

**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**

TESIS:

ACCIONES COLECTIVAS EN LA JUSTICIA ELECTORAL MEXICANA

PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN DERECHO

Que presenta

Ignacio Hurtado Gómez

Asesor:

Dr. Alfredo Lauro Vera Amaya

Morelia, Michoacán, febrero de 2010

*A mis dos amores:
Anel y María Fernanda*

*A ti:
Que me has acompañado,
que compartimos tiempo
y espacio.*

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es el de ofrecer una diversidad de argumentos que permitan arribar al convencimiento de que la democracia y los derechos que de ella dimanar deben ser tutelados con mayor eficacia, particularmente a partir de la premisa de que esta forma de gobierno o sistema de vida como lo concibe nuestra Ley Suprema, se vincula de manera estrecha y casi inmanente a los derechos humanos, por lo que la protección de su posición fundacional, se vuelve al mismo tiempo fundamental para la buena salud de la democracia mexicana. La idea principal es que son plausibles las acciones colectivas en materia electoral, además de necesarias, ya que a partir de ofrecer a los ciudadanos espacios institucionales, en este caso jurisdiccionales para la defensa del propio régimen democrático, se puede fortalecer el escrutinio y la participación ciudadana en la conducción política de la propia sociedad. Se trata pues, en última instancia, de un incentivo para replantear nuestra vida democrática a partir de fortalecer la judicialidad de esa parte de la política que le da la espalda a la sociedad. Se trata de un instrumento jurisdiccional para que algo tan importante y tan serio no siga en manos únicamente de ciertos sectores, por lo que también se busca ponerlo en manos de los ciudadanos y la posibilidad de ejercitar acciones colectivas a partir del entendimiento de que: lo que beneficia a uno, beneficia a todos.

INTRODUCCIÓN

Cuando se inició el reto de elaborar el presente trabajo, hace ya algunos ayeres, se plantearon objetivos de diferentes matices que pretendían, en todo punto, orientar y dar rumbo a una investigación en la que confluyeran aspectos académicos, profesionales y personales.

En principio, más allá de las cuestiones formales y de contenidos, siempre busque como un elemento fundamental, el darle la dignidad y el respeto que se merece una labor de esta naturaleza, desde su planteamiento inicial, durante la elaboración, y hasta su conclusión.

De la misma manera, como algo subyacente se pretendió reflejar todo un proceso de transición en los últimos años, y del cual hemos formado parte desde diferentes trincheras académicas y profesionales, y en donde, por qué no decirlo, también se refleja un proceso de desarrollo personal.

Asimismo, asumí la consigna de privilegiar en toda oportunidad, la reflexión y la crítica como condiciones necesarias para la consolidación democrática, a partir de nuevas formas de ver y enfrentar la vida.

Ya en el plano metodológico, desde la estructuración del protocolo de investigación, se trazaron aspectos como la necesidad de redimensionar las instituciones procesales en materia electoral a efecto de fortalecer la tutela de los derechos político-democráticos, así como propiciar la intervención y participación activa de la ciudadanía en la búsqueda de esa protección eficaz, toda vez que a partir de las realidades que respirábamos desde aquel entonces, todo parecía indicar que nuestro régimen electoral tomaba como eje rector y prácticamente único el de

los partidos políticos, situación ésta que no ha cambiado a pesar de los años, y que contrariamente a ello se ha consolidado, con lo que también se han acrecentado problemas como los de la legitimidad política y la gobernabilidad.

Sin duda, un activo importante que creo se puede reconocer en la investigación y que, sin desearlo se nos ofreció por el paso del tiempo, fue el hecho de que las condiciones y circunstancias sociales, políticas y jurídicas, más allá de minar los objetivos, justificación e hipótesis iniciales, fueron abonando con nuevos argumentos la viabilidad de la investigación, por lo que frente a los momentos de incertidumbre que nos asaltaron en el desarrollo de algunos apartados -principalmente por la carencia de información específica en el tema-, siempre hubo respuestas favorables en diferentes foros y espacios, por lo que desde mi manera de ver las cosas, se logró culminar una amalgama de buenas razones que permitieron y permiten preguntarnos una y otra vez: ¿y por qué no?

Como casi todo en la vida y más cuando se contradice a la razón, hubo necesidad de algunos replanteamientos durante el trayecto, y así, en por lo menos dos ocasiones tuvimos que reencauzar el camino programado. El primero cuando se tuvo que acotar la investigación a la figura de la acción pública, y no a todo el sistema impugnativo electoral; y la segunda, cuando en lugar de acción pública tuvimos que orientarla hacía las acciones colectivas, ya que las cuestiones teóricas así lo exigieron con el devenir de la investigación, pero en todo caso habrá que admitir que el aspecto central se mantuvo inalterado: Eficientar los mecanismos de tutela a través del reconocimiento a la legitimación procesal activa a favor de los ciudadanos como una manera de fortalecer nuestro transitar democrático.

Así, con el paso de los tiempos y de algunos avatares propios y ajenos, se lograron estructurar cuatro capítulos que, coincidentes en un territorio común, pretenden soportar la tesis central de la necesaria incorporación de las acciones colectivas en la materia electoral.

En el primer capítulo se construye una base teórica que me permite establecer, primero algunas reflexiones en torno a la democracia y la participación política, ambas como premisas importantes para la propuesta final, pero también sobre la definición del derecho electoral, pero a partir de una triple perspectiva, es decir, como sistema normativo, como valor y como fenómeno social, sin olvidar la postura del derecho como argumentación, ya que por su naturaleza y contenidos no podría ser de manera diferente, y lo cual a su vez, me permitió enlazarlo con otros apartados, por ejemplo, la parte valorativa o axiológica tomó una dimensión importante en función a los principios democráticos y a los propios derechos políticos que rigen a nuestra democracia, en tanto que, lo socio-político cobró trascendencia en la medida que se vinculó al derecho electoral con el sistema electoral, el sistema de partidos y el régimen político.

De la misma forma en el capítulo inicial se abordan temas como la concepción de justicia electoral y su trascendencia en la resolución de las controversias político-electorales en nuestro país, al tiempo que se desarrolla el tema de la interpretación electoral que resulta fundamental para entender posteriormente unas notas sobre la transición jurídica mexicana en el contexto de nuestras transformaciones políticas, y que sin duda es una de las ideas fuerza que conducen la tesis.

El segundo capítulo, de corte histórico, busca dar cuenta de la evolución de dos aspectos importantes de nuestra democracia. Por un lado, se presenta un breve recorrido histórico de nuestro sistema electoral con la finalidad de soportar la afirmación de que lo político-democrático es dinámico, y con ello el propio derecho; la segunda parte presenta la misma idea progresiva pero sobre la justicia electoral mexicana, es decir, respecto los mecanismos de resolución de controversias que hemos adoptado desde Cádiz en 1812, pero siguiendo de cerca los presupuestos de impugnabilidad de los actos y resultados electorales, así como de otras figuras relacionadas con la organización de las elecciones en esos periodos históricos.

Un apartado especial merece en el segundo capítulo la reforma electoral de 2007 y 2008, y que sin duda, ha sido una de las más importantes de los últimos tiempos, ya que vino a reestructurar varios aspectos de nuestro sistema electoral y de la propia justicia electoral.

En el tercer capítulo, de una naturaleza descriptiva, se refiere la esencia y alcances del sistema de medios de impugnación en materia electoral, y sobre ello se realiza un recorrido a la legislación respectiva a efecto de dar cuenta de sus reglas procesales comunes y de las particularidades de los correspondientes recursos y juicios que integran dicho sistema. De la misma forma se desarrollan temas fundamentales como la legitimación procesal en materia electoral y su reconstrucción por la doctrina judicial. Es oportuno destacar que el tratamiento a los componentes del tercer capítulo no se limita a describir el contenido de cada precepto, sino que, además existe una vinculación constante con los principales criterios de jurisprudencia y relevantes emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo que permite visualizar el tratamiento real y práctico de varios de los temas abordados.

Por último llegamos al cuarto capítulo en donde aterrizan todos –los que creo son- nuestros mejores argumentos a favor de la “incorporación de acciones colectivas en la justicia electoral mexicana”, y en donde esas razones se presentan en diversas categorías, cada una con una intención propia, pero con un objetivo compartido.

En este sentido, las razones históricas permitirán soportar la afirmación de que en nuestro sistema electoral tuvimos una especie de acciones colectivas hasta la legislación de 1977, y de ahí en adelante desapareció dejando prácticamente todo el accionar en manos de los partidos políticos, con excepción del actual Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano creado en 1996.

Posteriormente se presentan las razones jurídicas que a su vez se desglosan entre las derivadas del derecho internacional y la concepción de la democracia como un valor compartido entre la comunidad internacional; de la misma forma se da cuenta de experiencias hemisféricas en donde se ha adoptado acciones colectivas en la materia bajo diferentes matices atendiendo a las condiciones sociales, políticas y culturales de los Estados; asimismo, se realizan consideraciones desde la lógica de nuestro derecho interno, para después verificar reflexiones y análisis sobre las acciones colectivas y los derechos difusos y colectivos desde una perspectiva teórica.

De igual manera existe un apartado sobre las razones socio-políticas que buscan ofrecer una visión realista desde la dinámica de nuestro sistema electoral, y las discusiones que existen respecto a su redimensionamiento, al tiempo que constituyen esos factores reales que hay que atender en la propuesta.

Posteriormente se hace una reflexión sobre las acciones colectivas en cuando derechos fundamentales de configuración legal, y que en consecuencia deben tener un tratamiento legislativo, y sin mayor detalle se concluye en la necesidad de su incorporación en nuestros esquemas de justicia electoral.

Finalmente, me permito terminar el cuarto capítulo y el resto de la tesis, con un corolario que busca hilvanar consideraciones últimas sobre la importancia de consolidar nuestros diseños institucionales de cara al Estado constitucional y democrático que anhelamos.

No obstante el panorama descrito, resulta necesario precisar cuatro últimos aspectos que se incorporaron a la investigación en el último tramo de la investigación, particularmente en su fase de revisión final, y en la etapa de

preparación de los trámites respectivos, pero que por su importancia no podían quedar fuera de este esfuerzo.

Me refiero a dos reformas constitucionales que se vienen procesando, aprobadas en el mes de diciembre de 2009, la primera trascendental en la medida que adiciona un párrafo al artículo 17 incorporando las acciones colectivas en general, la segunda en relación con el juicio de amparo y modificaciones interesantes, entre ellas, su expansión para proteger los derechos humanos contenidos en instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano.

Asimismo, se incorporaron algunas consideraciones en torno al control de convencionalidad, y unas reflexiones doctrinales de la autoría de Mauro Cappelletti, y que permiten contextualizar históricamente el debate de las acciones colectivas desde la década de los setentas.

Dicho lo anterior, al igual que como lo hice al final de la tesis, desde aquí expreso mi compromiso de someterla, con todo y sus circunstancias, a uno de los ejercicios democráticos más nobles que existen: el escrutinio académico.

Estoy seguro que podrá haber toda suerte de disensos, reflexiones y críticas, y todas ellas serán bienvenidas, ya que en ultima instancia serán cobijadas por la misma esencia de la tesis, y que no ha sido otra que la de creer fervientemente a lo largo de cada capítulo y con la compañía de cada golpe al teclado que, nuestro avance democrático será inconcluso mientras no generemos las condiciones para la dignificación de nuestros derechos fundamentales, y en tanto no veamos más allá de nuestros curiosos procesos electorales, por lo que al final subyace incesante la pregunta inicial: ¿y por qué no?

INDICE

	Página
RESUMEN	I
INTRODUCCIÓN	III
CAPÍTULO PRIMERO	
Derecho Electoral Mexicano	
1.1 Notas preliminares	13
1.1.1 Breves consideraciones en torno a la democracia	15
1.1.2 Breves consideraciones en torno al concepto de Derecho en general	23
1.1.2.1 Iuspositivismo	28
1.1.2.2 Iusnaturalismo	31
1.1.2.3 Iusrealismo	33
1.1.2.4 El Derecho como argumentación	35
1.2 Definición de derecho electoral	38
1.2.1 El derecho electoral. Su aspecto positivo	39
1.2.2 El derecho electoral. Su aspecto axiológico	41
1.2.3 El derecho electoral. Su aspecto social	42
1.3 Los principios constitucionales en el derecho electoral mexicano	49
1.4 Los derechos políticos-democráticos	58
1.5 La justicia electoral mexicana	70
1.6 Criterios de interpretación del derecho electoral mexicano	75
1.6.1 La interpretación electoral. Aspectos generales	82
1.6.1.1 Criterio gramatical	83
1.6.1.2 Criterio sistemático	85
1.6.1.3 Criterio funcional	87
1.7 La relación: Derecho electoral, sistema electoral, sistema de partidos y régimen político	90
1.7.1 Derecho electoral y sistema electoral	90
1.7.2 Derecho electoral y sistema de partidos	94
1.7.3 Derecho electoral y régimen político	98
1.8 El derecho electoral mexicano en perspectiva: Apuntes sobre una transición jurídica	100

CAPÍTULO SEGUNDO

Antecedentes históricos

2.1	El sistema electoral mexicano	119
2.1.1	Enfoque empírico-histórico	119
2.2	La justicia electoral mexicana	125
2.2.1	Periodo de 1812 a 1916	126
2.2.2	Periodo de 1917 a 1976	134
2.2.3	Periodo de 1977 a 1990	140
2.2.4	Periodo de 1991 a 1996	147
2.3	La Reforma Electoral del 2007-2008	149
2.3.1	Reforma constitucional	150
2.3.2	Reformas el COFIPE	155

CAPÍTULO TERCERO

El Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

3.1	El Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	177
3.1.1	Disposiciones generales	181
3.1.2	Reglas comunes aplicables a los medios de impugnación	182
3.1.2.1	Preveniciones generales	183
3.1.2.2	De los plazos y términos	183
3.1.2.3	De la demanda	184
3.1.2.4	Causales de desechamiento	196
3.1.2.5	Causales de Improcedencia	197
3.1.2.6	Sobreseimiento	199
3.1.2.7	De las partes	200
3.1.2.8	Del trámite	202
3.1.2.9	De la sustanciación	204
3.1.2.10	Incidente sobre pretensión de nuevo escrutinio y cómputo	207
3.1.2.11	De la acumulación	208
3.1.2.12	De las resoluciones y de las sentencias	209
3.1.2.13	De las notificaciones	212
3.1.2.14	De los medios de apremio	216
3.1.3	Medios de impugnación en particular	217
3.1.3.1	Recurso de revisión	217
3.1.3.2	Recurso de Apelación	222
3.1.3.3	Juicio de inconformidad	230
3.1.3.4	La experiencia del 2006	236
3.1.3.5	Recurso de reconsideración	245

3.1.3.6 Juicio de revisión constitucional electoral	251
3.2 La legitimación procesal en materia electoral	258
3.3 Reconstrucción judicial de la legitimación procesal en materia electoral	263
3.4 El Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano	273

CAPÍTULO CUARTO

Incorporación de acciones colectivas en la justicia electoral mexicana

4.1 Noción de acción colectiva y de acción popular	287
4.2 Razones históricas	294
4.3 Razones jurídicas	310
4.3.1 En el derecho internacional	311
4.3.1.1 La democracia en los instrumentos internacionales	313
4.3.1.2 La democracia y el informe sobre derechos humanos en México de 1998	320
4.3.1.3 La democracia y resoluciones de organismos internacionales	323
4.3.2 En el derecho comparado	334
4.3.3 En el derecho interno	341
4.3.3.1 Opinión del Ministro Genaro David Góngora Pimentel en relación al Recurso de Reclamación 235/2006-PL. (proceso electoral federal 2006)	354
4.3.4 En la dogmática jurídica	357
4.4 Razones socio-políticas	370
4.5 Las acciones colectivas en materia electoral. Un derecho fundamental de configuración legal	382
4.6 Efectos de las acciones colectivas sobre el sistema de medios de impugnación en materia electoral	387
4.7 Corolario final: El fortalecimiento del Estado constitucional y democrático	389
CONCLUSIONES	397
PROPUESTA	403
FUENTES DE INFORMACIÓN	405

CAPÍTULO PRIMERO

DERECHO ELECTORAL MEXICANO

1.1 Notas preliminares

La razón por la cual empiezo con reflexiones jurídicas, -más allá de la naturaleza de la tesis- se debe a la creencia cada día más acendrada de que, nuestra transición democrática con todo y su estridencia política, no podría entenderse sin una transición jurídica. Ciertamente existe la conciencia de que la investigación propuesta aterriza en este campo, sin embargo, como lo trasluciremos a lo largo del trabajo, lo jurídico no se explica únicamente a partir de disposiciones o enunciados normativos, sino que también existen factores sociales, políticos y culturales que sin duda generan contextos que deben ser atendidos, y más en este mundo del derecho electoral, por ello, la necesidad -y en algunos puntos necesidad- recurrente de acudir a referencias y reflexiones de tal naturaleza, con la única pretensión de acercarnos a una verdad plausible sobre los temas planteados.

Al final del día, se deberá reconocer que será sobre la base de esas consideraciones que se construirá la primera de las partes esenciales de la investigación, pues transitaremos de lo social y lo político a lo jurídico, y viceversa, volviéndose inevitable desatender -parafraseada- la tesis orteguiana de que: La justicia electoral mexicana es ella y sus circunstancias.

Sin lugar a dudas nuestra transición democrática ha ido de la mano del desarrollo del derecho electoral a través de sucesivas reformas particularmente a partir del último tercio del siglo pasado y en el presente, pero también y de manera muy destacada en años recientes, con las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En gran medida la reconfiguración de las pautas del juego electoral por la obtención legal y legítima del ejercicio del poder, ha sido la constante a la cual se han ajustado los actores políticos dentro de nuestro régimen democrático. La existencia de reglas precisas y de certidumbre en los procedimientos por la vía de la legislación, constituye una garantía invaluable en cualquier democracia.

En algún momento lo sostuvo García Máynez: *“Se ordena no por ordenar sino para conseguir, a través de la ordenación, determinados objetivos.”*¹

Visto así, el derecho electoral mexicano ha cumplido dos funciones principales. Por un lado ha contribuido a la legitimación de los cambios socio-políticos de cara a las nuevas exigencias democráticas, y por otro, se ha constituido como un instrumento para propiciar transformaciones políticas, por ello, reitero que hablar de transición democrática es tanto como referir al mismo tiempo a la transición jurídica que necesariamente debe observarse desde los escenarios en donde se produce, aplica, reelabora y legitima el propio Derecho.

Efectivamente, uno de los mayores aportes democráticos del derecho electoral ha sido la jurisdiccionalización de los asuntos políticos. La aceptación de resolver los diferendos políticos -hasta cierto punto normales- en el campo institucional, se ha constituido en los últimos años en una de las principales fortalezas de la democracia mexicana, sin embargo, con el mejor de los optimismos habrá que reconocer el peligro en ocasiones latente y en otras palpable de una politización del Derecho, lo cual, en honor a la verdad no ha sido tan ajeno a nuestras prácticas, pues al final, como todo instrumento utilizado por el hombre, puede ser orientado tanto a favor como en contra de las propias aspiraciones colectivas, en otras palabras, como dijera Heller: *“la constante de los problemas políticos es la naturaleza humana”*.

¹ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Filosofía del Derecho*, quinta edición, Porrúa, México, 1986, p. 30.

En el presente apartado esbozare varias consideraciones dogmáticas en torno a la naturaleza y funcionalidad del derecho electoral mexicano, no sin antes enderezar algunas reflexiones sobre el Derecho en general, y previamente a ello, sobre la democracia.

1.1.1 Breves consideraciones en torno a la democracia

El propósito único de las siguientes líneas es el de establecer una base general que sirva de sustento a la investigación, ya que en todo caso, se trata de un tema que inevitablemente se debe ubicar en el terreno de la participación ciudadana ya que, la propuesta esencial es la de establecer mecanismos jurídicos que permitan a los ciudadanos la defensa de sus derechos democráticos.

Hablar de la democracia no es un asunto menor, más aún, el tema por su alcance, contenido, historia y multiplicidad de sentidos y connotaciones, escapa a nuestro esfuerzo, sin embargo, resultan necesarias algunas referencias.

En efecto, desde la antigüedad hasta la época actual, pasando por la Edad Media y la modernidad, la *Democracia* constituye uno de los conceptos más discutidos: como medio o como fin, como instrumento, como forma de gobierno o de organización social y política, desde posiciones negativas y positivas, pasando por visiones sociológicas, económicas y jurídicas, desde una perspectiva formalista y procedimental, hasta una sustantiva o garantista, a través de olas y contraolas democratizadoras, producto y referente de transiciones, valor o derecho reconocido, y pareciera en ratos, aspiración universal.

Pretender hablar de la democracia desde una posición integral, implicaría, por lo menos, analizarla desde sus orígenes y desarrollo, sus contextos sociales, políticos y culturales en que opera, y su funcionalidad en una sociedad determinada, ya que si bien pareciera que una vez superada la etapa del convencimiento de los

regímenes democráticos, a la fecha uno de sus principales retos que se alcanza a visualizar desde la dogmática, es el de la *calidad democrática*, es decir, respecto de las expectativas de cómo la ciudadanía interpreta y vive la democracia, lo cual llega a medirse a través de indicadores como: igualdad política, satisfacción con la democracia, responsabilidad y transparencia, participación política, entre otros.

Sin la intención de extraviarnos en pormenores y con la finalidad de construir las aproximaciones necesarias, resulta válido en este momento de cavilaciones democráticas, invocar a autores -para nosotros de los más representativos- como: Norberto Bobbio, Giovanni Sartori, Michelangelo Bovero y Luigi Ferrajoli, y que coincidentemente conforman una verdadera legión italiana.

Para Norberto Bobbio, sustancialmente la democracia se reduce a *“un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”*,² y a partir de esa referencia, inicia una serie de cuestionamientos de lo que fue ofrecido, de lo ideal, o simplemente como él llama, de las seis *“falsas promesas”*.

La primera estriba en que más allá de lograrse esa sociedad con un solo centro de poder a la manera de la voluntad general de Rosseau, se integró con una sociedad pluralista con muchos centros de poder, así como del hecho de que la representación política dio paso a la representación de intereses. En tercer lugar la falsa promesa de derrotar las oligarquías. Otra es la del espacio limitado de la democracia. La quinta falsa promesa es la eliminación de los poderes invisibles. Finalmente, la sexta y última falsa promesa corresponde a la educación de la ciudadanía, y en donde la democracia *“es el reino de la virtud”*.

² BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, tercera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 24.

No obstante, Bobbio sostiene como obstáculos para la realización de las promesas o de la democracia ideal, tres aspectos: La economía de mercado y la tecnocracia, el crecimiento del aparato burocrático y el escaso rendimiento del sistema democrático que se ha traducido en ingobernabilidad frente a las innumerables demandas de la sociedad civil.

A partir de lo anterior, concluye en la necesidad de mirar hacia los valores en la formación de ciudadanos activos, y así, enumera la tolerancia, la no violencia, el ideal de la renovación gradual de la sociedad mediante el libre debate de las ideas, el cambio de mentalidad, la manera de vivir, y finalmente el ideal de la fraternidad.

Por su parte, Giovanni Sartori, referente importante en las discusiones democráticas, señala que: *“El término democracia desde siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno, y así ha permanecido como la acepción primaria del término”*.³

Al igual que Bobbio, Giovanni Sartori a través de su *Teoría de la Democracia* analiza los alcances del significado, y establece las bases de lo que él llama el debate contemporáneo de la democracia, cuestionándose sobre la democracia política y otras formas de democracia, sus límites, el principio de la mayoría y la regla de la minoría, así como de la dictadura y la autocracia, en oposición a la democracia.

No obstante, creo que en donde mayor impacto tienen las tesis de Sartori, es en el de la cultura política, a partir de su creencia de que debe aumentarse *“el saber del pueblo”*, con la finalidad de que los mecanismos de democracia directa sean válidos, pues de lo contrario nos enfrentamos a lo que él llama *“gobierno de opinión”*.

³ SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, segunda edición, Nueva Imagen, México, 2000, p. 5.

En efecto, Sartori, a través de su *homo videns, la sociedad teledirigida*,⁴ sostiene de manera esencial que, hemos pasado o estamos pasando del *homo sapiens* producido por la cultura escrita basada en palabras, a un *homo videns* en el cual la palabra es destronada por la imagen.

En ese sentido, crítica de manera importante el papel de los medios, y particularmente de la televisión en las sociedades actuales, de tal suerte que esos seres pensantes, reflexivos y analíticos que fuimos en el pasado, vamos cediendo nuestro lugar a seres teledirigidos que hemos declinado nuestra capacidad racional frente a las imágenes del televisor.

A partir de su posición sobre los poderes invisibles, punto de encuentro con Bobbio, sostiene un discurso muy importante sobre la video política, la formación de la opinión pública sobre la base de que cada vez hay menos información y mayor desinformación, para posteriormente abordar el tema de las video-elecciones.

Sin duda uno de los mayores aportes de Giovanni Sartori, estriba en el hecho de poner en la palestra esa relación medios-democracia desde una perspectiva política, y en donde, ha sido la cotidianidad de los procesos electorales en diversas partes del mundo quienes le han venido dando la razón, pues solamente a guisa de ejemplo, pensemos en los procesos electorales de 2006 y 2009 en México y el papel de los medios, así como el que se llevó a cabo en Estados Unidos y el papel de la Internet.

Otro autor importante en las discusiones actuales de la democracia es, sin duda, Michelangelo Bovero, uno de los sucesores de Norberto Bobbio, y a partir de su distinción entre la democracia ideal y la democracia real, sostiene que ésta se encuentra en el ámbito de los métodos políticos, y por tanto, siempre es formal, por lo que no contiene consideraciones axiológicas.

⁴ *Homo videns. La sociedad Teledirigida*, Taurus, México, 2000.

Así, desde una gramática de la democracia, *“la función de la democracia es la de producir decisiones colectivas con el máximo de consenso y con el mínimo de imposición”*.⁵

Al mismo tiempo, en un plano crítico sostiene que en la actualidad *“La raíz primaria de las patologías contemporáneas de la democracia puede ser identificada en el desmoronamiento de su precondition más profunda y esencial: la distinción y la separación entre poder político, poder económico y poder ideológico [...]. Basta pensar, por un lado, a la cada vez más difundida asociación entre dinero y política; y por otro lado, a la influencia decisiva (y distorsionadora) de las comunicaciones de masa en todos los momentos del proceso democrático [...]”*.⁶

Por último, entre los puntos importantes de su pensamiento destaca su referencia al término de la *kakistocracia* entendido como el gobierno de los peores, en gran parte soportado sobre algunas perversidades de los sistemas democráticos, como la del ciudadano no educado, o la del ciudadano corrupto, pues en sus propias palabras: *“[...] el fundamento de la democracia ideal se ha ido a pique, o está hundiéndose. Quiero repetirlo de manera más radical: el principio de la democracia es la capacidad del ciudadano de ser libre, de ser sujeto de voluntad racional en el sentido más amplio y rico.”*⁷

Finalmente tenemos a Luigi Ferrajoli, quien es considerado como uno de los juristas más influyente en la actualidad a partir de sus teorías del garantismo jurídico.

Uno de los puntos más interesantes en el pensamiento de Ferrajoli es la vinculación principalísima que establece entre los derechos fundamentales y la

⁵ BOVERO, Michelangelo y Luigi FERRAJOLI, *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*, en Colección: Temas de la Democracia. No. 13, Instituto Federal Electoral, México, 2001, pp. 33-53.

⁶ Ibidem., p. 47.

⁷ Ibidem., p. 52.

democracia “*sustantiva*”, y que por si misma no pretende desplazar a la democracia formal, sino simplemente dotar de contenidos o sustancia las decisiones que se toman a través de aquella, en otras palabras, la democracia es un modelo que contiene dos dimensiones: la formal y la sustancial, descansando esta última en los derechos fundamentales.

En todo caso, esa es la mayor aportación que reconocemos en Ferrajoli, el intentar dotar a la democracia de un contenido, de una sustancia, por lo que más adelante, al final de la investigación nos acercaremos un poco más a su pensamiento.

Como se puede ver, no es fácil hablar de la democracia, y como lo he anunciado, no es mi pretensión, pero, lo que deseo patentizar, es la necesidad de aspirar a regímenes eficazmente democráticos, o como en el caso mexicano, a consolidar o fortalecer el sistema existente, máxime que pareciera que por el momento es el único esquema o modelo que puede garantizar la realización de los derechos fundamentales, y con ello el respeto a la propia dignidad humana, por lo que tal vez no sea el sistema perfecto, pero por lo pronto, es el único que tenemos.

En todo caso, las discusiones actuales deberán orientarse al planteamiento de la calidad, es decir, hemos superado las disyuntivas entre ser o no ser democráticos, como también hemos convenido en la necesidad de fortalecerla, por lo que en ese sentido, el referente pareciera que debe ser, la “*calidad democrática*”.

Por otra parte, hablar de democracia, principalmente desde un enfoque político-electoral, implica referirnos a derechos subjetivos inmanentes a ella, o en todo caso, que derivan de ella, por lo que se podría considerar como fuente inagotable de esos derechos, por ejemplo, igualdad, libertad de expresión, de escribir, de conciencia, acceso a la información, a votar y ser votado, a la asociación,

petición, manifestación, acceso a la justicia, autonomía indígena a través de usos y costumbres, participación, entre otros.

En este contexto, creemos que uno de esos derechos que resulta esencial para la investigación, es el de la participación política, por lo que es en todo caso, la acción ciudadana en ejercicio de ese derecho, la base sustancial de las acciones colectivas. Se trata de establecer instrumentos legales e institucionales, que precisamente puedan ser utilizados por los ciudadanos en la defensa de sus derechos políticos, y en consecuencia, de su democracia.

Así, para que una propuesta como la que se plantea pueda tener esperanzas de viabilidad, será necesaria la acción ciudadana, pues en última instancia, de qué serviría el reconocimiento de dichos mecanismos si no son ejercidos en plenitud por la ciudadanía, por lo que desde aquí sentenciamos que inevitable y afortunadamente tendrá que aceptarse una buena dosis de cultura democrática.

Por lo anterior, creo pertinentes algunos breves párrafos en torno a la participación ciudadana, como base importante para la edificación de la propuesta.

El concepto de participación ciudadana cobra singular importancia en cuanto que ésta no solo debe limitarse a la elección de representantes, sino que va al nivel de la toma de decisiones fundamentales, por ejemplo, a través de mecanismos de democracia directa como el plebiscito y el referéndum, pero también, creemos, al nivel de la defensa de un régimen democrático, como una de las decisiones fundacionales de una colectividad.

De esta forma, simple y llanamente la participación activa en todos los aspectos de un procedimiento democrático puede en gran medida ser legitimados en

la medida que se otorgue mayor participación jurídica a los ciudadanos,⁸ y para ello se requieren mayores espacios de corresponsabilidad.

Entendemos que la participación ciudadana requiere de ciertos valores públicos, como el de la conciencia social, la responsabilidad, tolerancia y solidaridad,⁹ y precisamente es por ello, que en ciertos momentos a lo largo de la investigación se vuelven necesarias y pertinentes algunas reflexiones en ese sentido.

Desde una perspectiva jurídica, la participación política se le ha concebido como un derecho, pero que, como todos los de su naturaleza, no caminan aislados, sino que se interrelacionan, por lo que la participación transita de la mano con la libertad de expresión, con el derecho al voto activo y pasivo, con el derecho de petición, acceder a los cargos públicos, con el de asociación política, y con el de acceso a la información, ya que en última instancia se trata de derechos consustanciales.

En términos generales, *“La participación del ciudadano se refiere exclusivamente a todos aquellos ciudadanos que únicamente desean expresar o manifestar sus ideas en la vida pública, es decir, llevar a cabo un derecho, un deber o una prerrogativa, sin tener que ejercer plenamente la representación política. No se pretende extender la participación del ciudadano a una representación de la sociedad, es decir, a una participación-representación”*.¹⁰

Así, algunos autores, particularmente Bernardino Esparza Martínez, sostiene que la participación puede darse en dos vertientes: Desde la democracia representativa a través de los partidos políticos y en donde se ubicarían el derecho al

⁸ Véase. FIX-FIERRO, Héctor y Sergio LÓPEZ-AYLLÓN, *Cambio jurídico y autonomía del derecho: un modelo de transición jurídica en México*, en *Estado de Derecho y transición jurídica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002, pp. 95-137.

⁹ MERINO, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, México, 1997, pp. 51-55.

¹⁰ ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, *La participación política como derecho fundamental en la Constitución de España y de Europa*, Porrúa, México, 2008, p. 8.

sufragio activo y pasivo; mientras que también se puede dar desde la democracia directa a través de la participación inmediata en los asuntos públicos, el derecho de petición, iniciativa legislativa popular y el referéndum.¹¹

Se trata pues de un derecho democrático, de naturaleza política, inmanente a otros, y que es de configuración legal, por lo que resulta necesario el establecimiento de herramientas o mecanismos jurídicos y políticos que fomenten su realización y le den sentido.

Además de que sobra decir que, en el caso mexicano, constituye un derecho reconocido en nuestro orden constitucional y democrático, tal y como se verá más adelante.

Vista así, se trata de la base primaria de la propuesta, ya que en última instancia se estará proponiendo, precisamente una figura jurídica que, simple y llanamente permita la realización de nuestra democracia en una de sus porciones, y que lo es la participación política.

1.1.2 Breves consideraciones en torno al concepto de Derecho en general

Con la única intención de acercarnos a una noción de derecho electoral, se estima necesario pretender la misma aproximación al concepto de Derecho en general, y así, a través de un paso deductivo aterrizar sobre la noción que nos ocupa. En efecto, la empresa no se visualiza del todo favorable, pues como lo afirma Emmanuel Kant: *“Los juristas buscan todavía una definición para su concepto del Derecho”*.¹²

¹¹ Ibidem., p. 36.

¹² Este epígrafe pertenece a una nota a pie de página de KANT, Emmanuel, *Crítica de la razón pura*, Losada, Buenos Aires, 1960, p. 349.

Sin duda no es un asunto menor que, incluso se ha ubicado por algunos como un problema sin solución. Ciertamente, siguiendo a Manuel Atienza tenemos el hecho de que nos enfrentamos a diversos problemas para intentar definir al Derecho, a saber: La naturaleza de su ambigüedad, es decir, en cuanto tiene diversos significados como ente subjetivo y objetivo; así mismo, su relación con respecto a la idea de justicia; su referencia a la jurisprudencia; en cuanto a su contenido, y en cuanto a la naturaleza de su vaguedad que no permite determinar con meridiana precisión la intención y/o extensión del propio concepto.¹³

En otro sentido y partiendo de su integración, pareciera que se acerca más a la idea de constituirse como un complejo sistema normativo, sin embargo, tal afirmación de pronto viene a ser trastocada por las posiciones realistas que igualmente conciben al Derecho como el conjunto de conductas y comportamientos de los jueces y otros funcionarios, es decir, como una relación social.

Pero en esencia el problema no se detiene ahí, ya que si se adoptase la idea de la sola normatividad, y con ella la de sistema normativo, habremos de dar paso a las diversas clasificaciones de las propias normas jurídicas, y así, tan solo en vía de ejemplo tendríamos en primer lugar a Hart con su clasificación de las normas primarias que simplemente prescriben y las secundarias con relación a la operatividad de las normas primarias, al tiempo que estas últimas se subclasifican entre normas de reconocimiento que establecen qué normas pertenecen al sistema, de cambio que nos indican quién y cómo se pueden modificar o crear nuevas normas, y finalmente normas de adjudicación y aplicación que establecen los órganos que deciden si se ha infringido una norma primaria.¹⁴

¹³ Véase. ATIENZA, Manuel, *Introducción al Derecho*, segunda edición, Fontamara, México, 2000, pp. 9-82.

¹⁴ Véase. GARZÓN VALDÉS, Ernesto, *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*, tercera edición, Fontamara, México, 1999, pp. 23-25.

Posteriormente nos podríamos encontrar con Alchourrón y Buligyn,¹⁵ quienes consideran que las normas son enunciados y que por ello dentro de un sistema jurídico encontramos: enunciados que prevén una sanción y enunciados que obligan, prohíben, facultan o permiten realizar u omitir alguna conducta.

Por último, tendríamos a Dworkin quien sostiene que el sistema se integra por normas y que éstas a su vez se clasifican entre reglas y principios, las primeras en cuanto a enunciados que se aplican o no a casos concretos sin mayor ponderación, pero los principios que sí requieren de mayores valoraciones en la medida que establecen objetivos, metas, propósitos sociales, económicos, políticos y exigencias de justicia, equidad y moral positivas, además de que dichos principios pueden encontrarse explícitos o implícitos en el sistema normativo, o incluso ser extrasistémicos por ubicarse fuera del propio sistema jurídico.¹⁶

Lo antes dicho, siempre bajo la premisa muchas veces olvidada y otras incomprendida de que, la norma jurídica es la que se adscribe interpretativamente a la disposición jurídica, es decir, *“Las disposiciones jurídicas son los enunciados pertenecientes a las fuentes que establecen los derechos...”*,¹⁷ en otras palabras, es la norma jurídica la que establece el derecho y que *se adscribe interpretativamente a la disposición jurídica*.

Inclusive vale señalar que todo lo anterior sería, sin siquiera adentrarnos a uno de los temas fundamentales de la ciencia jurídica: ¿positivismo, naturalismo o realismo?

¹⁵ Véase. ALCHOURRON, Carlos y Eugenio, Buligyn, *Sobre la existencia de las normas jurídicas*, Fontamara, México, 1996.

¹⁶ Véase. DWORKIN, Ronald, *El imperio de la justicia*, Gedisa, España, 1988; *Los derechos en serio*, Ariel, España, 1999.

¹⁷ BERNAL PULIDO, Carlos, *Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del TEPJF*, en *Temas Selectos de Derecho Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2009, p. 17.

Es bajo este contexto que cobra relevancia mi expresión del acercamiento o aproximación hacia el concepto del Derecho. Así las cosas, igualmente por razón de método, vale más apoyarnos, en principio, en las tres principales corrientes del pensamiento jurídico con la finalidad de conocer en primera instancia la esencia del Derecho. Posteriormente, bien valdrá reflexionar sobre los postulados de Atienza, esto es, del pragmatismo jurídico y del Derecho como argumentación.

En efecto, sin llegar a ser determinante y con un carácter meramente referencial y descriptivo se tiene la teoría de la tridimensionalidad del derecho que más allá de lograr una conciliación entre las tres proposiciones, pretende describir de manera práctica la forma en que es visto el Derecho desde cada posición y así entenderlo como un todo integral en el que pueden coexistir y convivir el positivismo, el naturalismo y el realismo,¹⁸ por lo que en todo caso no asume como propia una posición ecléctica.

Y así, postula en síntesis que el iusnaturalismo se ocupa del derecho justo o natural, por lo que se interesa prioritariamente por los valores, el iusformalismo o positivismo se identifica con el derecho vigente o formal y por tanto se preocupa de las normas, y el iusrealismo se enfoca al derecho eficaz o real cuyo fundamento son los hechos.¹⁹

Cabe señalar que en el campo de las disciplinas jurídicas encontramos representada la tridimensionalidad del Derecho, toda vez de que la ciencia jurídica dogmática analiza su aspecto positivo; la filosofía del derecho el axiológico; y la sociología del derecho su aspecto social, y si bien su objeto a estudio es común en todas ellas, no menos lo es que el método utilizado por cada una de estas áreas es muy diverso, por lo que igualmente son las concepciones que se tienen de él.

¹⁸ Véase. BALAGUER, Graciela, *El trialismo o tridimensionalismo jurídico*, en *Propuestas de Metodología Jurídica*, Advocatus, Cordoba, 2002, pp. 83-89.

¹⁹ Véase. FLORES, Imer B., *La definición del Derecho*, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XLVI (septiembre-diciembre 1996), núms. 209-210, UNAM, 1996, pp. 109-111.

Por otra parte, con ese mismo carácter referencial y descriptivo, vale tener presente a García Máynez quien afirma que no existe el impedimento de que las tres concepciones tradicionales sobre el Derecho coincidan en un mismo precepto, o en la mayoría de un sistema jurídico, constituyéndose así su teoría de los tres círculos.²⁰

Nos habla de la validez extrínseca desde un sentido jurídico-positivo la cual identifica como el derecho vigente; de la misma manera refiere la validez intrínseca en un sentido axiológico-material que denomina como derecho intrínsecamente válido; y finalmente hace referencia a la eficacia que distingue como el derecho eficaz.

Bajo estas premisas y de su combinación, Máynez construye siete hipótesis acerca del contenido y alcances de las normas jurídicas: 1. La de normas extrínsecamente válidas que carecen de valor intrínseco y de eficacia; 2. La de preceptos vigentes e intrínsecamente justos, mas no eficaces; 3. La de normas o principios intrínsecamente válidos pero desprovistos de vigencia y de efectividad; 4. La de preceptos vigentes y eficaces, pero injustos; 5. La de normas o principios intrínsecamente valiosos, dotados de eficacia, pero no reconocidos por el poder público; 6. La de reglas consuetudinarias eficaces, pero sin validez formal ni valor objetivo; y finalmente el ideal que son: las normas en las que concurren los tres atributos, el de la vigencia, el de la validez intrínseca y la eficacia.

No obstante, sostiene Máynez, la imposibilidad de otorgar una definición sobre lo jurídico y concluye: *"[...] el problema de la definición de lo jurídico no puede resolverse en el plano de la teoría (dada la discrepancia de los criterios de validez, fuente inevitable de conflictos); pero que es, en cambio, posible resolverlo en el terreno de la práctica, cuando la voluntad recta, el espíritu de justicia y la clara*

²⁰ Véase. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Positivismo Jurídico, Realismo Sociológico y Iusnaturalismo*, segunda edición, Fontamara, México, 1996, pp. 163-178.

*intuición de otros valores, instituyen un orden que, además de ser, a un tiempo, extrínseca e intrínsecamente válido, tanto para lo órganos estatales como para los destinatarios de las normas vigentes, tiene el atributo de la eficacia.*²¹

Como puede observarse, la tesis de Máynez es conciliadora y propone la concurrencia de elementos en las normas que permitan reconocer su validez formal, su eficacia en el orden social y su contenido axiológico conforme a valores colectivos.

Ciertamente, no se encuentra en mi ánimo decantarme por alguna de las teorías aludidas, mucho menos afirmarlas como únicas en la investigación, sino que, en todo caso, son referentes importantes que por vocación personal permiten unir los extremos y reconocer en varias posiciones una porción de verdad, es decir, más allá de enfoques dogmáticos, desde nuestra formación es claro que el derecho constituye un sistema normativo, pero que el mismo busca la realización de valores colectivos, y que por tanto le subyace un sentido social, por lo que, bajo esta perspectiva adelanto mi imposibilidad y limitaciones para descartar alguna de estas posiciones.

Más aún, ello sin dejar de lado la idea de la interpretación que nos propone Atienza, y que igualmente nos resulta esencial en una posición activa que trata de adoptarse a lo largo de este trabajo.

A efecto de visualizar más ampliamente los alcances del Derecho, y en su momento, los del propio derecho electoral, permítaseme plantear con un estándar de mayor claridad la esencialidad de cada una de las tres corrientes aludidas.

1.1.2.1 Iuspositivismo. Sin duda, el caso del positivismo es de las corrientes más paradigmáticas en la ciencia jurídica, y para lo cual sostiene que el Derecho es simplemente el Derecho positivo, entendido como los ordenamientos jurídicos

²¹ Ibid., p. 173.

vigentes en un tiempo y en un espacio determinado, y que en consecuencia, su calificación como Derecho es independiente de su posible justicia o injusticia.²² Una de las críticas más sólidas enderezadas en contra del positivismo es su poco interés por factores sociales o filosóficos en cuanto no deben pertenecer a una dogmática pura del Derecho, es decir, éste vale por sí en la medida de que emana de los órganos estatales más allá de que sea justo o eficaz, por tanto, como sostiene Bobbio: *“La definición del derecho como complejo de normas cuya eficacia es reforzada mediante el poder coactivo, se contrapone a cualquier teoría que trate de definir el derecho mediante la referencia a la noción del bien común; la teoría normativa del derecho se contrapone a las teorías sociológicas y realistas.”*²³

En este sentido Alf Ross distingue seis tesis centrales del positivismo y que son: 1. Distinción entre Derecho y moral; 2. La concepción imperativista de las normas jurídicas; 3. El Derecho como un conjunto de normas que se aplica por la fuerza; 4. La concepción mecanicista de la función judicial y la de que los jueces aplican Derecho, pero no crean Derecho; 5. El que todo orden jurídico debe ser obedecido; y, 6. Negación de un Derecho natural anterior y superior al positivo.²⁴

Por su parte y bajo la misma tesitura Hart distingue: 1. Las normas jurídicas son mandatos; 2. El que los conceptos jurídicos deben ser analizados, pero de manera ajena a cuestiones historicistas, sociológicas o estimativas; 3. El que los juicios morales o valorativos no pueden ser demostrados lógicamente; y, 4. El que al ser el derecho un sistema cerrado, las decisiones judiciales deben ser inferidas lógicamente.²⁵

Si bien con lo dicho someramente hasta aquí sobre el positivismo se podría entender hasta cierto punto su interés científico de separar al Derecho de factores

²² Véase. ATIENZA, Manuel, *Introducción al...*, op. cit., p. 44.

²³ BOBBIO, Norberto, *El problema del positivismo jurídico*, sexta edición, Fontamara, México, 1999, p. 22.

²⁴ Véase. SQUELLA, Agustín, *Positivismo Jurídico, Democracia y Derechos Humanos*, segunda edición, Fontamara, México, 1998, pp. 14-15.

²⁵ Ibid., p. 16.

sociales o axiológicos, y lo cual en el mejor de los escenarios ofrece grados importantes de seguridad y certeza; también lo es de que pareciera que el problema se maximiza cuando esta posición formalista se traspone a la actividad juzgadora y le impone al funcionario judicial la observancia dogmática de la norma jurídica, cual mandatos de atención puntual y técnica.²⁶ Es aquí donde resulta difícil entender la tarea juzgadora como de naturaleza meramente declarativa, particularmente en aquellos llamados casos difíciles donde la ley no es muy clara, o donde precisamente la labor del llamado legislador racional no fue la más afortunada.

Más allá de los cuestionamientos planteados y en rescate a la objetividad, es necesario atender algunas cuestiones señaladas por el propio Hans Kelsen acerca del valor de algunas de las consideraciones en su contra.

Uno de los primeros puntos que llaman la atención en el pensamiento de Kelsen, es el hecho de que pareciera que la finalidad última al construir la teoría pura del Derecho es fundamentalmente la de redimir simple y llanamente el carácter científico del Derecho, por tanto, en uno de sus postulados no niega el valor de la política, incluso afirma que el Derecho es un instrumento de la política, sin embargo, sigo sosteniendo la separación entre ésta y la ciencia del Derecho, pero solamente en el caso de que éste quiera valer como ciencia.²⁷

Por otra parte, con respecto al ataque de su esmerado formalismo, precisa que una cosa es el mantenimiento puro de los conceptos jurídicos fundamentales, en cuanto su carácter científico, y otra cosa distinta el de la aplicación y creación del Derecho en sí mismo, por lo que dichos aspectos escapan a los conceptos jurídicos básicos.²⁸

²⁶ RECASENS SICHES, *Sociología del Derecho*, quinta edición, Porrúa, México, 1989, p. 579.

²⁷ Véase. KELSEN, Hans, *¿Qué es la Teoría Pura del Derecho?*, octava edición, Fontamara, México, 2001, p. 29.

²⁸ *Ibid.*, p. 48.

Finalmente sostiene a favor de su tesis que, efectivamente no se debe ignorar una relación causal de la ciencia del Derecho, sin embargo en atención al postulado de la pureza que guía su intención, no se deben usar métodos de las ciencias sociales para la creación de los conceptos jurídicos.

Vistas así las cosas, pareciera que el debate acerca de la funcionalidad del positivismo no es nada sencillo necesitando mayores esfuerzos a los realizados hasta aquí, por lo que para no desviar la naturaleza del planteamiento inicial, podríamos concluir que un estudio profundo del positivismo bien pudiera orientarse desde lo que Bobbio llama los tres aspectos en la presentación histórica del positivismo jurídico y que son: 1. El positivismo jurídico como manera de abocarse al estudio del derecho, es decir, como forma; 2. El positivismo jurídico como concepción específica de éste, en tanto sustancia o fondo; y, 3. Como ideología *sui generis* de la idea de justicia.²⁹

1.1.2.2 Iusnaturalismo. De entrada y más allá de la división histórica entre derecho natural teológico y racional, éste se concibe como: “[...] *el orden justo por sí mismo, que inspira y se sitúa por encima del Derecho positivo. El Derecho natural posee validez y eficacia jurídica por sí mismo, en tanto que la validez del Derecho positivo depende de una norma legal vigente*”,³⁰ por tanto, es considerado como la suma de potestades y prerrogativas inherentes o consustanciales al ser humano; esto es, el derecho intrínsecamente justo cuya validez es objetiva o material.³¹

Sin duda una de las principales características del Derecho desde la perspectiva iusnaturalista, es su íntima vinculación con la idea de justicia, constituyéndose como una dicotomía indisoluble el Derecho natural y el Derecho justo.

²⁹ Véase. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Positivismo Jurídico, Realismo...*, op. cit., p. 11.

³⁰ Enciclopedia Microsoft® Encarta ©99. © 1993-1998. Microsoft Corporation.

³¹ Véase. FLORES B., Imer, *La definición del...*, op. cit., pp. 69 y ss.

No obstante el desarrollo histórico que ha tenido ésta concepción a lo largo de la antigüedad, edad media y modernidad, el Derecho natural acusa los siguientes tres rasgos comunes: 1. El derecho natural es como la naturaleza, como Dios y como la razón, inmutable y absoluto, común a todos los tiempos y a todos los pueblos; 2. El Derecho natural es clara e inequívocamente cognoscible por medio de la razón; y, 3. El Derecho natural no es solamente una pauta para contrastar el Derecho positivo, sino que tiene por misión sustituir a éste en todos los casos en que se haya en contradicción con él.³²

Incluso, Radbruch quien en un momento quiso justificar al positivismo, tuvo que reconocer que: *“La ciencia jurídica tiene que recordar nuevamente la milenaria verdad de que existe un derecho superior a la ley, natural, racional o divino, frente al cual el entuerto sigue siendo entuerto, aun cuando aparezca revestido de formas legales.”*³³

Bajo esta tesitura se puede resumir que los postulados del iusnaturalismo se hacen consistir en que al margen y por encima del Derecho positivo creado por el legislador humano o producto de las fuentes formales, existe un Derecho natural integrado por un conjunto de normas y/o principios válidos para todo tiempo y lugar fundados en la bondad o justicia intrínseca de sus contenidos, y que por tanto, Derecho solo es tal si concuerda con lo justo, por lo que, un sistema normativo o una norma no pueden ser calificados de jurídicos si trastocan los principios morales o de justicia.³⁴

Sin embargo, el Derecho natural igualmente no ha sido ajeno a críticas, ya sea por la abstracción de sus conceptos fundamentales, o ya por la pretensión de universalizar valores en todo tiempo y lugar frente a realidades diversas, o incluso,

³² MÁRQUEZ PEÑERO, Rafael, *Filosofía del Derecho*, Trillas, México, 1996, p. 45.

³³ Citado por GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Positivismo Jurídico, Realismo...*, *op. cit.*, p. 128.

³⁴ Véase. ATIENZA, Manuel, *Introducción al...*, *op. cit.*, p. 44.

hasta por el hecho de trastocar con sus postulados los propios valores de seguridad jurídica y certeza que solo el orden positivo pudiese brindar.

En esta tesis y por la razón aludida al momento de atender el iuspositivismo en cuanto al mayor esfuerzo analítico y al desvío del planteamiento inicial, concluyamos reconociendo con George H. Sabine que una de las utilidades prácticas más rescatables del derecho natural fue el de haber introducido en la tradición jurídica e incluso en lo político, un conjunto de valores como la justicia, la buena fe y la honestidad en los tratos societales.³⁵

1.1.2.3 Iusrealismo. Por lo que corresponde al iusrealismo podemos observar que, un aspecto que ocupa un lugar común entre las teorías que lo postulan consiste en el hecho de que interpretan la vigencia del derecho atendiendo a la efectividad de las normas jurídicas, es decir, en su relación con los esquemas sociales. En este sentido se sostiene que: “[...] *todo Derecho no es primordialmente un producto de la decisión del equipo judicial, sino, sobre todo, un orden vivido, es decir, realmente vigente, normativamente eficaz, de la experiencia vital y del comportamiento de las personas, cuyas estructuras de expectativas institucionalmente establecidas con carácter de permanencia y su distribución de derechos y deberes, depende y seguirán dependiendo de la formación social de sistemas.*”³⁶

Así, el Derecho es entendido como un producto social que se ve condicionado por un conjunto de factores de similar naturaleza, y que una vez producido se constituye en condicionante de otros fenómenos. Es pues un instrumento social.

Bajo esta idea, el iusrealismo pretende entender las causas sociales que dan origen al Derecho y las necesidades que busca satisfacer; al tiempo que posterior a

³⁵ H. SABINE, George, *Historia de la teoría política*, (trad. Vicente Herrero), tercera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 333.

³⁶ KRAWIETZ, Werner, *El Concepto Sociológico del Derecho y otros ensayos*, tercera edición, Fontamara, México, 2001, p. 23.

su conformación intenta describir la manera en que funciona en los ámbitos sociales,³⁷ toda vez de que, son estos quienes producen el Derecho, lo mantienen, lo reelaboran y lo condicionan.

Para Alf Ross, “[...] *la Teoría General del Derecho (o Jurisprudence, como dicen los anglosajones) debe plantear y resolver tres grandes problemas: el del concepto y naturaleza del derecho, el del fin o idea de éste y el de la interferencia entre derecho y sociedad.*”³⁸

De lo anterior se infiere que en esencia se analiza la “*legitimación o deslegitimación de una legalidad positiva*”,³⁹ es decir, del Derecho eficaz, del vivido, ya que legitimidad y justicia no son del todo coincidentes en un tiempo y espacio, por ello, la necesidad de repensar la razón social del Derecho desde una perspectiva funcional y así cuestionar: para qué y para quién sirve el Derecho, qué función cumple o debería cumplir en la sociedad. ¿Es instrumento de cambio positivo o un obstáculo?

Dentro de este reflexionar sobre la funcionalidad del Derecho, se plantean como premisas: 1. Las formas en que opera dentro de la resolución de conflictos; 2. Lo relativo a la orientación del comportamiento colectivo; 3. La legitimación y organización del poder; y, 4. La configuración de las condiciones de vida.

Sin duda es en el iusrealismo donde pareciera que el juzgador juega un papel fundamental en cuanto constructor del propio Derecho, y en la medida que logra conciliar lo positivo con las formas sociales, al grado de materializar uno de los puntos centrales de esta corriente que es el de la efectividad del Derecho, entendido como un elemento vinculador entre el orden positivo y el social.

³⁷ RECASENS SICHES, *Sociología del...*, op. cit., p. 581.

³⁸ Citado por GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Positivismo Jurídico, Realismo...*, op. cit., p. 77.

³⁹ DIAZ, Elías, *Ética contra Política*, segunda edición, Fontamara, México, 1998, p. 12.

Al igual que las otras corrientes, el iusrealismo ha sido sometido a cuestionamientos, particularmente en lo que ve a la función de los operadores jurídicos y al propio ejercicio racional de su labor, al grado de pensarse que de la misma forma se trastocan valores como el de la seguridad frente a la aplicación y ponderación de elementos externos al orden puramente jurídico, al tiempo que se considera que en gran parte la aplicación del derecho pudiese quedar supeditada a la particular ideología del juzgador.

Con lo planteado hasta este momento, se pudiera pensar con optimismo que se ha cimentado una base por lo menos suficiente que nos permitirá acercarnos un poco a la definición de derecho electoral.

Ciertamente en vía de conclusión y referencia podemos establecer que, mientras para el positivismo su idea total gira sobre la validez de la norma fundada en la actividad creadora del Derecho por parte de los órganos estatales; para el naturalismo su esencia se cifra en la idea de un Derecho paralelo al orden positivo, pero de características inmutables y universales válido en todo tiempo y lugar que va de la mano de valores como la justicia y la libertad; mientras que, por último, para el realismo lo fundamental es la visión de un Derecho vivido, aceptado y eficaz como un instrumento de socialización, sin embargo, bien vale observar un último enfoque, que por lo demás, no resulta nada ajeno en el campo del derecho electoral en donde tiene una influencia importante.

1.1.2.4 El Derecho como argumentación. Nos dice Manuel Atienza que frente a posiciones formalistas y cerradas, el Derecho “... *tiene que contemplarse en relación con el sistema social y con los diversos aspectos del sistema social: morales, políticos, económicos y culturales...*”⁴⁰, por lo que ante ello, lo más importante de entender es que el Derecho es una actividad en la que se forma parte, por lo que el teórico no puede limitarse a describir la norma, y así, de manera por

⁴⁰ ATIENZA, Manuel, *El Derecho como Argumentación*, Fontamara, México, 2005, p. 120.

demás interesante sostiene que: “... *el enunciado interpretativo emitido por un juez no describe algo preexistente, pero tampoco puede verse simplemente como una prescripción, sino que se trata más bien de una creación peculiar, un desarrollo guiado, aunque no predeterminado en todos sus aspectos, por ciertos criterios y que, en cierto modo, tiene algo de descriptivo y de prescriptivo*”.⁴¹

En esta lógica, y a partir de varios contrastes con las posiciones realistas, filosóficas, y como se dijo, positivistas, Manuel Atienza se enfoca a sostener la eventual creación de una nueva concepción del Derecho⁴² a partir de autores como Dworkin, MacCormick, Alexy, Raz o Ferrajoli, y en donde la argumentación juega un papel central, por lo que sus principales rasgos son:

1. La importancia de los principios jurídicos para comprender la estructura y el funcionamiento de un sistema jurídico.
2. La tendencia de entender a las normas más allá de su estructura lógica, sino a partir del papel que juegan en el razonamiento práctico.
3. La idea del dinamismo del derecho, por lo que si bien son normas, también es una práctica social que incluye también, procedimientos, valores, acciones, etcétera.
4. La importancia de la argumentación como un proceso racional y conformador del derecho.
5. El debilitamiento de los discursos meramente descriptivos.
6. La validez en términos sustanciales en la medida de que se respeten principios y derechos constitucionales.
7. La idea de que la jurisdicción es mucho más que la sujeción del juez a la ley, sino que también involucra la interpretación de principios constitucionales.
8. La conexión intrínseca y conceptual entre derecho y moral.

⁴¹ Ibid., p. 121.

⁴² Véase. ATIENZA, Manuel, *El Derecho como Argumentación en Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, pp. 72-74.

9. La integración de la razón práctica: derecho, moral y política.
10. La idea de que la actividad del jurista desde la razón práctica esta guiada, además, por la pretensión de justicia.
11. Debilitamiento entre las fronteras entre el derecho y el no derecho.
12. La necesidad de justificar racionalmente las decisiones.
13. La idea de que el derecho no solo es un instrumento para lograr objetivos sociales, sino también para incorporar valores morales.

A partir de lo anterior, Atienza nos lleva a lo que denomina como *pragmatismo jurídico*, cuya esencia, al no ser una teoría, ni mucho menos una actitud, la define como “...un tipo de exhortación acerca de la teoría: su función es... recordarles a los juristas y a los jueces lo que ya saben pero frecuentemente no practican”,⁴³ lo cual se da a partir de la aceptación a las siguientes tesis:

1. El derecho y los problemas jurídicos se deben considerar en su contexto.
2. Las doctrinas y teorías se elaboran con un propósito y para un auditorio determinado.
3. Rechazar concepciones demasiado abstractas del derecho.
4. Una visión instrumental y finalista del derecho.
5. La vinculación del derecho con ciertas necesidades prácticas de los hombres.
6. Énfasis en las consecuencias, en el futuro.
7. La importancia del diálogo y el consenso como criterio de justificación.
8. La importancia de la práctica como medio de conocimiento.

De esta manera concluye Atienza vinculando al derecho a la noción de conflicto, por lo que asume que el derecho es una institución volcada a la resolución de conflictos.

⁴³ Ibid., p. 78.

Más allá de los planteamientos, lo trascendente del pensamiento de Atienza, desde nuestra perspectiva, es el poner en la mesa central el papel de la argumentación como un elemento fundamental en la reelaboración del derecho desde el espacio de los jueces, a partir de posiciones activas, y de que sobre todo esta posición refleja una concepción del derecho más cercana para un Estado constitucional y democrático de derecho.⁴⁴

1.2 Definición de derecho electoral

Como se podrá haber advertido, el tratamiento del derecho electoral será bajo las premisas asentadas respecto al Derecho en general, por lo que trastocando cualquier posición monolítica, la finalidad es la de encontrar una visión integral de lo electoral desde una perspectiva positivista, otra axiológica, una más sociológica y sin descartar la línea argumentativa, la cual, creemos estará subyacente a lo largo de la investigación a partir de la mención a asuntos concretos, criterios jurisprudenciales, consideraciones y reflexiones personales, entre otros.

Sin temor a equivocarme puedo seguir sosteniendo con el único ánimo de dimensionar la importancia del derecho electoral que, uno de los grandes avances de nuestra democracia ha sido la legalización y jurisdiccionalización de la lucha legítima por el ejercicio del poder público. En gran medida, -aún con algunos vestigios- el derecho electoral mexicano ha dejado de ser un instrumento “politizado”, y su mayor reto ahora es el de constituirse como una herramienta eficaz en la consolidación democrática.

Por ello resulta imprescindible entender que, la vigencia de sus contenidos va de la mano de la realización de valores colectivos que operan en contextos de constante reconfiguración.

⁴⁴ ATIENZA, Manuel, *El sentido del derecho*, Ariel-Derecho, España, 2001, pp. 309-310.

La decidida reconstrucción de los tejidos sociales, la formación de una ciudadanía más reflexiva y crítica sobre sus instituciones, así como la imperiosa necesidad de reordenar el ejercicio del poder público a efecto de estar en condiciones de dar respuesta puntual a las demandas sociales más sentidas, constituyen referentes importantes en esta recomposición democrática, en la cual el derecho electoral toma una posición de privilegio en cuanto elemento integrador de la representación política.

1.2.1 El derecho electoral. Su aspecto positivo

Ciertamente de manera muy general y hasta cierto punto simple, se puede sostener que una de las nociones más arraigadas en los ámbitos jurídicos y colectivos, es aquella que entiende al derecho electoral vinculado únicamente con la facultad electiva de los ciudadanos respecto de sus representantes populares, obviamente dejando de lado aspectos axiológicos y socio-políticos de necesaria consideración.

En este sentido, gran parte de la doctrina coincide en la afirmación de que el derecho electoral se constituye por un conjunto de normas jurídicas “[...] *reguladoras de la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo, de la organización de la elección, del sistema electoral, de las instituciones y organismos que tienen a su cargo el desarrollo del proceso electoral y del control de la regularidad de ese proceso y la confiabilidad de sus resultados*”.⁴⁵

De esta suerte igualmente se dice a través de diversas concepciones acuñadas que, el derecho electoral tiene dos sentidos: uno amplio y otro estricto.⁴⁶

⁴⁵ ARAGÓN REYES, Manuel, *Derecho Electoral: sufragio activo y pasivo*, en: NOHLEN, Dieter, *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, IFE, TEPJF, IIDH y Universidad de Heidelberg, México, 1998, p. 104.

⁴⁶ Véase. NOHLEN, Dieter y Daniel SABSAY, *Derecho Electoral*, en *Tratado de derecho...*, *op.cit.*, pp. 13-14; GALLO ALVARÉZ, Gabriel y Gabriela RUVALCABA GARCÍA, *Marco Teórico Conceptual del Derecho Electoral*,

En sentido amplio constituye el conjunto de normas jurídicas que regulan las situaciones mediante las cuales los ciudadanos eligen a sus representantes a cargos públicos; mientras que en sentido estricto establece las regulaciones que afectan al derecho de los ciudadanos a participar en la designación de los órganos representativos. En síntesis, señala quién es elector y quién es elegible y trata de determinar si el derecho de sufragio es o no universal, directo y secreto. En este sentido, se remite a postulados y cuestiones jurídicas que, por lo general, tienen un carácter jurídico constitucional.⁴⁷

Si bien son ciertos los apuntados alcances y contenidos del derecho electoral, de entrada se puede establecer que existen algunas omisiones que trastocan la generalidad que debe prevalecer en una definición de esta naturaleza, ya que por ejemplo, evade hacer mención a uno de los derechos fundamentales de naturaleza política como lo es el de la observación electoral, igualmente deja de lado lo relacionado con los partidos y agrupaciones políticas, los delitos electorales y la materia procesal electoral vinculada con los medios de impugnación. De la misma manera, tal y como se verá más adelante guarda silencio sobre los mecanismos de democracia participativa como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato.

No obstante, asiste la razón en cuanto a que el derecho electoral, por sí, constituye todo un andamiaje o sistema jurídico construido en función del sentido republicano de cualquier Estado democrático de derecho, incluso así lo entiende nuestro propio orden democrático en cuanto sustrato fundamental de lo electoral. Ello es así cuando nuestra Constitución en su artículo 3º al definir a la democracia establece que no solamente es “*una estructura jurídica*”; es decir, en vía de exclusión

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Documento de trabajo para el “Seminario en Derecho Electoral Mexicano”, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UMSNH, agosto de 2001.

⁴⁷ Véase. NOHLEN, Dieter, *Voz: Derecho Electoral*, en *Diccionario de Derecho Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Costa Rica, 1999, p. 211.

afirma la existencia de todo un sistema jurídico orientado desde y para nuestra democracia.

1.2.2 El derecho electoral. Su aspecto axiológico

Ahora bien, desde el punto de vista axiológico y a partir de una perspectiva filosófica el derecho electoral también puede concebirse como una herramienta para hacer eficaces y efectivos diversos valores como la libertad, igualdad, justicia, gobernabilidad, competencia legítima y la propia democracia.

Siguiendo esta dimensión, la doctrina ha esbozado algunas definiciones orientadas a rescatar el referente valorativo del derecho electoral, y así, Manuel Aragón sostiene que: *“[...] es un instrumento de garantía de la democracia, esto es, una técnica jurídica mediante la cual se pretende asegurar la certeza en el otorgamiento de la representación popular [...] sólo merece el nombre de derecho electoral aquel que, basándose en el sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, garantiza la libre competencia y la igualdad de oportunidades en la contienda electoral, así como la fiabilidad de los resultados producidos en las votaciones”*.⁴⁸

Por su parte Rafael Preciado Hernández afirma: *“[...] en toda organización democrática concreta se conjugan elementos numerosos y muy variados de los cuales unos son contingentes, históricos, en tanto que otros tienen carácter necesario, esencial, siendo estos últimos los que deben ser tomados en cuenta en la definición de la democracia [...] así, toda recta forma democrática, sin dejar de ser política, está vinculada a contenidos económicos, jurídicos y éticos, de los cuales*

⁴⁸ *Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo*, en *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, IFE, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1993, pp. XXIV y XXV.

*unos son necesarios y permanentes, en tanto que otros son contingentes y transitorios*⁴⁹

Como se puede observar existe la tendencia a orientar los contenidos del derecho electoral hacia la tutela y realización de ciertos valores colectivos, por lo que en cuanto instrumento debe legitimar por la vía de la norma jurídica específicas aspiraciones sociales, por tanto, igualmente asiste la razón a aquellos que encuentran en el derecho electoral el medio para la realización de valores.

De la misma forma pareciera que igualmente así lo entiende nuestra Constitución, pues como ya señalamos, al momento de referirse a la democracia entendida como el valor fundante y fundacional del derecho electoral, establece que a ésta deberá entendersele, además, como *“un sistema de vida”* que toma como exigencia primordial el *“constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”*.

1.2.3 El derecho electoral. Su aspecto social

Finalmente tenemos la perspectiva socio-política, y para lo cual se debe tener presente que el derecho electoral no es ajeno a los condicionamientos de los factores reales de poder, menos aún cuando una de sus funciones principalísimas es la de regular por la vía jurídica la contienda legítima por el ejercicio del poder público.

En consecuencia es el Estado de derecho, en principio, la forma política que constituye uno de los principios esenciales de cualquier organización democrática, ya

⁴⁹ Citado por MARTÍNEZ PORCAYO, J. Fernando Ojesto, *La positividad de los valores democráticos-electorales, en Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, TEPJF, IFE, UNAM y PNUD, México, 1999, p. 1403.

que por si mismo implica la racionalización de la lucha política y asegura el respeto de las libertades humanas.⁵⁰

Por tanto desde la ciencia política se ha sostenido que: *“Si bien la legislación electoral no es una variable independiente y sus repercusiones y limitaciones dependen del contexto en que se da, resulta cierto también que a través de ella se pueden modular diversas realidades políticas (desde la representación en el Congreso hasta la presencia en el escenario de distintas corrientes político-ideológicas).”*⁵¹

En esencia, se debe advertir que el derecho constituye un factor de legitimación de los cambios políticos y sociales, por lo que se viene a definir como la expresión institucionalizada de los sistemas electorales, de los sistemas de partidos y del propio régimen político, el cual lleva en su interior las exigencias básicas para la construcción o consolidación de la democracia, y que en esencia son: 1. El reconocimiento y respeto de la vida humana, así como el pleno desarrollo de sus potencialidades físicas y psíquicas; 2. La libertad crítica individual, libertad de opinión y de expresión, como dinamizador que evita la sacralización dogmática de lo existente; 3. La participación política en libertad para la toma de decisiones, así como el correcto funcionamiento, con publicidad, transparencia y fiscalización del sistema institucional; 4. Exigencia de igualdad; 5. Afirmación del principio de la soberanía popular; 6. Regla de la mayoría como criterio operativo; 7. Reconocimiento de los valores e intereses legítimos de las minorías; 8. Política de consenso y de compromisos o pactos sociales, políticos y económicos; y, 9. Protección y realización de los derechos humanos.⁵²

⁵⁰ LANCIS Y SÁNCHEZ, Antonio, *Los principios básicos del derecho electoral contemporáneo*, Academia Interamericana de Derecho Comparado e Internacional, La Habana, Cuba, 1957, p. 357.

⁵¹ WOLDENBERG, José, *Consideraciones políticas en torno a la legislación electoral*, en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral, Año 1, México, 1992, p. 53.

⁵² Véase. DIAZ, Elías, *Ética contra...*, *op. cit.*, pp. 51-53.

Por último, al igual que en las otras visiones, la Constitución mexicana concibe a la democracia como un “régimen político”, y por tanto, la configuración de las reglas operativas del poder público corre a cargo del propio derecho electoral, particularmente en lo correspondiente a la conformación de los órganos de gobierno, y en la inteligencia de que, para eficientar el ejercicio del poder de cara a las exigencias cotidianas, una condición imprescindible es atender y entender los contextos socio-políticos en los que opera.

Con lo dicho hasta aquí se puede obtener una visión general de la funcionalidad del derecho electoral en los esquemas democráticos. En el caso mexicano no hemos sido ajenos a estas tendencias: Por un lado existe un entramado jurídico que da soporte y cauce a nuestra normalidad democrática; por otra parte en su contenido encierra una serie de valores que nos hacen entender a nuestra democracia como un instrumento y un fin para aspiraciones colectivas a favor del bien común; y finalmente, sin duda ha sido un instrumento legitimador de los cambios socio-políticos y de nuestra propia transición democrática.

Sin embargo, resulta preciso adoptar una definición de derecho electoral mexicano, lo cual se realizara bajo breves reflexiones. En la doctrina jurídico-electoral tenemos primeramente la definición de Luis Ponce de León Armenta quien consigna: *“El derecho electoral, es la parte del derecho político que se manifiesta como un sistema de valores, principios, doctrina jurídica, legislación, jurisprudencia y resoluciones jurisdiccionales que regulan y armonizan las relaciones humanas y su entorno natural con motivo de la elección, designación y remoción de los conductores, representantes y servidores de la organización política en todos sus niveles y modalidades, con el fin de realizar la justicia y la seguridad jurídica.”*⁵³

De la misma forma la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado: *“MATERIA ELECTORAL. CONCEPTO DE, PARA LOS EFECTOS DE LA*

⁵³ PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *Derecho político electoral*, segunda edición, Porrúa, México, 1998, p. 4.

*IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. De la interpretación jurídica, armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 35 fracciones I y II, 36, fracciones II, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81, 115, fracción I, 116, fracción I y 122, fracción III, de la Constitución Federal, se infiere que para los efectos de la acción de inconstitucionalidad, establecida en la fracción II del artículo 105 de dicha Carta Fundamental, debe entenderse que son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, prohibidas de ser examinadas por la Suprema Corte de acuerdo con el mencionado artículo constitucional, aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal”.*⁵⁴

A simple vista, el común denominador tanto de la definición doctrinal como en la del Máximo Tribunal en nuestro país, es el hecho de considerar que el derecho electoral tiene como función principal el de la legitimación de los procesos electorales mediante los cuales el pueblo en su calidad de soberano ejerce su derecho activo de elegir a sus representantes al ejercicio del poder público. En síntesis, el derecho electoral es igual a elecciones.

Si bien son ciertas las apreciaciones dogmática y jurisprudencial citadas, no menos lo es que, como lo habíamos apuntado, el concepto de derecho electoral va mucho más allá del ejercicio periódico, libre y secreto del voto. Lo anterior es así, principalmente en función al redimensionamiento que ha tenido específicamente el concepto de la democracia, la cual, igualmente se ha sostenido, no se agota en las urnas.

⁵⁴ Véase. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo III, marzo de 1996, pp. 458 y 459.

En este sentido, el concepto de participación ciudadana cobra singular importancia en cuanto que ésta no solo se limita a la elección de representantes, sino que va al nivel de la toma de decisiones fundamentales a través de mecanismos de democracia directa como el plebiscito y el referéndum.⁵⁵

Fue precisamente bajo esta idea que, el 30 de agosto de 2002 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conoció de un juicio de revisión constitucional electoral (SUP-JRC-118/2002) instaurado con motivo del proceso plebiscitario llevada a cabo por el gobierno del Distrito Federal, y en donde sostuvo que los alcances de la democracia, y por tanto del derecho electoral, iban hasta el conocimiento de los referidos mecanismos de democracia participativa.

En términos generales la Sala Superior dijo en el punto 3 del tercero de sus considerandos de la resolución que: *“Los conceptos genéricos comicios y elecciones, que utiliza la disposición constitucional, (refiriéndose al artículo 99 fracción IV) no sólo deben entenderse referidos a aquellos procesos o actos electorales que tengan relación con la designación de representantes populares, sino también a los demás procesos o instrumentos, que algunos llaman de democracia directa o participativa [...]”*

De la misma forma en el punto 5 del citado considerando puntualizó su razonamiento señalando que: *“Así, los instrumentos o procesos de democracia directa, como el plebiscito, quedan comprendidos dentro de la materia propiamente electoral, en la medida que constituyen modelos a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía en actos de gobierno, cuando los poderes públicos someten al voto de la ciudadanía una determinada propuesta o alternativa de acción pública para que la apruebe o rechace.”*

⁵⁵ Véase. ARAGON REYES, Manuel, *Derecho Electoral: sufragio activo y pasivo*, en *Tratado de derecho...*, op. cit., p. 104; OROZCO GÓMEZ, Javier, *Estudios Electorales*, Porrúa, México, 1999, p. 4.

Fue de esta forma que, lo sostenido por el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral, vino sin duda a trastocar la noción arraigada del derecho electoral, al menos desde el punto de vista adjetivo o procedimental en cuanto a los mecanismos de participación ciudadana, ya sea por la vía de las elecciones o de los procesos plebiscitarios o de referéndum, ya que durante mucho tiempo la idea de lo electoral sólo estuvo relacionada con los procesos de renovación de los poderes públicos.

Y es precisamente a partir de esta declaración que, la definición que nos brinda el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México en su diccionario jurídico cobra mayor relevancia. Al respecto establece que: “[...] *el derecho electoral puede ser concebido, ciertamente, desde dos puntos de vista: primero, en tanto disciplina del conocimiento humano y, en consecuencia, rama del derecho constitucional y, segundo, como conjunto de normas, principios y reglas cuyas prescripciones se dirigen, esencialmente, a la regulación de los mecanismos y procesos de participación de los ciudadanos en la elección de sus representantes, o en su caso, tanto en la determinación de su sistema político, como de una serie de decisiones políticas fundamentales.*”⁵⁶ Y más aún, se sostiene que el derecho electoral cumple tres funciones básicas: 1. Garantizadora del Estado de derecho; 2. Conformadora de la vida política; y 3. Legitimadora e integradora de los sistemas democráticos.

Sin duda esta definición ofrece reflexiones positivas en torno a la materia, por lo que vale la pena destacar algunos de sus elementos que le distinguen en oposición a otras.

En primer lugar le entiende como una disciplina, lo cual resulta singular en cuanto la necesidad de entender al derecho electoral como una disciplina especial

⁵⁶ Voz: *Derecho Electoral*, en *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2000, p. 1176.

dentro del mundo jurídico, y sobre la base de lo que varios autores han asumido en términos de la autonomía del derecho electoral respecto de otras ramas del derecho.

Otro punto que consideramos muy importante es el de la distinción entre normas, principios y reglas. Particularmente es destacable esta apreciación por el hecho de que en el siguiente apartado veremos que existe una tendencia a dimensionar la importancia de los principios jurídicos en el sistema electoral mexicano, y lo cual sin lugar a dudas ha sido un pilar fundamental en la construcción jurídica que se ha dado en torno al derecho electoral, señaladamente a partir de su detección, ponderación y aplicación a diversos casos concretos que en gran medida han reorientado en algunos momentos nuestro andar democrático.

Posteriormente como lo habíamos indicado, se tiene el acierto de diferenciar por un lado los procesos de participación ciudadana, para después subsumirlos implícitamente bajo el matiz democrático.

Por último, se nos habla de tres funciones básicas que podríamos decir que se traducen en: una tuteladora, otra constructora y una más legitimadora; es decir, por un lado a través de una tutela garantista asegura la esencia y operatividad del Estado democrático de derecho, particularmente en lo relativo a la racionalización de la lucha política a través de la juridicidad. Por otra parte se ratifica como el instrumento fundamental para la conformación de la vida política, ya sea ajustándose a las nuevas realidades o ya sea propiciando nuevos escenarios en la cotidianidad democrática. Y por último ratificando su vocación instrumental, construyendo la legitimación de quienes obtuvieron el mandato popular por la vía del apego irrestricto a las reglas jurídicas y a los principios democráticos.

Es por lo anterior que, considero a esta definición como aquella que puede orientar de una manera más clara y precisa los alcances y contenido del derecho electoral mexicano, en la inteligencia de que como se planteó a lo largo de este

apartado, pretender visualizarlo como un todo monolítico, puede llevarnos a un sesgo en cuanto al entendimiento de su naturaleza.

1.3 Los principios constitucionales en el derecho electoral mexicano

Otro tema central que evidencia la relación entre la transición democrática con la jurídica, es el del reconocimiento, ponderación y aplicación de los principios democráticos en materia electoral quienes han jugado un papel cardinal ya sea desde el ámbito jurisdiccional o desde la propia doctrina, y es bajo este contexto que merecen una referencia particular en el presente apartado.

Así, es común encontrar la afirmación de que el Derecho constituye un conjunto de normas jurídicas, sin embargo, se sostiene que esas normas desde su contenido y alcances pueden tomar las siguientes formas: ya sea de regla jurídica o de principio jurídico.

En términos generales los principios jurídicos se conciben como dispositivos principalmente de contenido económico, social, político y moral, con un carácter programático y encaminados a la realización de determinados fines, por lo que su proyección dentro del sistema jurídico debe ser lo más amplia posible. Así, para Hart existen dos rasgos importantes para la distinción de los principios: su naturaleza general y su carácter deseable como propósitos y fines; mientras que para la doctrina mexicana en voz de Jaime Cárdenas son guías que alumbran las finalidades del Derecho y que en consecuencia obligan a los operadores jurídicos, particularmente a los jueces a tomar posición sobre el Derecho frente a la realidad, por lo que se sostiene con Zagrebelsky que en todo principio se sobreentiende el imperativo: *“tomarás posición frente a la realidad conforme a lo que proclamó.”*⁵⁷

⁵⁷ Citado por CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Remover dogmas*, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, enero-junio 2002, p. 46.

Bajo este contexto, se afirma que existen principios formulados y reconocidos explícitamente por los propios ordenamientos jurídicos, en particular los constitucionales; pero igualmente se asevera que existen otros que son extraídos por el interprete de la norma a través de la inducción o deducción por lo que se les entiende implícitos; y finalmente se tienen los extrasistémicos que son externos al sistema jurídico y que devienen del derecho comparado o de reglas sociales aceptadas por la práctica judicial, y que si bien no son válidos por carecer de un sustento normativo, su importancia radica en la eficacia de sus contenidos.⁵⁸

Con la finalidad de precisar con mayor detalle el sentido de los principios, bien vale la pena en vía de contradicción destacar su distinción con las reglas jurídicas. Al respecto Jaime Cárdenas Gracia plantea cinco variables: 1. Los principios se expresan mediante un lenguaje fluido, vago e indeterminado; 2. Los principios son más generales y se dirigen a las actitudes y no a los comportamientos; 3. Los principios son normas categóricas que no se vinculan a una condición y que por tanto, no conocen un ámbito específico de aplicación; 4. Son normas fundamentales que dan identidad al sistema jurídico; y, 5. Los principios se ponderan, por lo que en su aplicación no opera la subsunción.⁵⁹

Por su parte Robert Alexy sostiene: *“El punto decisivo para la distinción entre reglas y principios es que los principios son mandatos de optimización mientras que las reglas tienen el carácter de mandato definitivo. En tanto mandatos de optimización, los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas. [...] Esto implica que los principios son susceptibles de ponderación y, además, la necesitan.”*⁶⁰

⁵⁸ Véase. GUASTINI, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 2001, pp. 132 y 138.

⁵⁹ Véase. *Los principios y su impacto en la interpretación constitucional y judicial*, en *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002, pp. 85-105.

⁶⁰ ALEXY, Robert, *El concepto y la validez del derecho*, segunda edición, Gedisa, Barcelona, 1997, p. 162.

En el ámbito del derecho electoral, como lo sostiene Jaime del Río Salcedo, *“el reconocimiento de los principios constitucionales, y su aplicación en las sentencias de los tribunales electorales se ha convertido en uno de los mayores impulsos en la redefinición del régimen democrático en México, ya sea indicando el sentido y alcance de los derechos fundamentales y las libertades públicas, estableciendo el marco de referencia para el enjuiciamiento de la inconstitucionalidad de normas, o expresando mandatos positivos a los poderes públicos y, especialmente, al legislador”*.

En todo caso, la trascendencia de los principios constitucionales, más allá de conceptos estriba, según Zagrebelsky, en que *“Los principios dicen, por un lado, de qué pasado se proviene, en qué líneas de continuidad el derecho constitucional actual quiere estar inmerso; por otro, dicen hacia qué futuro está abierta la constitución. Los principios son, al mismo tiempo, factores de conservación y de innovación que consiste en la realización siempre más completa y adecuada a las circunstancias del presente del germen primigenio que constituye el principio”*,⁶¹ máxime en la medida de que *“actúan básicamente de contraste a la rigidez del legalismo, en tanto en cuanto la concreta disposición no debiera nunca interpretarse en virtud de sí misma, sino en aras de la realización, a través de ella, de determinados fines recogidos, precisamente, en los principios”*.⁶²

Todo lo anterior, en el entendido de que: *“la constitución no dice, somos nosotros los que la hacemos decir”*.⁶³

En síntesis, las reglas jurídicas principalmente ordenan, permiten o prohíben determinadas conductas que en su momento se ajustan o no a determinados supuestos jurídicos, por lo que son normas de programación condicional, en tanto

⁶¹ Zagrebelsky, Gustavo, *Historia y constitución*, Madrid, Trotta, 2005, p. 89.

⁶² Canosa Usera, Raúl, *Interpretación constitucional y fórmula política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 141.

⁶³ *Ibidem*, p. 88.

que los principios son normas de programación final en la medida de que prescriben la consecución de un fin que se tiene que perseguir.⁶⁴

De esta forma, específicamente hablando de los principios constitucionales que se encuentran reconocidos explícita e implícitamente en el sistema jurídico-electoral mexicano, y que en consecuencia le dan sentido y cauce a nuestro Estado social y democrático de derecho, tenemos que algunos se ubican en sede constitucional que al ser la norma fundante y fundacional viene a confirmarse como la regla de reconocimiento de nuestro régimen político.⁶⁵ Así, el grupo de principios sobre los que se erige nuestro sistema democrático,⁶⁶ principalmente son los siguientes:

En primer lugar tenemos al artículo 1º sobre la igualdad y la no discriminación por razones políticas, el artículo 2º en el cual se reconoce la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas para elegir a sus representantes comunitarios bajo el esquema de usos y costumbres en materia electoral; mientras que el artículo 4º consagra la igualdad entre el hombre y la mujer.

Posteriormente tenemos el artículo 3º constitucional que si bien, consagra cuestiones relativas a la educación pública, en su fracción II inciso a), nos ofrece una definición de democracia concibiéndola en una triple dimensión, esto es, como estructura jurídica, régimen político y como sistema de vida.

⁶⁴ Véase. DE OTTO, Ignacio, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1999, p. 43.

⁶⁵ Respecto de la regla de reconocimiento dentro de un sistema jurídico-político y su funcionalidad, véase: GARZÓN VALDÉS, Ernesto, *El concepto de estabilidad...*, *op. cit.*, pp. 23-35.

⁶⁶ Sobre los principios en materia electoral, véase: OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús, *Principios y reglas en el derecho electoral mexicano*, copias fotostáticas, pp. 192-193 y DEL TORO HUERTA, Iván Mauricio, *Los principios constitucionales que rigen los procesos electorales federales y locales: Un ejemplo de construcción judicial del Derecho Electoral*, (documento de trabajo), Tercer Curso de Especialización en Derecho Electoral, Escuela Judicial Electoral del TEPJF, junio-septiembre 2002.

El artículo 5º constitucional dispone la obligatoriedad y gratuidad de las funciones electorales, con excepción de que éstas se ejerzan profesionalmente, al tiempo que consagra la obligatoriedad del ejercicio de los cargos de elección popular.

El artículo 6º precisa la libre manifestación de las ideas, el derecho de réplica y el derecho a la información que será garantizado por el Estado.

Los artículos 8º y 9º, refieren los derechos de petición y asociación respectivamente, en relación con los derechos políticos reconocidos en el artículo 35.

El artículo 14 y el principio de legalidad.

El artículo 17 precisa el derecho fundamental del acceso a la justicia que en reforma constitucional busca reconocer las acciones colectivas, el cual se relaciona sistemáticamente con los artículos 41, base VI y 99 de la propia Constitución construyen el marco jurídico de la justicia electoral.

Por su parte el artículo 35 constitucional consagra lo relativo a los derechos políticos fundamentales de votar, ser votado, de asociación y de petición. Cabe señalar que sobre el derecho a votar, es en donde se ha fincado la discusión en torno al derecho al voto de los mexicanos en el extranjero, ya reconocido a nivel federal y en las entidades federativas solamente en Michoacán; en tanto que, en lo referente al derecho a ser votado, la discusión se ha centrado sobre las llamadas candidaturas independientes.

Posteriormente el artículo 36 dispone la obligación de votar y la de desempeñar los cargos de elección popular; en tanto que el artículo 38 contempla lo correspondiente a la suspensión de los derechos políticos electorales.

Una de las principales decisiones fundamentales de nuestro régimen político, es la consagrada en el artículo 39 constitucional, en el cual se reconoce el carácter soberano del pueblo mexicano, y que por tanto, es un concepto íntimamente ligado a nuestro régimen democrático y republicano. Por otra parte, se considera que en dicho dispositivo puede fincarse implícitamente el reconocimiento a formas de democracia semidirecta o directa a favor del soberano.

Por su parte el artículo 40 constitucional consagra la forma de gobierno adoptada por el pueblo mexicano, en cuanto republicana, representativa, democrática y federal; por tanto, será republicana en términos de la exigencia de renovación periódica del poder público a través de la voluntad popular, mientras que, será representativa en la medida de que las instituciones representen intereses colectivos, y será democrática en un sentido adjetivo o procedimental representado en procesos electorales, pero también en un sentido sustantivo o social en la medida de que cobre vigencia el “constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Uno de los artículos más importantes en materia electoral es el 41 constitucional, ya que en el se establecen las bases para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. Así, en la primera base se reconoce el carácter constitucional y teleológico de los partidos políticos. En la segunda, se consagran las prerrogativas a que tienen derechos esas formas de organización política, principalmente el financiamiento público. Por su parte la tercera base, a raíz de la reforma constitucional del 2007, contempla lo relacionado al acceso de los partidos a los medios de comunicación sociales. En la cuarta base, se prevé lo relativo a los procesos de selección internos de candidatos por parte de los partidos, y la duración de las campañas electorales.

Por su parte, en la quinta base se plasma el carácter estatal de la organización de las elecciones, se precisa al órgano público autónomo que habrá de llevar a cabo dicha función y se delinea su naturaleza, funciones, estructura y principios. Finalmente, en la sexta base se contempla lo relativo a la tutela de los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales a través de un sistema de medios de impugnación y de un Tribunal Electoral contemplado en el artículo 99 constitucional.

El artículo 49 define el principio de división de poderes, y que en vía de oposición soporta la naturaleza de órgano constitucional autónomo del Instituto Federal Electoral, en cuanto ajeno a la división clásica del poder, pero entendido como un órgano del Estado mexicano que tiene encomendada la función estatal de organizar las elecciones federales.

El artículo 50 constitucional que adopta el sistema bicameral del poder legislativo, mientras que el artículo 51 reconoce el carácter representativo de la Cámara de Diputados.

En términos de nuestro sistema electoral, el artículo 52 construye un sistema mixto en la composición de la cámara de diputados al referir que 300 diputados serán electos bajo el principio mayoritario y 200 por representación proporcional; en tanto que el artículo 53 determina la existencia y magnitud de las circunscripciones electorales, y el artículo 54 precisa las bases bajo las cuales se verificará la asignación de diputados por el principio de representación proporcional. Respecto de la cámara de senadores, el artículo 56 igualmente adopta el sistema mixto en su composición, toda vez que se elegirán 64 senadores por el principio mayoritario, 32 por el principio de primera minoría y los 32 restantes bajo la representación proporcional.

Por otra parte, el artículo 60 consagra el carácter heterocalificativo de las elecciones en cuanto a su legalidad y validez, dejando de lado el sistema autocalificativo a cargo de los propios órganos políticos y que durante mucho tiempo prevaleció en nuestro sistema.

Sobre la justicia electoral el referido artículo 99 dispone la existencia de un Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, encargado de velar por la legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales a través de un sistema de medios de impugnación; en tanto el artículo 105 permite el planteamiento de acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales.

Así mismo destaca el artículo 115 que define el régimen interior de las entidades federativas adoptándose para tal efecto, la forma de gobierno republicana, representativa y popular; mientras el artículo 116 consagra cuestiones relativas a los partidos políticos, organización de elecciones, medios de impugnación electorales y delitos electorales, todos ellos, en los ámbitos competenciales de las entidades federativas.

Se tiene el artículo 122 y el régimen político del Distrito Federal y el artículo 133 y la jerarquía de los tratados internacionales como parte de nuestro sistema jurídico.

Finalmente, el artículo 134 con motivo de la reforma constitucional de 2007 incorporó disposiciones normativas relacionadas con la aplicación imparcial de los recursos públicos y el principio de equidad electoral, así como sobre propaganda institucional y promoción personalizada de los servidores públicos.

La importancia de los principios invocados, no solamente se mide desde un enfoque jurídico, sino que también desde el punto de vista socio-político, en cuanto constituyen la fórmula política entendida como un proyecto de vida en común que

debe ser eficaz con sus propios valores,⁶⁷ de tal suerte que en conjunto, dichas disposiciones conforman un programa que contiene el orden jurídico básico de los diversos sectores de la vida social y política, de modo que prefiguran un modelo de sociedad.⁶⁸

De la misma forma se tiene que reconocer que a través de la praxis jurídica y específicamente en los ámbitos jurisdiccional y administrativo sancionador se han generado otros principios como: 1. El de la exhaustividad; 2. Conservación de los actos públicos validamente celebrados; 3. Adquisición de la prueba electoral; 4. Economía procesal; 5. Concentración; 6. Relatividad; 7. Plenitud de jurisdicción, y 8. Contradicción, entre otros, y los cuales han sido reconocidos y plasmados a través de los mecanismos jurisprudenciales.

Por su parte la doctrina política ha desarrollado principios esenciales como: 1. El principio de la mayoría y la defensa de los derechos de la minoría; 2. La fraternidad político-democrática; 3. Racionalidad y cooperación; 4. Pluralismo; 5. Tolerancia; 6. Competencia regulada y legalidad; 7. Relación de dependencia de los gobernantes con respecto a los gobernados; 8. Convivencia de la diversidad; 9. Participación; 10. Gobernabilidad; 11. Legitimidad, y 12. Protección de los derechos fundamentales.⁶⁹

Como se puede ver son múltiples y muy variados los principios tanto explícitos como implícitos que dan rumbo a la democracia mexicana. La necesidad de su observancia tanto en el mundo institucionalizado como en el de las prácticas políticas deviene insalvable en la medida de que son pautas orientadoras. Asimismo la exigencia de su redimensionamiento a partir de los contextos socio-políticos en los

⁶⁷ Sobre el concepto de fórmula política, véase: GARCÍA BELAUNDE, Domingo, *De la Jurisdicción Constitucional al Derecho Procesal Constitucional*, segunda edición, Grijley, Perú, 2000, p. 62.

⁶⁸ Sobre el concepto de modelo de sociedad desde una perspectiva constitucional, véase: DE OTTO, Ignacio, *Derecho constitucional...*, *op. cit.*, pp. 44 y 45.

⁶⁹ Véase. WOLDENBERG, José y Luis SALAZAR, *Principios y valores de la democracia*, en el No. 1 de los Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, México, 1997.

que operan, igualmente es una de las premisas fundamentales en las que se debe soportar la labor de los operadores jurídicos en sus diversos ámbitos, a efecto de que, de la mano de su reflexión, crítica y aplicación se constituyan como verdaderos referentes vivos y palpables en la consolidación democrática.

1.4 Los derechos político-democráticos

Tal vez uno de los aspectos que mayormente han sido discutidos en los últimos años es, de manera derivada, lo relacionado con una posible ampliación de nuestros derechos político-democráticos. En efecto, reconociendo que los derechos de votar y ser votado son los pilares de los derechos fundamentales en la materia, tenemos que de ellos han resultado instituciones que se encuentran en el centro del debate y que son: el voto de los migrantes en el extranjero, las candidaturas independientes y los mecanismos de democracia participativa como el plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación de mandato.

Más allá de la configuración legal que requiere el reconocimiento de éstos derechos, y que sin duda es un debate que se posiciona más en el ámbito de las voluntades representadas en los órganos legislativos, lo importante es la trascendencia de los derechos políticos en cuanto variantes de los derechos fundamentales para el desarrollo de las personas y como base de una sociedad democrática y libre,⁷⁰ pues como se ha sostenido en oposición a los regímenes totalitarios: *Siempre será más fácil y más digno contar cabezas que cortarlas.*

En esencia se ha sostenido que los derechos políticos son: *[...] aquellas prerrogativas de los ciudadanos que se configuran en ciertas formas de participación de los individuos, bien subjetiva o colectivamente, en los procesos de formación de la voluntad estatal; aparecen, como derechos funcionales que se hacen valer frente al*

⁷⁰ Sobre los derechos políticos, véase: DE OTTO, Ignacio, *Derecho constitucional...*, op. cit., pp. 42 y ss.

*Estado, y a través de su ejercicio se procura influir directa o indirectamente en las decisiones del Poder.*⁷¹

Igualmente se ha dicho que: *“Los derechos políticos son aquellos que, en esencia, según Kelsen, conceden a su titular una participación en la formación de la voluntad social. En otros términos, estos derechos permiten la participación de los individuos, a quienes se ha conferido la ciudadanía, en la estructuración política de la comunidad social de que son miembros y en el establecimiento de las reglas necesarias al mantenimiento del orden social”.*⁷²

Asimismo Daniel Zovatto afirma que: *“[...] los derechos políticos han sido conceptualizados como el conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano participar en la vida política”.*⁷³

Todo lo anterior, bajo la idea clara de que los derechos políticos, simple y llanamente son derechos fundamentales, con todo lo que ello implica.

Del análisis a las definiciones planteadas podemos extraer dos elementos principalísimos: el derecho a participar activa o pasivamente en la toma de decisiones colectivas, y la exigencia de atender las expresiones que en ese sentido se verifiquen; es decir, nos encontramos ante derechos subjetivos oponibles a los órganos estatales, por lo que su protección se desarrolla en tres niveles: Su reconocimiento, las garantías para su ejercicio y su tutela efectiva.

Para tratadistas como Miguel Concha, particularmente el reconocimiento pleno de los derechos y deberes políticos del ciudadano conllevan una esencia fundacional

⁷¹ Voz: *Derechos políticos*, en *Diccionario Electoral...*, op. cit., p. 233.

⁷² Voz: *Derechos del ciudadano*, en *Nuevo Diccionario Jurídico...*, op. cit., p. 1265.

⁷³ *Derechos políticos como derechos humanos*, en *Tratado de Derecho Electoral...*, op. cit., p. 32.

del Estado democrático.⁷⁴ Seguramente el aserto propuesto se sugiere como válido en cuanto que la conformación de los órganos estatales tiene que pasar por la voluntad soberana del pueblo, quien en última instancia a través de procesos electorales define la integración de éstos, mientras que por medio de otros mecanismos de participación toma parte en las decisiones fundamentales de la vida política.

En suma, los derechos políticos se pueden concebir como el fundamento de la organización estatal mediante los cuales el ser humano como *zoon politikon* se proyecta socialmente, al tiempo que en ejercicio de estos reelabora los propios contenidos sociales de una colectividad.

Finalmente desde una posición doctrinal, se ha presentado una clasificación de los derechos políticos desde dos sentidos: uno general y otro particular. Desde el punto de vista genérico destacan derechos como: la soberanía nacional, la democracia, a alterar o modificar la forma de su gobierno, a la nacionalidad, ciudadanía, la libre manifestaciones de ideas políticas, libertad de escribir y publicar en materia política, petición en materia política, la reunión con fines políticos, a tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República. Por su parte en un sentido particular tenemos los derechos: a votar en las elecciones populares, a ser votado para los cargos de elección popular, a la información, a asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, a la afiliación libre e individual a los partidos políticos, a la observación electoral y a participar en mecanismos de democracia semi-directa.⁷⁵

No obstante la naturaleza de los derechos políticos, por su contenido han requerido y demandan de constantes reconfiguraciones, por lo que se sostiene que:

⁷⁴ Citado por GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *Derechos políticos, democracia y observación electoral*, en *Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, *op. cit.*, p. 1320.

⁷⁵ MERCADER DIAZ DE LEÓN, Antonio, *El juicio electoral ciudadano y otros medios de control constitucional*, Delma, México, 2001, pp. 59-62.

“[...] el punto de partida, orientación y límites de los derechos fundamentales se encuentra en el proceso político democrático, que se convierte en el valor constituyente del contenido, del ejercicio y de los contenidos de los derechos de la persona.”⁷⁶

En este sentido nuestra tendencia democrática no ha sido diferente, por ello, veamos someramente el tratamiento que han recibido los derechos fundamentales de esencia política en nuestro sistema jurídico, para lo cual proponemos tres vertientes de análisis: desde la posición constitucional, desde el ámbito del derecho internacional y desde la doctrina judicial.

En sede constitucional ciertamente contamos con el reconocimiento de derechos políticos específicos como el de votar en las elecciones populares (artículo 35 fracción I constitucional), el de ser votado para cargos de elección popular (artículo 35 fracción II constitucional), el de asociación (artículos 9º y 35 fracción III), el de petición (artículo 35 fracción V constitucional), y a la información (artículo 6º constitucional).

Cabe destacar en vía de reflexión que, como ya se indicó, existen planteamientos interesantes en cuanto a nuevos alcances sobre estos derechos. Por ejemplo y particularmente en el derecho a votar se inserta la discusión sobre el voto en el extranjero que por primera vez se hizo posible para la elección del 2006 a nivel federal, y en 2007 en Michoacán.

Por su parte, el derecho a ser votado se dimensiona con la figura de las candidaturas independientes la cual debe ser valorada a partir de tres premisas centrales: a. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han determinado que es un *derecho fundamental*, de

⁷⁶ LANDA, César, *Teorías de los Derechos Fundamentales*, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, enero-junio 2002, p. 67.

*base constitucional, pero de configuración legal;*⁷⁷ b. La Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó en el caso *Castañeda Gutman* que, el Estado Mexicano no viola la Convención Americana al no prever candidaturas independientes, pero que tampoco se incumpliría si estuvieran configuradas, por lo que en todo caso, depende de las circunstancias históricas, políticas, sociales, de diseño del sistema electoral, sus fines, y culturales de cada Estado su adopción o no, “... y por lo tanto, la decisión de cuál sistema escoger está en las manos de la definición política que haga el Estado, de acuerdo con sus normas constitucionales”,⁷⁸ y c. En el proceso de reforma constitucional en materia electoral en 2007, los Senadores de la República, durante el debate sobre las reformas al artículo 41 constitucional, decidieron por 107 votos a favor y 11 en contra eliminar la propuesta que expresaba: “*Corresponde exclusivamente a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular*”.⁷⁹

Asimismo, no se puede soslayar el papel tan importante que cada día cobra el derecho de acceso a la información, no solamente en el campo estrictamente electoral, sino en el de la gestión pública transparente.

Incluso, con el mismo ánimo habrá que destacar la existencia de propuestas de reformas que permitan incorporar a nuestro régimen democrático federal las figuras de participación ciudadana como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato, ya que por lo menos en 27 entidades federativas, incluido Michoacán ya les contempla, por lo menos en sede constitucional. Esas entidades son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis

⁷⁷ Véase Acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006, así como el SUP-JDC-037/2001.

⁷⁸ Véase sentencia de 6 de agosto de 2008.

⁷⁹ Dictamen de origen de 12 de septiembre de 2007.

Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, así como el Distrito Federal.

Sin embargo, ahora con ánimo crítico es de señalar que en todos los casos más allá de los efectos positivos que pudiese producir su incorporación en nuestro sistema democrático, se tendrá que esperar un poco más a que las fracciones partidistas hagan coincidir sus voluntades en los órganos legislativos.

Siguiendo el planteamiento propuesto también tenemos el reconocimiento de derechos políticos como el de la libre expresión de ideas (artículo 6º constitucional), así como el de escribir y publicar en materia política (artículo 7º constitucional). Finalmente en este tenor, igualmente se cuenta con un derecho político que si bien no se encuentra consagrado a nivel constitucional, no impide que por su contenido se le reconozca su naturaleza de fundamental, particularmente nos referimos al derecho de la observación electoral previsto en el artículo 5º, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por lo que corresponde al reconocimiento en documentos normativos internacionales, habremos de destacar someramente algunas disposiciones en el sentido apuntado, ya que en su momento habremos de volver con más dedicación sobre el derecho internacional, por lo que en este espacio solo tiene una connotación referencial.

En primer lugar tenemos la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, y en la cual se encuentran disposiciones como las que siguen: Artículo 21. 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta

voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Prácticamente en el mismo sentido tenemos la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, y en la cual destacan: Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. Artículo 16. Libertad de Asociación. 1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole. Artículo 23. Derechos políticos. 1 Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a. De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b. De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c. De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Finalmente tenemos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, con vigencia a partir del 23 de marzo de 1976, y que consagra: Artículo 19. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. En su artículo 25 Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2

y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a. Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. b. Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. c. Tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Como se observa hasta aquí, es indudable que el reconocimiento a los derechos fundamentales resulta esencial en cualquier organización política que se precie de considerarse democrática, por lo que se constituyen como un pilar fundamental en la conformación y consolidación del Estado social y democrático de derecho.

Ahora bien por lo que corresponde a la tercera de las propuestas, relacionada con el tratamiento jurisprudencial que han tenido los derechos políticos en nuestro sistema jurídico-electoral, veamos panorámicamente algunos criterios que por su contenido creemos que permiten dar luz en el tema.

En primer lugar se debe resaltar que para la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales de carácter político electoral no debe realizarse restrictivamente, por lo que sostiene que, hacerlo de esa manera implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales, ya que por su contenido tienen como principal fundamento promover la democracia representativa; en consecuencia, las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, sino que por el contrario toda interpretación y aplicación de una norma de esta naturaleza debe ampliar y potenciar su ejercicio, sin

que ello signifique sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados.⁸⁰

Bajo esta tesis, la propia Sala Superior igualmente ha establecido que en lo relacionado a los derechos de votar y ser votado es una misma institución, pilar fundamental de la democracia que conlleva a la integración legítima de los poderes públicos en virtud de que los artículos 34, 39, 41, primero y segundo párrafos; 116 párrafo primero, fracción I y 115 fracción I constitucionales consagran en el contexto de la soberanía nacional, ejercida a través de los poderes de la unión y el sistema representativo, como potestad del pueblo para gobernarse a sí mismo, el derecho a ser votado, que mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, integran en los candidatos electos el ejercicio de dicha soberanía.⁸¹

Como se había apuntado, en el caso específico del derecho a ser votado existe una derivación hacia el tema de las candidaturas independientes, señalándose que existía pronunciamiento jurisdiccional al respecto. Sobre el particular la Sala Superior sostuvo en lo fundamental que el contenido del artículo 41 constitucional no era apto para considerar que incluye la exclusividad del derecho para postular candidatos en las elecciones populares en favor de los partidos políticos, toda vez de que en dicho texto no está empleado algún enunciado, expresión o vocablo que exprese tal exclusividad. Más aún, sostuvo que el hecho de que la postulación de candidatos se encuentre dentro de los fines de los partidos políticos, sólo constituye la expresión de ese hecho, pero en modo alguno conlleva la exclusión del ejercicio de tal derecho a otras entidades.⁸² Cabe señalar que la controversia requirió de una interpretación constitucional en razón de que, en su momento, el artículo 175 párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que:

⁸⁰ DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 29/2002).

⁸¹ DERECHO A VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 27/2002).

⁸² CANDIDATOS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NO ESTABLECE LA EXCLUSIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA SU POSTULACIÓN. (Tesis relevante S3EL 081/2002).

“Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”. Dicho enunciado ahora lo recoge el artículo 218, párrafo 1 del mismo ordenamiento.

Por lo que se refiere al derecho de afiliación en materia político-electoral, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido sustancialmente que es un derecho fundamental que se refiere a la prerrogativa ciudadana de asociarse libre e individualmente a las agrupaciones políticas, enmarcado por el contexto de un sistema constitucional de partidos como el establecido en el artículo 41 constitucional.⁸³ De la misma forma ha sostenido que a través de la asociación en materia electoral se propende al establecimiento de mejores condiciones jurídicas y materiales para garantizar a los ciudadanos el ejercicio real y pleno de sus derechos políticos, en condiciones de igualdad, con orientación particular hacia los derechos políticos de votar y ser votado con el poder de la soberanía que originariamente reside en ellos, en elecciones auténticas, libres y periódicas, por las que se realiza la democracia representativa, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.⁸⁴

También tenemos el derecho de petición en materia política y a lo cual la Sala Superior ha señalado que es una prerrogativa específica de los ciudadanos mexicanos, y que en consecuencia al existir el criterio interpretativo de que los derechos fundamentales deben interpretarse en un sentido amplio y no restrictivamente, no sólo le asisten a las personas físicas sino también a las personas jurídicas, por lo que se concluye que el derecho de petición corresponde también a los partidos políticos, por su naturaleza, funciones y finalidades constitucionales y legales.⁸⁵

⁸³ DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 24/2002).

⁸⁴ DERECHO DE ASOCIACIÓN. SUS DIFERENCIAS ESPECÍFICAS EN MATERIA POLÍTICA Y POLÍTICO-ELECTORAL. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 61/2002).

⁸⁵ DERECHO DE PETICIÓN EN MATERIA ELECTORAL. TAMBIÉN CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 26/2002).

De la misma forma se tiene el derecho a la información contenido en el artículo 6° constitucional, y que desde su reforma en diciembre de 1997, incorporó una premisa fundamental dentro de nuestro sistema democrático: Contar con ciudadanos informados. En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha delimitado el contenido y alcances del derecho de acceso a la información pública en materia electoral, considerándolo en esencia como de naturaleza política en cuanto que protege valores consustanciales a un Estado constitucional democrático de derecho.

En ese sentido, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia ha emitido tres tesis relevantes y una jurisprudencia sobre el acceso a la información,⁸⁶ en donde sustancialmente ha sostenido que el acceso a la información es un prerequisite para ejercer otros derechos como el de asociación, ya que de lo contrario se estarían prohiendo ciudadanos desinformados carentes de información básica acerca de los partidos políticos, al tiempo que se puede hablar de un derecho político de acceso a la información pública en materia electoral. De la misma forma, en cuanto a su tutela, se ha sostenido la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer sobre la violación de este derecho a través del Juicio para la Protección de los Derecho Político-Electorales del Ciudadano.

⁸⁶ DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. ALCANCES JURÍDICOS DE LA PRERROGATIVA DE LOS CIUDADANOS PARA CONOCER DATOS QUE OBREN EN LOS REGISTROS PÚBLICOS RELATIVOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 58/2002); DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCE. (Tesis relevante S3EL 038/2005); DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES A SU CONTRAVENCIÓN, POR LA VÍA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. (Tesis relevante S3EL 039/2005), y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. SUBSISTE A PESAR DE LA PÉRDIDA DEL REGISTRO DE LAS ORGANIZACIONES DE CIUDADANOS COMO PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. (Tesis relevante S3EL 040/2005).

Sobre el derecho a la libertad de expresión, en la jurisprudencia 11/2008 de rubro: *LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO*, se ha sostenido que no es una libertad absoluta, cuyos límites se encuentran en aspectos como la seguridad nacional, el orden público, al igual que otros, sin embargo, en el debate público, esa libertad ensancha el margen de tolerancia cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática, por lo que no se transgredirá cuando aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad.

Finalmente, en lo que ve al derecho de petición, la tesis 5/2008 de rubro: *PETICIÓN. EL DERECHO IMPONE A TODO ÓRGANO O FUNCIONARIO DE LOS PARTIDOS EL DEBER DE RESPUESTA A LOS MILITANTES*. Ciertamente, en el ámbito general el derecho de petición es uno de los más desarrollados, sin embargo, distinto es el espacio de la vida interna de los partidos, por lo que resulta relevante el criterio en cuanto que debe ser respetado al interior de dichas organizaciones políticas.

Observando los criterios invocados, resulta incuestionable la importancia de la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales de naturaleza política en cuanto se les reconoce como piezas fundamentales de nuestra estructura democrática.

En efecto, existe una relación inmanente entre democracia y derechos fundamentales. La esencia de los Estados democráticos es sin duda, el reconocimiento, respeto y protección de los derechos fundamentales como uno de los requisitos principales en la consolidación de su sentido social, por ello, es en el ámbito de los regímenes democráticos en donde los ciudadanos encontramos el espacio privilegiado para el aseguramiento de nuestras libertades humanas, mientras

que es a través del ejercicio pleno de los derechos políticos que se asegura la subsistencia de la propia democracia.

1.5 La justicia electoral mexicana

El primer paso hacia la conformación y consolidación de un Estado social y democrático de derecho -como ya se estableció- es el reconocimiento de los derechos fundamentales. El segundo, es su respeto, y es aquí donde en no pocos casos, las voluntades de quienes ejercen el poder público trastocan la dignidad de esos derechos. Llegar a creer que con el simple reconocimiento y a través de decretos se honraran y observarán puntualmente, es negar incluso la propia naturaleza humana, por ello, la incuestionable necesidad de contar con mecanismos tuteladores de esencia, también fundamental.

El entendimiento de la relación entre la democracia y la justicia resulta evidente. Por un lado tenemos que la democracia en un sentido sustantivo es un fin en cuanto a los valores que encierra, mientras que en una acepción adjetiva, formal o procedimental es un medio para la conformación de los órganos públicos a través, particularmente, de procesos electorales.⁸⁷ Por otro lado, tenemos que la justicia institucionalizada y como fin último del Derecho se constituye como un instrumento social para la consecución de ciertos objetivos y para la realización de valores colectivos, por tanto, no es difícil inferir que la justicia con sus mecanismos garantistas se reconoce como el medio eficaz y legítimo tanto para asegurar la realización de los valores democráticos, como para garantizar la normalidad en las formas de integración del poder público.

En este sentido, se ha construido la idea de la justicia electoral, y que más allá de ser una concepción, conlleva en sentido estricto al reconocimiento de diversos

⁸⁷ Véase. BOVERO, Michelangelo y Luigi FERRAJOLI, *Teoría de la Democracia. Dos perspectivas Comparadas*, en el No. 13 de Colección. Temas de la Democracia, Instituto Federal Electoral, México, 2001.

medios jurídicos de impugnación o control de los actos, resoluciones y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante órganos de naturaleza administrativa, jurisdiccional y/o política, con la finalidad de garantizar la regularidad de las elecciones mediante la aplicación de la norma jurídica.⁸⁸

Como se puede percibir, en principio, la teleología de la justicia electoral es la protección auténtica y eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos, funcionarios electorales, ciudadanos y candidatos) con la intención de impedir que pueda violarse la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la constitucionalidad y/o legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los comicios.

No obstante que en cierta medida la noción apuntada se ha ubicado en un lugar común en la doctrina, se hace necesario ampliar sus alcances bajo las siguientes dos premisas: 1. En apartados anteriores se hizo referencia a la necesidad de repensar el concepto de derecho electoral hacía los mecanismos de democracia semi-directa o participativa, y a partir de una resolución del Tribunal Electoral, en consecuencia y bajo esa lógica, la justicia electoral no puede ser circunscrita únicamente a procesos electorales, sino que, igualmente deberá insertarse como un medio tutelador de la normalidad en procesos plebiscitarios o de referéndum; y 2. De la misma forma sería un error pensar que la justicia electoral solamente cobra vida en los procesos electorales o en los referidos mecanismos de democracia semi-directa, sino que va más allá, y tal vez de una manera poco científica podríamos sostener que su ámbito de competencia llega hasta donde lleguen los sujetos del derecho electoral; por ejemplo, tiene que ver con la creación de partidos y agrupaciones políticas, con la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral, con la aplicación de procedimientos administrativos-sancionatorios, con derechos políticos-

⁸⁸ Véase. OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *Justicia electoral y resolución de conflictos*, en CD Juris 2. La Justicia Electoral en México y su Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000.

electorales de los militantes de los partidos políticos, con la propia vida interna y externa de los partidos políticos, y hasta con la conformación de los órganos electorales.

Prueba de esto último, se evidencia con la reforma legal de 2008 en donde el legislador amplió la protección de derechos políticos y estableció que el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano es procedente cuando *quien teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas.*

Por todo ello no es válido pensar que, la justicia electoral renace periódicamente cada que se realizan procesos electorales.

Dicho lo anterior, tenemos que existen diversos sistemas de justicia electoral, y que ciertamente no podemos afirmar cual es el mejor, ya que su valoración tendría que verificarse dentro de los contextos en que opera, por lo que sólo tienen un efecto ilustrativo. Lo que sí es factible señalar es que las principales clasificaciones que se realizan sobre dichos sistemas, toman como criterio la naturaleza del órgano al que se le confiere el control legal y constitucional sobre lo electoral.

En términos generales podemos precisar que existen los siguientes sistemas:

a. El sistema que se puede llamar tradicional o clásico, que se traduce en un contencioso político, ya que conserva en una asamblea política la decisión última de las correspondientes controversias electorales, en el entendido de que en la actualidad ya no existe propiamente un contencioso exclusivamente político, toda vez que, por lo general, el mismo se combina con algunos medios de impugnación previos de carácter jurisdiccional o administrativo, razón por la cual es pertinente hablar más bien de un sistema contencioso mixto político-jurisdiccional o político-administrativo;

b. El sistema que se puede calificar de austriaco y que predomina en Europa, que se caracteriza por un contencioso de jurisdicción constitucional, es aquel que confiere a un tribunal constitucional la decisión última de los medios de impugnación electoral respectivos, en el entendido de que en ocasiones este sistema se combina con otros medios de impugnación previos de carácter también jurisdiccional o, incluso de naturaleza política;

c. El sistema que se puede denominar inglés o contencioso de jurisdicción ordinaria, es aquel que confiere a los jueces ordinarios, pertenecientes al respectivo poder judicial, la atribución de resolver en única instancia, o bien, en combinación con algunos otros medios de impugnación previos (ya sean de carácter administrativo o político), las correspondientes controversias electorales, y

d. El sistema que se puede considerar latinoamericano, que se caracteriza por el establecimiento de tribunales electorales especializados, encargados de la resolución de las controversias sobre los resultados electorales, cuya naturaleza es jurisdiccional y/o administrativa y, en ocasiones, se combina con otro tipo de medios de impugnación previos o posteriores.

Bajo las consideraciones apuntadas podemos arribar a la conclusión de que en el caso mexicano hemos construido un sistema de justicia electoral que se acerca al sistema latinoamericano, sin embargo, son precisas algunas acotaciones.

En efecto, la resolución de controversias electorales entre los actores políticos la hemos depositado principalmente en un órgano especializado denominado Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero, en estricto sentido podría sostener que no es el único órgano encargado de salvaguardar la normalidad democrática, ya que en distintos ámbitos competenciales también tenemos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Instituto Federal Electoral y a la

Procuraduría General de la República a través de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, sin considerar el entramado institucional que de manera semejante se construye en cada entidad federativa y en el Distrito Federal.

Bajo esta tesis propongo pensar que nuestro sistema de justicia electoral se encuentra soportado sobre una tríada institucional, principalmente integrada por el Poder Judicial de la Federación, la autoridad administrativa electoral federal y la Procuraduría General de la República. Lo anterior es así ya que, en el caso del Poder Judicial de la Federación tenemos por un lado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que le corresponde de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso f) constitucional, conocer de las acciones de inconstitucionalidad relativas a leyes electorales federales o locales que contravengan la Constitución; mientras que, en atención a lo dispuesto por los artículos 41, base VI y 99 constitucionales, corresponderá al Tribunal Electoral en cuanto órgano especializado del Poder Judicial de la Federación ser la máxima autoridad jurisdiccional en la materia con competencia para resolver en forma definitiva e inatacable sobre controversias que se presenten a la luz del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

Por otra parte, igualmente tenemos al Instituto Federal Electoral al cual le corresponde conocer del derecho administrativo sancionador electoral de conformidad con lo previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su libro séptimo, *“De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno”*, título primero identificado como: *“De las faltas electorales y su sanción”*, y lo cual se verifica a través de las llamadas quejas administrativas que tienen como origen eventuales violaciones a las disposiciones electorales. Más aún habrá que advertir que si bien el referido sistema de medios de impugnación en materia electoral es competencia de la autoridad jurisdiccional, no menos lo es que entre la variedad de juicios y recursos que lo integran, existe el denominado recurso de revisión cuya tramitación, sustanciación y resolución corresponde a los órganos centrales y desconcentrados del propio Instituto Federal Electoral.

Por último, en esta trilogía institucional tenemos a la Procuraduría General de la República que, a través de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales se encarga de la persecución de los tipos penales contenidos en el título vigésimo cuarto del Código Penal Federal, intitulado: “*Delitos electorales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos*”.

Concluyendo. En la búsqueda de la protección y tutela eficaz de nuestros principios democráticos y republicanos, así como de los derechos fundamentales de naturaleza política contamos con tres instituciones -una jurisdiccional, una administrativa y una penal-, con tres vías -la judicial, la administrativa y la penal- y con tres medios protectores -medios de impugnación, quejas administrativas y delitos electorales-, que incluso en ciertos momentos respetando sus espacios competenciales llegan a encontrarse para sancionar conductas lesivas por una, dos o hasta por las tres rutas.

Con lo dicho hasta aquí, puedo aseverar que la justicia electoral mexicana se soporta sobre un entramado institucional cuya nota sustancial es la de un todo integral que, teleológicamente se orienta a la tutela y protección eficaz de nuestro sustrato democrático, por ello, la necesidad de ofrecer la posibilidad de explorar nuevas figuras que la fortalezcan como las acciones colectivas.

1.6 Criterios de interpretación del derecho electoral mexicano

El simple hecho de intentar precisar el concepto de la interpretación, es por si mismo incierto, pues como señala Manuel Atienza,⁸⁹ podemos referirnos tanto a la actividad como al resultado, igualmente desde el punto de vista del objeto plantea la ambigüedad del término, pues indica si solo será motivo de interpretación cualquier ente susceptible de poder ser interpretado, o solamente los textos lingüísticos, o los

⁸⁹ *Cuestiones judiciales*, Fontamara, México, 2004, pp. 74-75.

textos problemáticos que requieren de una aclaración. En este mismo sentido se pronuncian algunos otros autores, además de entender que la interpretación consiste en dotar de significado una expresión estableciendo o aclarando su contenido y alcances.

Para Ricardo Guastini: *“En sentido estricto, ‘interpretación’ se emplea para referirse a la atribución de significado a una formulación normativa en presencia de dudas o controversias en torno a su campo de aplicación [...] significa en pocas palabras: decisión en torno a l significado no de un texto cualquiera en cualquiera circunstancia, sino (sólo) de un texto oscuro en una situación dudosa”,*⁹⁰ mientras que en sentido amplio la interpretación se podrá verificar *“independientemente de dudas o controversias”*.

En lo esencial pareciera que la interpretación jurídica plantea tres problemas fundamentales. El primero es, quién interpreta, es decir el operador jurídico al cual es dable llevar a cabo esa labor interpretativa y particularmente precisar sus alcances vinculatorios. El segundo problema es, para qué se interpreta, esto es, cuál es el objetivo que se busca: reconstruir el contenido de una norma para determinar su alcance, aplicarla a un caso concreto, desentrañar el sentido de la norma, determinar sus límites, llenar vacíos legales o proporcionar seguridad jurídica. Finalmente el tercer problema es, cómo se interpreta, es decir, bajo qué reglas se despliega la labor interpretativa.

Respecto a quién interpreta, realmente no existe mayor conflicto y se podría sostener que cualquier persona puede interpretar, en el ámbito jurídico lo puede ser un estudiante, un abogado postulante, un servidor público o un legislador, pero en donde sí debemos advertir que juega un papel principalísimo la interpretación jurídica, al grado de constituir una pieza fundamental en la consolidación de cualquier Estado social y democrático de derecho, es en la labor interpretativa de los jueces.

⁹⁰ *Estudios sobre la interpretación jurídica*, Porrúa y UNAM, sexta edición, México, 2004, pp. 4-5.

Y es que debe ser precisamente en el accionar de la judicatura, en donde tal vez con mayor profundidad deberá darse respuesta al segundo de los planteamientos: ¿para qué se interpreta? En efecto, no se trata de un asunto menor y sobre el cual existen variadas posiciones. Por ejemplo, en ese mundo interpretativo del juzgador y siguiendo a Manuel Aragón se tiene que, para Bierling lo fundamental es averiguar la voluntad del legislador. Para Heck, lo importante en la interpretación es la utilización como criterio principal el de la satisfacción de los intereses protegidos por el propio derecho. Para Burlon, Isay y Ehrlich, el juez tiene una capacidad creadora, aún cuando el propio Ehrlich con el tiempo reformularía y sostendrá que la interpretación deberá encontrar, para la norma, el sentido del instituto jurídico al que pertenece. Finalmente, Kelsen postulara que el interprete debe encontrar el significado de la norma con base en la estructura lógica en la que se inserta, considerando el sistema jurídico como algo lógico, cerrado, completo y capaz de dar respuesta a todos los casos que se le plantean.⁹¹

Por su parte, también se han establecido paradigmas interpretativos tales como: a) El dogmático racionalista en el que el juez es la boca del legislador; b) El irracionalista que sostiene la imprevisibilidad de las resoluciones; c) El político en cuanto que la interpretación del derecho es un instrumento de dominación; d) El dworkiano que para todo caso difícil existe y exige una respuesta; e) El funcionalista que se orienta a la contribución de la estabilidad y equilibrios sociales; f) El procedimentalista que atiende a reglas procesales; g) El dialéctico que construye un diálogo entre juez y partes para la búsqueda de la verdad; h) El hermenéutico en el que el juez construye la solución entre el caso y la norma jurídica; i) El analítico con varias respuestas a los problemas planteados; j) El prudencial retórico que destaca el papel de la ponderación.⁹²

⁹¹ ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2002, pp. 150-151.

⁹² Véase. VIGO, Rodolfo Luis, citado por CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Remover dogmas*, *op. cit.*, pp. 42-43.

Lo anterior nos lleva ineludiblemente al cómo interpretar, ello implica establecer qué pasos o reglas deberán seguirse en la actividad interpretadora en función a los paradigmas apuntados o al objetivo planteado por el juzgador. En este sentido Manuel Atienza sostiene que partiendo de las distintas teorías que predominan en la literatura jurídica contemporánea se puede hablar de dos corrientes: Por un lado las teorías contrapuestas entre el formalismo y las escépticas o realistas; y por otro lado las subjetivistas que se oponen a las objetivistas.⁹³

En el caso de las primeras, las teorías formalistas postulan que el intérprete lo que hace es descubrir el significado de un texto, mientras que los escépticos o realistas sostienen que el intérprete no descubre, sino que crea, decide. Cabe precisar que igualmente Atienza reconoce que en esta oposición existen teorías intermedias que en algunos casos reconocen que el intérprete descubre significados, y en otros construye.

Por su parte, en la oposición que presentan las teorías subjetivistas-objetivistas se establece que en el caso de las primeras lo que buscan es indagar la voluntad del legislador, mientras que en las objetivistas lo que se busca es determinar la voluntad de la ley. Igualmente esta contraposición se puede observar desde los modelos intencionalistas y los constructivos, es decir, por un lado los que postulan la intención del legislador o aquellos -modelo constructivo- que sostienen que la interpretación no consiste en descubrir los motivos o intenciones de un autor, sino mostrar el objeto interpretado desde su mejor perspectiva. No obstante lo anterior, igualmente surgen posiciones eclécticas que reconocen por un lado la importancia de indagar sobre las voluntades, al tiempo que consideran como igualmente importante proyectar el objeto interpretado a su máxima ponderación.

Otra forma de medir las oposiciones referidas pudiese verificarse desde la perspectiva de los límites, pues mientras que, para el formalista no se debe crear

⁹³ *Cuestiones judiciales, op. cit.*, pp. 82-83.

nada nuevo fuera del Derecho previamente establecido, por lo que su labor es más cognoscitiva en cuanto que solamente aplica reglas preexistentes; para el escéptico o realista los límites no se encuentran preestablecidos por el Derecho, por lo que deberá crear reglas y justificarlas. En suma, para los formalistas el Derecho es el legislado, mientras que para los realistas es el interpretado.

Bajo la misma tesitura, mientras que para los subjetivistas o intencionalistas los límites son las voluntades y circunstancias personales del creador de la norma, para los objetivistas o constructivistas las fronteras no sólo se encuentran en las reglas interpretativas, sino en los objetivos y valores que dan sentido a esa labor y que conllevan a pugnar por lograr una máxima realización en la norma a interpretar.

Finalmente los formalistas privilegiarán métodos de interpretación gramaticales o semánticos, en tanto que los realistas buscarán configurar la interpretación bajo esquemas extrajurídicos, como políticos, económicos o éticos, entre otros. Por su parte los subjetivistas atenderán a métodos pragmáticos orientados a descubrir la voluntad del legislador, mientras que los objetivistas privilegiarán métodos teleológicos y valorativos.

Como se puede observar, el problema de la interpretación no es un asunto menor, particularmente cuando desciende de sus abstracciones teóricas al mundo de la realidad que respiramos día con día en el ámbito de la aplicación de la justicia.

En efecto, por un lado pareciera que originalmente es un problema de perspectiva que en gran medida dependerá de la posición que se guarde respecto al Derecho, por lo que para el positivista la interpretación formalista y subjetivista o intencionalista será la más importante; en tanto que para los iusrealista o iusnaturalistas la interpretación debe ser objetivista o constructivista y escéptica. Así pues, el cómo dependerá de la respuesta que se ofrezca al por qué y particularmente al para qué.

Por otro lado el problema igualmente se debe visualizar desde la propia naturaleza de la norma jurídica, ya sea que se ubique en sede constitucional o fuera de ella. Ciertamente existe una vasta literatura en ese sentido, en la cual se plantea que el contenido, alcance y límites de la norma constitucional difiere al de la norma jurídica ordinaria. Al respecto, y sobre los puntos señalados existe una tesis aislada sostenida en 1989 por el ex-ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Genaro David Góngora Pimentel -en aquel entonces magistrado de circuito- que consideramos ilustrativa del caso, y que contiene consideraciones que me permito compartir. La tesis se identifica bajo el rubro: *“INTERPRETACIÓN DE NORMAS CONSTITUCIONALES Y NORMAS LEGALES. SUS DIFERENCIAS”*⁹⁴ y señala sustancialmente que: *“El exacto cumplimiento de la Constitución sólo puede lograrse si su intérprete, liberándose de las ataduras de quienes se encargan simplemente de aplicar los textos legales (expresión positivizada del Derecho), entiende que su función no se agota en la mera subsunción automática del supuesto de hecho al texto normativo, ni tampoco queda encerrada en un positivismo formalizado superado muchas décadas atrás, sino que comprende básicamente una labor de creación del Derecho en la búsqueda de la efectiva realización de los valores supremos de justicia. Es precisamente en el campo de las normas constitucionales, las que difieren esencialmente de las restantes que conforman un sistema jurídico determinado, en razón no únicamente de su jerarquía suprema, sino de sus contenidos, los que se inspiran rigurosamente en fenómenos sociales y políticos preexistentes de gran entidad para la conformación de la realidad jurídica en que se halla un pueblo determinado, que la jurisprudencia –pasada la época del legalismo-, se ha convertido en una fuente del Derecho que, aunque subordinada a la ley que le otorga eficacia normativa, se remonta más allá de ella cuando el lenguaje utilizado por el constituyente (al fin y al cabo una obra inacabada por naturaleza) exige una recreación por la vía de la interpretación, para el efecto de ajustarla a las exigencias impuestas por su conveniente aplicación. Así, el intérprete de la Constitución en el*

⁹⁴ En Octava época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo III segunda parte, p. 419.

trance de aplicarla tiene por misión esencial magnificar los valores y principios inmanentes en la naturaleza de las instituciones, convirtiendo a la norma escrita en una expresión del Derecho vivo, el Derecho eficaz que resulta no sólo de la reconstrucción del pensamiento y voluntad que yace en el fondo de la ley escrita (a través de los métodos clásicos de orden gramatical, lógico, histórico o sistemático), sino también de la búsqueda del fin que debe perseguir la norma para la consecución de los postulados fundamentales del Derecho”.

Así, la interpretación constituye una herramienta fundamental en la reformulación del Derecho dentro de una sociedad en una constante reconfiguración a la luz de diversos factores sociales, políticos, culturales y económicos.

Sin duda la ley no tiene un mero sentido cognoscitivo que se sostiene sobre la mera mecanicidad en su interpretación y aplicación, sino que va más allá en razón a la funcionalidad dentro de una sociedad políticamente organizada. Afortunadamente, paso a paso la doctrina judicial y la académica caminan hacia una coincidencia en cuanto al papel creador del Derecho por parte del juez, como un hacer activo,⁹⁵ creación que ciertamente se encuentra igualmente limitada por la propia racionalidad judicial a efecto de preservar el valor de la seguridad jurídica, y en la cual la ponderación toma un lugar fundamental. En última instancia habrá que destacar que su labor aplicativa del derecho lo ubica entre los valores de la norma y la realidad que se le presenta, por lo que en ese espacio lleva a cabo una actividad modeladora de la vida social.

Al final del día, como lo sostienen diversos tratadistas como Jersy Wroblewsky, la inclinación sobre una posición u otra, así como la adopción de un modelo específico de interpretación se encontrará determinada en gran medida por *la ideología del intérprete*.

⁹⁵ Sobre constructivismo judicial, véase: BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *La interpretación de la Constitución por la jurisdicción ordinaria*, Civitas, Madrid, 1990, pp. 52-66; así como, DE OTTO, Ignacio, *Derecho constitucional...*, *op. cit.*, pp. 284-303.

1.6.1 La interpretación electoral. Aspectos generales

Ya en el caso particular del derecho electoral, desde 1990 el Código Federal Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 3º estableció que: *“La interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución”*. En 1996 la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral recogió la misma fórmula al establecer en su artículo 2º que: *“Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, las normas se interpretarán conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional. A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho”*.

Finalmente, en la reforma electoral de 2008, se incorporaron dentro de los criterios de interpretación el párrafo 2, del artículo 2, señalando que: *“La conservación de la libertad de decisión política y el derecho a la auto organización de los partidos políticos, deberá ser considerada por las autoridades electorales competentes, al momento de resolver las impugnaciones relativas a los asuntos internos de los partidos políticos.”*

Es preciso señalar que, para los efectos del presente apartado, circunscribiremos el estudio a los criterios gramatical, sistemático y funcional.

Por lo demás, resulta visible que en materia electoral los modelos interpretativos adoptados por la propia legislación se encuentran claramente especificados, por lo que se hace necesario establecer cuales son los alcances de esos criterios, y a ese respecto la propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció en tesis relevante que: *“[...] El criterio de interpretación gramatical, básicamente consiste en precisar el significado del lenguaje legal que se emplea en determinado precepto jurídico, cuando genera*

*dudas o produce confusiones, ya sea porque alguno o algunos de los términos empleados por el legislador no se encuentran definidos dentro de su contexto normativo, o bien, porque los vocablos utilizados tienen diversos significados. El criterio sistemático consiste en determinar el sentido y alcance de una disposición, cuando la misma resulta contradictoria o incongruente con otras disposiciones o principios pertenecientes al mismo contexto normativo. Conforme al criterio funcional, para interpretar el sentido de una disposición que genera dudas en cuanto a su aplicación, se deben tomar en cuenta los diversos factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento de la norma jurídica en cuestión, que no pertenezcan a los criterios de interpretación gramatical y sistemático. [...]*⁹⁶

La misma Sala Superior sostiene que la utilización de un criterio u otro no depende del orden en que son enunciados en las disposiciones legales referidas, sino en función de aquél que se estime más adecuado para esclarecer el sentido de la disposición respectiva.

Con la finalidad de precisar los alcances y directrices de los criterios interpretativos en referencia, veamos someramente cada uno de ellos.

1.6.1.1 Criterio gramatical. Tal vez sea uno de los más utilizados e incluso como aseveran algunos, seguramente es el primero al que se recurre, pues en términos generales *“[...] consiste en deducir de las palabras mismas, de su lugar en la frase y de la sintaxis, de la misma puntuación, el sentido exacto del artículo de que se trata.”*⁹⁷

⁹⁶ Tesis: “CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. CRITERIOS PARA SU INTERPRETACIÓN JURÍDICA”. Sala Superior. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002.

⁹⁷ DU PASQUIER, Claude, citado por OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, J. Fernando, *Estudio sobre el orden público, la interpretación normativa y los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad en materia electoral*, en CD Juris 2. La Justicia Electoral en México y su Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000.

En este sentido Wróblewsky ha construido una serie de premisas en torno a este criterio de interpretación, las que hace consistir en:

- Sin razones suficientes, no se debe atribuir a los términos interpretados ningún significado especial distinto del significado que estos términos tienen en el lenguaje natural común.
- Sin razones suficientes, a términos idénticos, que se utilizan en las reglas legales, no se les debería atribuir diferentes significados.
- Sin razones suficientes, a términos diferentes no se les debería atribuir el mismo significado.
- No se debería determinar el significado de una regla de manera tal que algunas partes de dichas reglas sean redundantes.
- El significado de los signos lingüísticos complejos del lenguaje legal deberá ser determinado según reglas sintácticas del lenguaje natural común.⁹⁸

No obstante la importancia del criterio gramatical de interpretación, se podría sostener que su existencia no es del todo nueva, incluso, tal vez habría que reconocer que desde el derecho romano ya existían pautas muy similares. Lo anterior es así, ya que del *Digesto* encontramos los siguientes enunciados:

- *“Cuando la ley es clara, no ha lugar a la interpretación. (Ubiverva non sunt ambigua, non est locus interpretatio).”*
- *“Las palabras de la ley deben entenderse según su significación propia y natural, a no constar que el legislador las entendió de otro modo. (Digesto, ley 69, de legatis 3, Lib. XXXII).”*

En esencia, este criterio deberá atender al significado literal, semántico y gramatical del enunciado jurídico que se interpreta.

⁹⁸ WRÓBLEWSKY, Jersy, *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*, Civitas, Madrid, 1985, pp. 41 y 42.

1.6.1.2 Criterio sistemático. Busca descubrir el sentido de una expresión desde su posición dentro del sistema jurídico, y para lo cual por un lado adopta la posición de que el Derecho es todo un sistema, y por tanto, toma como base de interpretación la coherencia sistémica de ese orden jurídico.

De manera puntual, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido respecto de este criterio y en función a la interpretación constitucional que: *“[...] es necesario precisar que la Constitución debe interpretarse siempre como un cuerpo o un conjunto normativo orgánico y sistemático de carácter fundacional, fundamental y supremo, en cuanto ordenamiento jurídico nacional de mayor jerarquía, el cual, a su vez, está integrado por normas y principios racionales e inseparables vinculados entre sí. De esta manera, el significado de cada una de sus disposiciones debe determinarse en armonía con el de las demás, de tal forma que ninguna de sus normas sea considerada aislada [...] sino como parte de un sistema [...]”*.⁹⁹

Ya en el campo de la doctrina, igualmente Wróblewsky ofrece las siguientes directrices para esta modalidad de interpretación:

- No se debería atribuir a una regla legal un significado de tal manera que esta regla fuera contradictoria con otras reglas pertenecientes al sistema.
- No se debería atribuir a una regla legal un significado de tal manera que fuera incoherente con otras reglas legales pertenecientes al sistema.
- A una regla legal se le debería atribuir un significado que la hiciera lo más coherente posible con otras reglas legales pertenecientes al sistema.
- A una regla legal no se le debería atribuir un significado de manera que esta regla fuera inconsistente con un principio válido del Derecho.

⁹⁹ Citado por ARENAS BATIZ, Carlos y José de Jesús OROZCO HENRÍQUEZ, *Justicia Electoral* en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, México, 2002, pp. 31-45.

- A una regla legal se le debería atribuir un significado de modo que la regla fuera lo más coherente posible con un principio válido del Derecho.¹⁰⁰

De la misma forma que en el criterio anterior, y con un ánimo meramente referencial, vale destacar que -en cierto sentido- en el derecho romano ya se entendía este criterio bajo los siguientes enunciados:

- *“Para entender bien la ley es necesario examinarla toda entera, debiendo abstenerse el juez de fallar y el jurisconsulto de consultar, fundándose en disposiciones aisladas”.*
- *“Es contra derecho consultar o juzgar de acuerdo con una ley, de la que sólo se conoce un texto y que no analiza en su integridad. (Digesto, Lib. I, tit. III, ley XXIV).”*

Ciertamente en el ámbito dogmático este criterio ha sufrido algunos ataques, particularmente porque para algunos no es admisible que un sistema jurídico pueda construirse coherentemente en diversos regímenes bajo la premisa de un legislador intemporal,¹⁰¹ y por otro lado más allá de sostener la tesis del legislador racional, las prácticas parlamentarias en ocasiones acusan hacia una irracionalidad legislativa.

Más allá de estos cuestionamientos, considero que el criterio sistemático es válido si partimos de su premisa fundamental que es la de la sistematicidad del orden jurídico. Creo que la coherencia ciertamente es un valor cardinal de cualquier sistema, jurídico o no, y por ello, si bien pudiese pensarse que un legislador intemporal e irracional es incapaz de crearla al paso del tiempo, será precisamente a partir de este criterio de interpretación y aplicación que se buscara salvaguardar ese valor, es decir, cuando se pretenda crear o aplicar una norma que trastoque la

¹⁰⁰ WRÓBLESWSKY, Jersy, *Constitución y teoría general...*, op. cit., pp. 48 y 49.

¹⁰¹ Véase. SILVA NAVA, Carlos D., *La jurisprudencia, interpretación y creación del derecho*, en VÁZQUEZ, Rodolfo. Compilador, *Interpretación jurídica y decisión judicial*, Colección Doctrina jurídica Contemporánea, México, 1998, p. 177.

coherencia del sistema será a través de este criterio que se valore su funcionalidad dentro del mismo y, en su caso, se podría determinar su exclusión e invalidez en el orden jurídico.

Independientemente de lo anterior, una realidad plausible lo es el ratificar el sentido sistemático del Derecho entendido como un todo comunicado y coherente, desterrándose así, esa expresión tan general del simple *conjunto de normas jurídicas*.

1.6.1.3 Criterio funcional. En otro momento recordábamos las palabras del maestro García Maynéz cuando reconociendo implícitamente el carácter instrumental del Derecho sostenía que: *“Se ordena no por ordenar sino para conseguir, a través de la ordenación, determinados objetivos.”*¹⁰²

En efecto coincido plenamente en que el Derecho, *per se*, es un medio social para la realización de ciertos valores colectivos, y por ello, al momento de su interpretación y aplicación será necesario atender esos fines que encierra en sus contenidos, dando origen así al criterio funcional.

Al igual que los criterios anteriores, la doctrina en voz de Wróblewsky ha integrado directrices para el mayor entendimiento en los alcances del criterio funcional, y señala:

- A una regla legal se le debería atribuir un significado de acuerdo con la finalidad que persigue la institución a la que pertenece la regla.
- A una regla se le debería atribuir un significado de acuerdo con la intención del legislador histórico.
- A una regla legal se debería atribuir un significado de acuerdo con la intención perseguida por el legislador contemporáneo al momento de la interpretación.

¹⁰² GARCÍA MAYNÉZ, Eduardo, *Filosofía del...*, op. cit., p. 30.

- A una regla legal se le debería atribuir un significado acorde con los objetivos que esta regla debe alcanzar según las valoraciones del intérprete.

De la misma forma siguiendo con esa invocación casual, pareciera que en la antigüedad los romanos ya entendían esta forma interpretativa, lo que nos lleva a confirmar en honor a la verdad, que estos criterios son un producto historicista. Así pues, sobre el carácter funcional de la norma señalaban:

- *“Las palabras han de tomarse de manera que tengan algún sentido y no como vanos sonidos” (Digesto, ley V, tit. 7, Lib. II).”*
- *“Saber las leyes no consiste en conocer el sentido de las palabras, sino en profundizar su espíritu y su intención. (Digesto, Lib. I, tit. III. ley XVIII”.*
- *“Cuando la ley es ambigua, debe tomarse el sentido que no peque contra los principios, sobre todo si es posible hacerlos respetando la voluntad del legislador. (Digesto, Lib. I, tit. III. ley XIX”.*

Así, el criterio funcional habrá que atender factores sociales, políticos, culturales y económicos al momento de la interpretación, y que en parte se podría acercar a lo en su momento se denominó como los principios extrasistémicos.

Como se puede ver, la interpretación no es un asunto menor, incluso me atrevería a sostener que ha sido la columna vertebral de esa transición jurídica que ha caminado junto al cambio político. La reformulación constante del derecho por parte de diversos operadores jurídicos y hasta políticos, permite la gestación de escenarios democráticos que en un momento nos fueron ajenos. La aceptación cada vez mayor de la labor constructiva del juzgador frente a la mera aplicación mecánica se ha venido abriendo camino como un aspecto central en la consolidación de un Estado constitucional y democrático.

Es preciso recordar que, el paso a nuevas formas de ver y entender el Derecho vendrá siempre determinado principalmente por la ideología que en un momento y lugar determinado ostenten los operadores jurídicos, por lo que en ese transitar constante y decidido, la cultura jurídica toma una posición de trascendencia.

Ciertamente poder afirmar la preeminencia de una postura sobre otra, en términos de interpretación, resulta complicado. Adoptar una fórmula como la única válida sería un tanto aventurado, por lo que en vía de corolario me permito invocar la siguiente consideración sostenida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: *“Si bien es cierto que el juzgador debe interpretar el contenido de la ley haciéndola evolucionar para adaptarla a las nuevas circunstancias sociales y políticas, también lo es que, no puede romper con el ordenamiento legal y crear un sistema legislativo propio; es decir, debe perseguir el contenido jurídico que se encierra en la ley, de acuerdo con las circunstancias de toda índole que existen en el momento de aplicarla y desentrañar su verdadera finalidad.”*¹⁰³

Lo anterior implicará buscar los puntos intermedios y coincidentes de entre los existentes en el espectro interpretativo, es decir, conciliar posiciones subjetivistas y objetivistas, formalistas y realistas, intencionalistas y constructivistas, entendiendo que el derecho electoral, *per se*, constituye la herramienta fundamental de una sociedad políticamente organizada cuya apuesta única es la preservación de un Estado democrático y de derecho, y en la que los juzgadores cada vez más, juegan un papel esencial y más activo en esa conducción, así como en la modelación de la vida social.

¹⁰³ REGIDOR DE AYUNTAMIENTO. SU DIFERENCIA CON LOS REQUISITOS PARA SER DIPUTADO O GOBERNADOR (LEGISLACIÓN DE SINALOA). (Tesis relevante S3ELJ07/98).

1.7 La relación: Derecho electoral, sistema electoral, sistema de partidos y régimen político

La razón por la cual se incorpora un apartado de esta naturaleza, responde a la constante afirmación de que el derecho electoral debe ser conocido y comprendido dentro de los contextos en que opera, es decir, a partir de las realidades democráticas que se encarga de regular. En ese sentido, es precisamente necesario hacer breves reflexiones sobre la relación del derecho electoral respecto de los sistemas electorales, el sistema de partidos y el régimen político; establecer las maneras en que operan esas relaciones y el papel que despliega el derecho dentro de las mismas en cuanto instrumento de legitimación de los cambios socio-políticos a través de la legalización de esos procesos.

Así, el presente apartado constará de tres momentos: En el primero se plantearán aspectos conceptuales sobre los elementos que se analizan; en uno segundo, se describirán las posiciones teóricas respecto de la relación aludida; y en el tercero, se plasmará nuestra posición.

1.7.1 Derecho electoral y sistema electoral

Efectivamente, los sistemas electorales son los mecanismos o procedimientos a través de los cuales los votos se transforman en órganos de representación política, y en ese sentido habrá que reconocer que no existen sistemas perfectos válidos para todo tiempo y para todo lugar, por lo que ante la gran diversidad sólo mencionaremos aspectos generales de ellos.

Es oportuno señalar que los sistemas electorales establecen quiénes pueden votar, cómo votaran, los mecanismos de recepción de los votos, cómo computar los votos, las fórmulas que se aplicarán, la cuestión de las circunscripciones electorales y su magnitud, los umbrales de representación, los requisitos de elegibilidad de

candidatos, las coaliciones políticas, si serán votaciones a mayoría relativa, calificada o absoluta, o serán proporcionales, en fin, una serie de aspectos que indudablemente requieren de un marco jurídico puntual que permita garantizar la legalidad en los procesos, y dotarlos de certidumbre, por lo que es en este aspecto en donde se presenta un primer punto de contacto entre el derecho y los sistemas electorales.

Un estudio importante de los sistemas electorales, requeriría la consideración de tres enfoques:¹⁰⁴

- El normativo. Implica que el estudio de los sistemas electorales, se realiza a partir de posiciones teóricas o casi axiomáticas que guardan estrecha relación con teorías de la democracia o del buen gobierno.
- El empírico y de orientación estadística. Procura desde una perspectiva comparativista, incluir en el estudio la mayor cantidad posible de sistemas electorales, integrando para ello una dimensión histórica y otra internacional.
- El empírico de orientación histórica. Focaliza el estudio de los sistemas electorales concretos, en el análisis de su contexto sociopolítico y su historia, lo cual resulta indispensable para comprender su funcionamiento y consecuencias.

Ciertamente mi objetivo no es abundar sobre la temática, pero resulta oportuno destacar que existe una tendencia a sostener un carácter socio-político de los sistemas electorales; y es que no podría ser de manera diferente si partimos de la premisa de que éstos no constituyen reglas mecánicas y frías que deban aplicarse

¹⁰⁴ Véase. NOHLEN, Dieter, *El estado de la investigación sobre sistemas electorales*, en *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Seis conferencias*, (copias fotostáticas), México, p. 45-48.

descontextualizadas de factores sociales, políticos, económicos y culturales que en gran medida determinan sus efectos.

Una realidad actual es el hecho de que los sistemas electorales buscan nuevas conformaciones. Sociedades más plurales, participativas y críticas, orillan a repensar sobre la perfección o perfectibilidad de éstos. Exigencias por una mayor legitimidad política y gobernabilidad, igualmente constituyen fuentes inagotables de discusiones teóricas y prácticas sobre ellos; y si bien puede sostenerse la necesidad de valorar posibles redefiniciones de los sistemas electorales, no menos lo es que éstas deben motivarse en un ambiente de corresponsabilidad entre todos los actores políticos de una sociedad, pero sobre todo de la mano de objetivos comunes. Así, uno de los primeros pasos hacia eventuales reformas, lo es una evaluación del propio sistema electoral vigente, la cual, -siguiendo a Dieter Nohlen- podría verificarse principalmente bajo los siguientes criterios:

1. Tomar como referentes obligados para la reflexión, la realidad que presentan en los ámbitos societales, conceptos como: Gobernabilidad, profundización y consolidación de la democracia, participación y legitimación política.
2. Así mismo, deberá tomarse muy en cuenta la realidad de la representación política, en cuanto permita reflejar adecuadamente los intereses sociales y las opiniones políticas en los órganos deliberativos.
3. Finalmente, ponderar las posibilidades de agregación de intereses sociales o de opiniones de tal manera que de ellas resulten decisiones políticas y que la comunidad adquiera capacidad de acción política.

Una vez evaluado el sistema, existen una serie de principios que bien deberían tomarse en consideración al momento de construir o redefinir los sistemas electorales, tales como:¹⁰⁵

¹⁰⁵ Disco compacto *Proyecto ACE. Administración y costo de elecciones*, coed. IDEA, ONU, IFES, IFE, PNUD y TEPJF, México, 2002.

1. Asegurar un parlamento representativo;
2. Lograr que las elecciones sean accesibles y significativas para el votante promedio;
3. Proveer incentivos para la conciliación entre partidos previamente hostiles;
4. Fomentar percepciones de legitimidad del legislativo y del gobierno;
5. Coadyuvar a la estabilidad y eficacia del gobierno;
6. Dar impulso a un sistema que promueva una rendición de cuentas por parte del gobierno y sus representantes al mayor nivel posible;
7. Estimular partidos políticos abiertos y cooperativos;
8. Contribuir a promover la oposición parlamentaria;
9. Atender los factores contextuales y temporales;
10. Construir la legitimidad y aceptación del sistema entre todos los actores principales.
11. Excederse del lado de la inclusión; y
12. No creer que el sistema electoral es una panacea para todos los males, pero no subestimar su influencia.

Como se puede observar, el mundo de los sistemas electorales es complejo por lo que, el punto fundamental a destacar de ellos es la funcionalidad que muestren dentro de los espacios socio-políticos en que operen. Como se apuntó desde un principio, difícilmente se podría sostener un sistema ideal, sin embargo, también es una realidad que en ciertos momentos es necesario apostar a nuevos métodos, particularmente en razón a las premisas de evaluación o de construcción y rediseño señaladas, ya que si por un lado se sostiene la naturaleza dinámica de cualquier sociedad, cuanto más se entenderá la exigencia de constantes redefiniciones en torno a los sistemas electorales, y en definitiva, a las nuevas composiciones de la integración del poder público de cara a las realidades que se les presenten.

Es precisamente bajo esta idea que se entiende el papel del derecho, ya que en última instancia cualquier cambio, modificación o reformulación del sistema electoral requiere simple y llanamente de la reforma constitucional y legal, y en ese sentido a lo largo de la presente trabajo veremos como constantemente se hace hincapié en la importancia de los incentivos institucionales, incluso en los siguientes apartados se ofrecerán algunos datos sobre reformas electorales con lo que ratificaremos la idea de que el derecho electoral no se puede mantener ajeno a los contextos socio-políticos en los que opera, y en los que constantemente se ve reformulado.

1.7.2 Derecho electoral y sistema de partidos

En la doctrina política una de las definiciones que, en mayor medida se ha arraigado respecto al sistema de partidos, es aquella que lo entiende como el *“espacio de competencia leal entre los partidos, orientación hacia la obtención y el ejercicio del poder político”*,¹⁰⁶ sin embargo, sobre dicha definición se levanta el cuestionamiento respecto de aquellos sistemas en los que opera un partido único, y es por ello que se hace necesario redefinir el concepto y entenderlo como: *“Cualquier sistema que legitime la elección de un poder ejecutivo por medio de votaciones y que comprenda a los electores, a uno o más partidos y a una asamblea.”*¹⁰⁷

En ésta última definición se concibe como elemento fundamental, no a la competencia entre los partidos políticos, sino que se destaca frente a todo, la posibilidad de electividad de éstos.

Dejando de lado un momento la idea central que motiva este apartado, permítaseme realizar breves consideraciones en torno a la funcionalidad de los sistemas de partidos en los Estados democráticos y a la tipología de éstos.

¹⁰⁶ VALDES, Leonardo, *Sistemas electorales y de Partidos*, Instituto Federal Electoral, México, 1997, p. 29.

¹⁰⁷ BOBBIO, Norberto y Nicola MATTEUCCI, *Diccionario de política*, séptima edición, Siglo veintiuno, México, 1991, p. 1470.

Y así tenemos que, se ha sostenido que constituyen la instancia mediadora entre gobierno y sociedad, al tiempo que conforma una cámara de compensación de intereses y proyectos políticos, en cuanto permiten la confrontación de opciones e ideas y, finalmente posibilitan la obtención legítima del ejercicio del poder.¹⁰⁸ En esencia, habrá que reconocer en los partidos un carácter de necesidad dentro de cualquier Estado democrático de derecho, ya que se erigen como los canales institucionales para la participación activa de la sociedad y conforman la base fundamental de la democracia representativa, al grado de afirmar que no existe democracia pluralista sin partidos, pues como lo sostiene Hans Kelsen: “*La democracia moderna descansa [...] sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático*”.¹⁰⁹

Por lo que ve a su tipología, uno de los ejercicios más reconocidos es el que nos ofrece Giovanni Sartori,¹¹⁰ y el cual hace consistir bajo los siguientes términos:

Sistema de partidos competitivos.

- Sistemas atomizados. Agrupa a los sistemas de 9 o más partidos, en los cuales ningún partido tiene efecto apreciable en ningún otro partido.
- Sistemas de pluralismo extremo. Se conforma de 6 a 8 partidos fragmentado y polarizado. Sus principales características: 1. El centro del espectro político está ocupado por partidos y ahí se forma el gobierno. 2. Hay oposiciones bilaterales excluyentes (no coaligables) entre si. 3. Hay partidos antisistema que buscan cambiar el régimen. 4. Los partidos de centro explotan el miedo natural a los extremos. 5. Se producen impulsos centrífugos (hacia los

¹⁰⁸ Véase. VALDES, Leonardo, *Sistemas electorales y...*, op. cit., pp. 30-36.

¹⁰⁹ Citado por MORODO, Raúl y MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas, *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, UNAM, México, 2001, p. 5.

¹¹⁰ Véase. MICHEL ESPINO, Adrián, *Coaliciones y sistema de partidos*, (documento de trabajo), Tercer Curso de Especialización en Derecho Electoral, Escuela Judicial Electoral del TEPJF, México, 2002.

extremos) cuando no hay éxito en el centro. 6. La polarización produce conflictos y descontento con la democracia.

- Sistemas de pluralismo limitado. Se conforma de 3 a 5 partidos no fragmentado y no polarizado. Sus principales características son: 1. Casi siempre son de representación proporcional y las coaliciones son necesarias. 2. Agrupaciones bipolares de coaliciones que propician alternancia. 3. Tendencia a la centripetación.
- Sistemas bipartidistas. Se presenta con dos partidos preponderantes y se caracteriza por: 1. Gobiernos de un solo partido con posibilidades reales de alternancia. 2. Un pequeño “swing electoral” (un partido pierde votos y el otro los gana) determina el cambio de partido en el gobierno. 3. Tendencia a la centripetación.
- De partido predominante. Constituyen sistemas frontera entre los sistemas no competitivos, ya que el partido monopoliza el mercado electoral, empero con posibilidades reales de perder.

Sistemas de partidos no competitivos

- Sistemas de partido hegemónico. Sus principales características son: 1. monopolio fuera del mercado electoral, no hay competencia real. El partido en el poder no puede perder. 2. Hay pequeños partidos secundarios que son mera fachada. 3. Se presenta una hegemonía ideológica, o en su caso, una hegemonía pragmática.
- Sistemas de partido único. Principalmente se presenta entre los países comunistas y en las dictaduras militares.

En la tipología presentada, existe una preeminencia cuantitativa, por lo que sería erróneo sostener que un sistema pertenece a una de las variantes presentadas por el simple hecho de contar con un número determinado de partidos, por tanto, se hace necesario que al momento de calificarlo se consideren los siguientes factores:

- a. La presencia de los partidos en los órganos representativos y el número de escaños con que cuentan;
- b. Su posición ideológica, su potencial de formar coaliciones parlamentarias *de facto* o *de jure*, y en consecuencia, su posibilidad de incidir de manera directa en la toma de decisiones; y
- c. Las líneas de conflicto existentes en el sistema de partidos, y que pueden ser principalmente de naturaleza socioeconómicas, religiosas, culturales-étnicas y urbana-rurales.

Dicho lo anterior y volviendo sobre el tema que nos ocupa, resulta obligado reflexionar sobre la naturaleza del sistema de partidos frente a los contextos en que funciona, por lo que al respecto se hace preciso citar nuevamente a Dieter Nohlen quien consigna:

“Es cierto que el sistema de partidos es una variable dependiente, pero vale enfatizar dos afirmaciones: a) Respecto a su carácter de variable dependiente, el sistema de partidos no sólo es dependiente de factores institucionales, sino en la misma o aún mayor medida de factores socioestructurales e históricos; por ser así, el sistema de partidos es el nexo entre historia y estructuras sociales, por un lado, y lo institucional, por el otro [...].”¹¹¹

Como se puede ver, una de las premisas fundamentales que guían el pensamiento de Nohlen, tanto en relación con los sistemas electorales, como en el de partidos, es la imperiosa necesidad de contextualizarlos en los ámbitos socio-

¹¹¹ *La Trilogía: Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos*, en *Sistema de gobierno, ... op. cit.*, p. 7.

políticos en los que operan, situación que no puede ser desdeñada salvo mejor argumento.

Ahora bien, con respecto a su relación con el derecho electoral, es evidente que un sistema de partidos requiere ser definido legalmente, es decir, establecer su posición dentro del entramado democrático, como por ejemplo la calidad de entidades de interés público con que se les concibe en nuestro régimen democrático; de igual forma se deben establecer las reglas de su conformación y de su permanencia al sistema, así como las formas de su participación electoral, derechos, obligaciones y prerrogativas, así mismo se deben definir sus fines y objetivos, también como en el caso nuestro.

Un último punto a considerar dentro de esta relación, y que resulta bastante sugerente y curioso a la vez, es que ya una vez institucionalizados los partidos políticos, y una vez integrados a los órganos representativos como por ejemplo las fracciones parlamentarias en los congresos representativos, son ellos mismos quienes reconfiguraran las reglas del juego electoral, incluidas las del sistema de partidos, a través de los respectivos procesos legislativos, tal es el caso por ejemplo, de la reforma electoral 2007-2008 que ya veremos, y en donde decidieron nuevos esquemas de coaliciones, y de requisitos de registro de los partidos, entre otros.

1.7.3 Derecho electoral y régimen político

Finalmente, y a efecto de dejar puntualizada las relaciones propuestas, entenderemos al régimen político como: *“Un conjunto de tres elementos (valores, normas y estructuras de autoridad). Las expectativas pueden entenderse como una manera de decir que un régimen determinado (con sus elementos determinados)*

*existe cuando hay expectativas, es decir, hechos, fundados en valores, normas y estructuras de autoridad.*¹¹²

Lo anterior implicara entender la coexistencia de tres elementos tales como el conjunto de leyes, instituciones y expresiones culturales que regulan la política en un lugar y un tiempo históricamente determinado.

Partiendo de esta posición, podría igualmente afirmarse en primera instancia que lo electoral y los partidos debidamente institucionalizados, con un marco normativo definido y con expresiones socio-políticas particulares forman parte de un régimen político.

Sin duda la relación entre el derecho electoral y el régimen político queda mayormente definida desde la concepción de éste, ya que como lo hemos observado, uno de sus elementos integradores es precisamente las leyes o marcos normativos.

En este sentido, tal vez resulta más oportuno destacar la funcionalidad de esos marcos normativos en cuanto generadores o propiciadores de aspectos fundamentales dentro de los regímenes políticos, como por ejemplo la gobernabilidad, legitimidad políticas y representatividad, y que en gran medida se garantizan y tutelan a partir de la legislación electoral existente.

Por otra parte al momento de redimensionar un régimen político por la vía legislativa a través de reformas a los sistemas electorales y de partido, y al no tratarse de un hecho neutral que puede ser condicionado por los intereses de los actores políticos, será evidente que el derecho se utiliza como instrumento en atención a los fines pretendidos, por lo que en esa medida cobran singular

¹¹² Ibid., p. 172.

importancia los límites de la racionalidad jurídica que en muchas ocasiones otorgan los principios jurídico-democráticos.

Así, lisa y llanamente el derecho electoral no puede desvincularse del sistema electoral, del sistema de partidos, ni del régimen político, por lo que resulta necesario conocerlo y reconocerlo en esos contextos o escenarios.

1.8 El derecho electoral mexicano en perspectiva: Apuntes sobre una transición jurídica

En principio hay que reconocer que las transiciones democráticas se gestan al interior de sociedades pluralistas donde coexisten diversas formas de ver y enfrentar la vida, y en donde esa diversidad requiere de nuevas formas, instituciones, costumbres, prácticas y culturas. Sin duda la transición mexicana ha tomado esa premisa cardinal, ya que en gran medida nuestra transformación se ubica entre un régimen hegemónico y la apertura y consolidación durante décadas de una sociedad renovada que nos ha llevado a replantearnos nuevas formas políticas, sociales y jurídicas.

En este escenario, resulta necesario que más allá de lo político, empecemos a comprender una transición democrática acompañada por el fenómeno jurídico, ya que por mucho tiempo -como sostiene el maestro Sergio García Ramírez- hemos tratado de dar respuesta de quiénes son nuestros representantes políticos y cómo nos representan, cuando ahora se sugiere preguntarnos, también, *“quién es mi juez y cómo me juzga”*.¹¹³

¹¹³ Palabras pronunciadas en la presentación de “Una Bibliografía para la Transición Jurídica”, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, en <http://132.248.65.10/publica/rev/boletin/cont/98/inf/inf17.htm>, consultado el 13 de mayo de 2009.

Vale decir que a la fecha existe un cuerpo doctrinal avocado a esta cuestión de la transición jurídica, encabezado por estudiosos como Héctor Fix Zamudio, Sergio López Ayllón, Carla Huerta Ochoa, Guillermo O'Donnell, Jaime Cárdenas Gracia, el ministro José Ramón Cossío Díaz, y el propio Sergio García Ramírez, entre muchos más.

En efecto, el concepto de "*transición*" ha sido copiosamente utilizado en las últimas dos décadas para referir los procesos de transformación política identificados con la democratización, sin embargo, desde el punto de vista jurídico tenemos que en lo general la transición del Estado absolutista al Estado de Derecho conllevó sus aristas jurídicas. Recordemos que el Estado absolutista donde el soberano era la expresión única del mismo Estado, le llevaba a concentrar en su persona las tres grandes funciones: la de crear la norma jurídica, la de aplicarla y la de ejecutarla, incluso en el mismo acto. Dicha situación y la transición al Estado de derecho se replantea en occidente en los siglos XVIII y XIX, definiéndose una nueva forma de organización societal que por la propia naturaleza de las revoluciones libertarias, desplazó el poder del monarca a favor del pueblo y sus representantes, por lo que a partir de ese momento el papel del legislador será de preeminencia. En este contexto, es preciso destacar que la tarea de los juzgadores será meramente el de un aplicador de la ley, la cual, en honor a la verdad era la expresión de ciertos sectores sociales, ya que los cuerpos representativos encarnados en los parlamentos o legislaturas no tenían el carácter universal que ostentan a la fecha, pues una realidad era la de que solo podían votar para su integración ciertos sectores ya que la gran mayoría de las legislaciones electorales acotaba el derecho de voto a favor de personas que supiesen leer y escribir y que contaran con ciertos ingresos económicos.

De esta forma, se sostiene que el Estado de derecho toma como condición esencial el formalismo jurídico, denominándosele por muchos como un Estado de derecho formalista. Para Aulis Aarnio, este modelo estatal se integra por los

siguientes elementos: la separación del poder, la profesión jurídica como monopólica, las ideas de protección jurídica y de certeza jurídica que solo se podían tutelar a través de una visión formal del derecho, la estructura de las normas que solamente se reconocían como meras reglas jurídicas de aplicación mecánica, la estructura de la argumentación solamente plausible a través del silogismo clásico y la idea de la justicia formal.¹¹⁴

Una vez consolidado el Estado de derecho inicia en el siglo XX la transición hacía lo que hoy conocemos como el Estado constitucional, y que en oposición a los elementos apuntados tenemos desde el punto de vista jurídico que, las leyes ceden su paso a la Constitución, entendida ésta en una doble vertiente: como norma fundante de los sistemas jurídicos y como norma fundacional de una sociedad política, pero al final, se destaca su carácter de norma jurídica y no de mero instrumento ideológico o programático. En consecuencia, la estructura de las normas igualmente cambia –como ya lo apuntamos- dando lugar a la diferenciación entre normas-regla y normas-principio, siendo la diferencia el hecho de que los principios jurídicos contienen, ahora, un sentido social, político, cultural y económico, y finalmente, la argumentación mecánica por la vía de la subsunción va cediendo su lugar a la ponderación y a la máxima realización de los propios principios como conductores sociales.

En síntesis podemos sostener que la propuesta del Estado constitucional es la de la orientación social del derecho en cuanto instrumento de cambio, que en esencia conlleva un activismo jurídico cifrado en una construcción judicial no sólo desde la tribuna legislativa a través del decreto, sino también desde los tribunales y a través de la reconfiguración de realidades sociales por la vía de la interpretación jurídica.

¹¹⁴ Citado por NIETO, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2003, p. 10.

Bajo este contexto, y para efectos del análisis de las transiciones jurídicas, resultan orientadoras las dimensiones que proponen Héctor Fix Zamudio y Sergio López Ayllón:¹¹⁵

- a. *Dimensión sistemática.* Sugiere vincular al derecho con la organización social y política de una sociedad, por ejemplo, determinar el papel del derecho en el absolutismo o en el Estado liberal, así como el derecho en los países comunistas y sus procesos de cambio durante su derrumbamiento y paso a economías de mercado.
- b. *Dimensión del capital técnico y humano.* Consiste en el grado de preparación de una sociedad para realizar y absorber los cambios jurídicos que requiere un proceso de transición política y económica, por ejemplo, los procesos de trasplantar modelos jurídicos o la denominada transferencia de tecnología jurídica, destacándose la situación de la enseñanza del derecho que en la percepción de varios ha cambiado muy poco en las últimas décadas, ya que persiste una educación tradicional, lo que constituye un freno en la consolidación del Estado constitucional.
- c. *Dimensión cultural.* Delimitada por las opiniones, valores, expectativas y actitudes de individuos y grupos hacia el derecho y las instituciones jurídicas, por ejemplo, y a reserva de que en adelante veremos datos más recientes, en el caso mexicano tenemos que en el 2003 la Secretaría de Gobernación levantó la “Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas”, en la cual encontramos las siguientes percepciones: a. *Sobre las leyes en México.* Del universo de encuestados 40% (cuarenta por ciento) consideran que en nuestro país las leyes se usan para defender los intereses de la gente con poder, y el 14% (catorce por ciento) que se usan como pretexto para cometer arbitrariedades, frente a un 22% (veintidós por ciento) que estima que se usan para buscar justicia y un 18% (dieciocho por ciento)

¹¹⁵ Véase. En *Cambio jurídico y autonomía del derecho: un modelo de la transición jurídica en México*, página en internet: www.juridicasunam.mx

para defender los intereses de la sociedad; y, b. *Sobre la elaboración de las leyes en nuestro país*. De manera general el 53% (cincuenta y tres por ciento) de los encuestados consideran que al momento de elaborar las leyes los diputados atienden los intereses de sus partidos; el 13% (trece por ciento) que toman en cuenta los intereses del presidente; frente a un 14% (catorce por ciento) que estima que al elaborar las leyes los diputados consideran los intereses de la población; y por ultimo,

- d. *Dimensión política-institucional*. Relacionada con el papel de los órganos e instituciones capaces de tomar decisiones colectivas y de transformarlas en normas jurídicas.

Lo anterior nos indica que un análisis superior a esta aproximación, implica visualizar las transiciones jurídicas desde diferentes perspectivas a efecto de llegar a conclusiones sólidas y mayormente soportadas, sin embargo, en vía de atenuante la pretensión final es acercarnos y propiciar por la vía de breves apuntes, futuras reflexiones a través de esta mirada panorámica.

Ahora bien, ¿cómo ha operado la transición jurídica en México? Sin duda toda transición requiere un principio y un final, así como el trecho caminado dentro del cual se verifica la transformación, por lo que en este sentido y en nuestro caso queremos destacar tres aspectos: El de la noción de Constitución, la reforma de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y señaladamente la transición jurídico electoral.

Para entender nuestro proceso de cambio es importante destacar que un punto fundamental es el de nuestra idea de Constitución, por lo que de manera generalísima podemos advertir, siguiendo a José Ramón Cossío,¹¹⁶ que al menos durante mucho tiempo, prácticamente hasta la década de los ochentas, la Constitución sirvió para mantener y perpetuar el régimen hegemónico, y era tan

¹¹⁶ Véase. *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, segunda edición, Fontamara, México, 2000.

simple que quien tuviese la osadía de cuestionar el orden constitucional o de proponer reformas a la misma era tachado en automático como un hereje que iba en contra del proyecto revolucionario consagrado en la Carta Magna, y que era el reflejo de la sangre derramada por los hacedores de la Revolución, del pueblo; por tanto, la custodia de la Constitución corría a cargo de los hijos predilectos de la Revolución, de los preservadores de la hegemonía política, ya entonces constituidos como partido político. Por ello se afirma que la Constitución sirvió de soporte ideológico, social y político durante la etapa del régimen autoritario que nuestra historia reconoce y que todos conocemos.

Otro punto importante, fue la idea de la Constitución normativa en todos sus contenidos a partir de que *“la Constitución se presenta como un sistema preceptivo que emana del pueblo como titular de la soberanía, en su función constituyente, preceptos dirigidos tanto a los diversos órganos del poder por la propia Constitución establecidos como a los ciudadanos”*,¹¹⁷ por tanto, se trata de una *“voluntad de atribuir una efectiva fuerza normativa a los derechos y libertades reconocidos en los textos constitucionales”*.¹¹⁸

De esta forma, se modificaron aquellas visiones programáticas de las normas constitucionales, y que en palabras de José Francisco Ruiz Massieu se entendían como: *“En las constituciones como la mexicana se contienen disposiciones ... programáticas, que establecen simplemente directivas de acción para los poderes constituidos ... son, para los agentes estatales, estímulo y guía de la acción pública, y para el pueblo representan la esperanza de que algún día se acatarán ...”*,¹¹⁹ sin embargo, desde una perspectiva contemporánea las normas programáticas con todo y

¹¹⁷ García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, tercera edición, Madrid, Civitas, 1994, p. 49.

¹¹⁸ Carrillo, Marc, *La tutela de los derechos fundamentales por los tribunales ordinarios*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 23.

¹¹⁹ Ruiz Massieu, José Francisco, *Cuestiones de Derecho Político. (México y España)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, pp. 57-65.

sus peculiaridades “*tienen naturaleza de normas jurídicas y a su modo participan, dentro de la constitución a la que están incorporadas, de su fuerza normativa*”¹²⁰

Por lo que respecta al caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde un enfoque estructural, el punto medular era su integración, curiosamente determinada en esos tiempos por los mismos custodios de la Constitución, sin embargo, la tendencia comienza a revertirse en 1982 -tiempo en que igualmente la hegemonía ya se nos presenta trastocada- cuando una reforma impide la infiltración de la política en lo jurisdiccional principalmente en el impedimento de pasar de un puesto político al cargo de ministro, al tiempo que se acotaron las facultades del Presidente de remover ministros.

Sin embargo la reforma más relevante fue la elaborada en diciembre de 1994 que incluso dejó acéfala por unos días a la máxima autoridad jurisdiccional del país, bajo la premisa de construir un verdadero tribunal constitucional basado en nuevas reglas estructurales, señaladamente: a. Reducción de 26 a 11 ministros; b. Se estableció que los ministros durarían 15 años en su función; c. Se amplió a 10 años la antigüedad de título de abogado y 2 años de residencia en el país para acceder al cargo; d. También se precisó el requisito de no haber ocupado cargos electivos, salvo el de Presidente; e. Igualmente se anexa el requisito meritocrático que orientó los nombramientos hacía personas con trayectoria en el ejercicio o en el estudio del derecho; f. Se integró el Consejo de la Judicatura Federal.¹²¹

Más adelante surgió la reforma de 1994 en la que se expanden las facultades de control constitucional de la Corte, para lo cual se amplió la figura de la controversia constitucional que ya venía desde la Constitución de 1917, y se incorpora la acción de inconstitucional.

¹²⁰ Bidart Campos, Germán J., *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 222.

¹²¹ Véase. ANSOLABEHÉRE, Karina, *Suprema Corte: Arbitro sin contrapesos*, en Revista Nexos, Número 329, México, Mayo 2005, pp. 39-44.

Finalmente en 1996 se incorpora al Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, otorgándosele el control constitucional en la materia, destacando los juicios de protección de los derechos políticos-electorales y el de revisión constitucional electoral.

Todo lo anterior llevó paso a paso a la Corte a intervenir legítimamente en cuestiones políticas y en gran medida le confirió una posición privilegiada en la resolución de controversias de esta naturaleza, al tiempo que fortaleció su postura como verdadero interprete de la Constitución, la cual, como se apuntó, cada día fue modificando su esencia dejando de ser un todo dogmático, inalterado e intocable, para pasar a ser una verdadera conductora social, política, económica y cultural, es decir, una Constitución verdaderamente alentadora del cambio y sobre todo que podía ser vivida.

Ahora bien, con respecto a la transición jurídico-electoral proponemos seguir dos de las dimensiones apuntadas por Fix Zamudio y por López Ayllón. Así, utilizaremos la dimensión sistemática en cuanto a lo político y lo jurídico señaladamente en el ámbito de la legislación electoral, en tanto que para el análisis de algunas resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación utilizaremos la dimensión política-institucional.

En este sentido, primeramente presento consideraciones desde el punto de vista legislativo particularmente en prospectiva, y así tenemos que invariablemente en términos de nuestra caminar democrático éste se volvió más constante y sensible durante el siglo XX, particularmente desde los años cincuentas y a partir de ahí se nos van presentando diversos momentos coyunturales que nos van dando cuenta de las bases en que se va fundando nuestro régimen democrático, por lo que se hace necesario preguntarnos ¿hacia dónde vamos?

Es importante señalar que en el capítulo segundo se abordarán los contenidos de la reforma constitucional electoral de 2007 y la legal de 2008, y que sin duda marcan un punto de referencia importante en cuanto a los procesos democráticos en nuestro país, y que viene a constituir la reforma electoral más importante de los últimos años y de los últimos procesos, pues no hay que olvidar que procesos electorales de 1997, 2000, 2003 y 2006 se fincaron sobre la misma base normativa configurada en la reforma de 1996.

Como se puede advertir, con una mirada en retrospectiva y a reserva del análisis empírico histórico que se verifique en otro instante, de inicio es válido sostener el papel trascendental del derecho a través de sus constantes reformas legislativas como un punto medular en la reconfiguración democrática, por lo que al menos en ese sentido, se confirma la idea de una transición jurídico-legislativa, acompañando nuestra transición democrática.

Como en su momento se propuso, ahora veamos el papel de los juzgadores electorales en nuestra multireferida transición. De entrada vale destacar de manera señaladísima que el punto central que constituye un verdadero aporte sustancial en la transición democrática es la consolidación de la justicia electoral, lo cual nos lleva a afirmar que su trascendencia implica lisa y llanamente que afortunadamente hoy en día en la resolución de los conflictos político-electorales hemos pasado de los sombrerazos, las marchas y presiones, a una real y efectiva resolución jurisdiccional por la vía de la argumentación jurídica y con el arma de las leyes, al grado de sostenerse que ahora las elecciones se ganan o se pierden en los tribunales, por lo que la resolución de los conflictos político-electorales se ha desplazado de las calles a los tribunales.

En efecto, es a partir de 1996 que el Tribunal encargado de dirimir las controversias legales en la materia sufrió importantes transformaciones como una expresión innegable de la transición jurídica. Dichas reformas en esencia postularon

que la iniciativa y las propuestas de los magistrados que lo componen ya no sería a cargo del presidente de la República, sino que fueron votados en la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; fue instaurado el control de constitucionalidad para que todas las leyes electorales del país quedaran subordinadas a los principios y objetivos consagrados en la Carta Magna. Igualmente fue reforzado también el control de legalidad; es decir, los actos de la autoridad administrativa, podían ser remediados por el Tribunal en caso de duda o impugnación de alguno de los partidos, agrupaciones o ciudadanos.

Por otro lado, el Tribunal ya no estuvo limitado a atender los problemas de índole federal, sino que se extendió el control de la constitucionalidad a los actos de todas las autoridades electorales estatales; la calificación presidencial se instauró plenamente jurisdiccional; y finalmente, la ley agregó nuevos procedimientos de defensa, nuevas vías legales para orientar los reclamos político-electorales tanto para los ciudadanos como para los partidos políticos.

De esta forma y bajo estos procedimientos la justicia electoral comenzó a tomar una posición cardinal en la construcción democrática desde los propios tribunales y con los jueces como actores jurídicos esenciales.

Con la finalidad de mirar con un poco de mayor puntualidad los avances en la justicia electoral, y de verificar como también se ha venido construyendo y reelaborando el derecho electoral desde los tribunales, y así robustecer la tesis de la transición jurídica en la democracia, permítaseme referir algunos asuntos o controversias presentadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y que por los criterios que se adoptaron en su resolución, se consideran de singular importancia por sus contenidos y alcances.

Es importante destacar que los criterios que se mencionaran, fueron contruidos por lo que se considera coloquialmente como la anterior integración de la

Sala Superior, y que desde nuestra perspectiva, fue una época de un gran impulso para la justicia electoral, y que específicamente fue integrada por los Magistrados Leonel Castillo González, José Luis de la Peza Muñoz Cano (q.e.p.d.), Eloy Fuentes Cerda, Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, José de Jesús Orozco Henríquez, Mauro Miguel Reyes Zapata y José Alejandro Luna Ramos, correspondiéndole a la actual integración construir su propia historia, tal y como en efecto lo vienen realizando.

a). Competencia del TEPJF para conocer de impugnaciones en contra de actos materialmente administrativos. Durante los años del 2000 y 2001 se presentó un conflicto con motivo de la integración del órgano electoral administrativo local en el estado de Yucatán. En esencia se cuestionó su integración por parte de la legislatura local ya que se habían presentado una serie de irregularidades, por lo que ante ello algunos partidos políticos acudieron ante el Tribunal Electoral. Más allá de la legalidad o ilegalidad del acto impugnado, el punto central en discusión era ¿hasta dónde el Tribunal Electoral podía conocer de actos de la autoridad legislativa local?, lo anterior, particularmente ante disposiciones expresas en la legislación de medios de impugnación que establecía claramente que solo eran impugnables actos de las autoridades electorales, luego entonces, ¿una legislatura local puede considerarse como autoridad electoral?

En lo sustancial, el Tribunal Electoral consideró que sí era competente para conocer de este tipo de asuntos con independencia de la naturaleza de la autoridad, y para ello se apoyó en la tesis de las funciones formales y materiales de los actos de autoridad, de tal suerte que una autoridad legislativa podía emitir actos propios a su naturaleza como la creación de normas, pero también materialmente en atención a la naturaleza del acto podían realizar actos electorales como la designación de consejeros electorales.¹²²

¹²² ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZACIÓN O CALIFICACIÓN DE COMICIOS LOCALES. SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA

b) El derecho de acceso a la información y los partidos políticos. A partir del 2000 se inició una tendencia sobre el denominado derecho fundamental de acceso a la información, por lo que en su momento se planteó la interrogante en el sentido de que si los partidos políticos ¿estaban obligados a brindar información, y por tanto a observar el derecho fundamental de acceso a la información? Evidentemente algunos sectores se resistieron a ser considerados como sujetos obligados del derecho en mención.

En su momento, el propio Tribunal sostuvo que los ciudadanos sí podían solicitar información a los partidos políticos, a dicha determinación llegó sobre la base de dos premisas: El incuestionable hecho de que los partidos políticos son entidades de interés público y por tanto sujetos de un financiamiento igualmente público, y; que en términos de la Constitución y de diversos tratados internacionales, se encontraba consagrado a favor de los ciudadanos el derecho a la información, por lo que se consideraba como un prerequisite para ejercer de manera efectiva, entre otras, su libertad de asociación política. *“[...] Esto es así, -apunto el Tribunal- en razón de que un cabal y responsable ejercicio de los derechos fundamentales de libre asociación política y de afiliación político-electoral supone tener una información adecuada acerca de los partidos políticos por parte de los ciudadanos, incluidos los afiliados o miembros y militantes de los partidos políticos, pues de lo contrario se estarían prohiendo ciudadanos desinformados, en particular, carentes de información básica acerca de los partidos políticos a los que pretendan afiliarse o en los que militen y, por lo tanto, sin estar en aptitud de tomar una decisión suficientemente informada, lo que iría en detrimento del fin primordial de los partidos políticos asignado constitucionalmente, consistente en promover la participación del*

FEDERACIÓN. (Tesis S3ELJ 02/2001). AUTORIDAD RESPONSABLE. TIENE TAL CARÁCTER AQUÉLLA QUE EN EJERCICIO DE UNA ATRIBUCIÓN PREVISTA EN LA LEY, DESIGNA A LOS INTEGRANTES DE UN ÓRGANO ELECTORAL LOCAL, DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO O JURISDICCIONAL. (Tesis S3ELJ 03/2001).

*pueblo en la vida democrática, el cual no sería atendido con ciudadanos o militantes desconocedores de las actividades de los partidos políticos que les conciernan.*¹²³

De igual suerte se sostuvo que en materia de financiamiento público igualmente se podía tener igualmente acceso a información sobre los siguientes rasgos distintivos: *“Titular: Todo ciudadano mexicano; sujeto directamente obligado: Instituto Federal Electoral, en tanto órgano constitucional autónomo; sujetos directa o indirectamente obligados: Los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, en su carácter de entidades de interés público y las segundas como formaciones necesarias para la constitución de un partido político; contenido o materia del derecho: Solicitar al Instituto Federal Electoral la información relativa no al uso de cualquier tipo de recursos sino de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, entes políticos reconocidos constitucional y/o legalmente; y valores jurídicamente tutelados: Además de los objetivos señalados expresamente en el artículo 4o. de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (transparencia, rendición de cuentas y, particularmente, la democratización de la sociedad mexicana, así como la plena vigencia del Estado constitucional de derecho, entre otros), el principio de transparencia previsto en el artículo 41, párrafo segundo, fracción II, último párrafo, de la Constitución federal.*¹²⁴

c) Los partidos políticos como autoridades responsables. Durante mucho tiempo fue criterio sostenido por el Tribunal Electoral la negación de los partidos políticos como autoridades responsables para la procedencia de los medios de impugnación en la materia, incluso había jurisprudencia en el sentido de que: **“JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES**

¹²³ DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. ALCANCES JURÍDICOS DE LA PRERROGATIVA DE LOS CIUDADANOS PARA CONOCER DATOS QUE OBREN EN LOS REGISTROS PÚBLICOS RELATIVOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. (Tesis S3ELJ 58/2002).

¹²⁴ DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCE. (Tesis S3EL 038/2005).

DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS”.

No obstante esa tendencia, en el 2003 se interrumpió dicha jurisprudencia y se estableció que sí procedía el denominado Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales en contra de actos definitivos e irreparables de los partidos políticos.¹²⁵

Lo anterior fue así ya que, en una interpretación gramatical, sistemática y funcional el Tribunal arribó a la conclusión de que en nuestro sistema jurídico existe una garantía individual de acceso a la justicia, y de que México celebró tratados en los cuales se incluía la tutela de los derechos fundamentales. Particularmente llama la atención que se hizo referencia al artículo 12 de la ley de medios en donde se señalaba quienes eran autoridades responsables, y entre las cuales se establecían a los partidos políticos, sin embargo, lo curioso era que dicha disposición remitía al artículo 81, párrafo 1, inciso e), y en el cual no existía el inciso referido, por lo que se infirió que el legislador racional así lo había deseado, pese a la omisión del presupuesto de procedencia.

En esencia se procuró que los partidos políticos en cuanto entidades de interés público se ajustarán igualmente al principio de legalidad.

d) Inoponibilidad del secreto bancario al IFE en ejercicio de sus facultades de fiscalización. A partir del 2000, en el escenario político aparecieron sendos escándalos denominados “Pemexgate” y “Amigos de fox”, al respecto el IFE llevó a cabo la labor de fiscalización, sin embargo llegó a un punto en que tuvo que archivar las quejas ya que existía la constante negativa por parte de instituciones bancarias y de la propia Comisión Nacional Bancaria y de Valores a otorgar

¹²⁵ JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. (Tesis S3ELJ 03/2003).

información financiera, ya que argumentaban dichas instituciones que operaba el secreto bancario.

No obstante el Tribunal Electoral estimó que de una interpretación a la normatividad fiscal concretamente al artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, el secreto no operaba en el caso de las autoridades hacendarias, y que por tanto de una interpretación a la actividad material del IFE en cuanto a fiscalizar recursos públicos otorgados vía financiamiento público, ésta se podía considerar como una autoridad hacendaria; es decir, el IFE formalmente era autoridad electoral, pero materialmente en cuanto a la labor de fiscalización de recursos públicos otorgados a los partidos era una autoridad hacendaria, por lo que, resultaba inoponible el secreto bancario.¹²⁶

e) Principios constitucionales en materia electoral. A partir de una interpretación gramatical, sistemática y funcional a diversos preceptos constitucionales, el Tribunal Electoral ha sostenido a lo largo de diversas ejecutorias que toda elección con independencia del tipo o nivel que sea, debe observar invariablemente los siguientes principios constitucionales: elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezca el principio de equidad; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral, el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. La observancia de estos principios en un proceso electoral se traducirá en el cumplimiento de los preceptos constitucionales mencionados.¹²⁷

¹²⁶ SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN. (Tesis S3ELJ 01/2003).

¹²⁷ ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA. (Tesis S3EL 010/2001).

f) Impugnabilidad de los mecanismos de democracia directa. La propia legislación electoral establece que es impugnabile todo lo relacionado con los procesos electorales y las elecciones, por lo que en este sentido tradicionalmente los habíamos relacionados con los referentes a la renovación del poder público, sin embargo, llegó el momento de cuestionar ¿qué pasaba con los mecanismos de democracia directa como el plebiscito y el referéndum?, ¿eran impugnables?

Al respecto el Tribunal Electoral cuando fue impugnado el plebiscito celebrado en el Distrito Federal, sostuvo que los conceptos de elecciones y procesos electorales en una interpretación gramatical extensiva también alcanzaba hacia los mecanismos de democracia directa, es decir, en virtud de que en los plebiscitos y referéndum también se eligen –por los ciudadanos- posiciones políticas, igualmente estamos ante la presencia de procesos electorales, por tanto, forman parte de la materia electoral, y en consecuencia sí es competente el Tribunal para conocer sobre ellos.¹²⁸

Cabe destacar que esta resolución fue trascendental en virtud de que, como ya lo apuntamos, el concepto de derecho electoral fue reconstruido, ya que ahora el derecho electoral no sólo son electores, candidatos y elegidos, campañas y partidos políticos, sino también deberá entenderse al derecho electoral con relación a los referidos mecanismos de democracia directa.

g) Plazo para retirar la propaganda electoral difundida en internet. Como se sabe la propaganda electoral son instrumentos importantes para la consecución de las victorias electorales, en este sentido diversas disposiciones electorales locales contemplan la obligación de que los partidos políticos deben retirar su propaganda en un lapso determinado de días anteriores a la jornada electoral, sin embargo, frente a

¹²⁸ PLEBISCITO Y OTROS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. PROCEDE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. (Tesis S3EL 018/2003).

la importancia de los medios de comunicación masivos, ¿qué pasaba con el retiro de la propaganda electoral en internet?

En este sentido, el Tribunal sostuvo que la propaganda en internet se debía retirar el mismo día que concluían las campañas electorales, y no después de la jornada electoral, ya que esto último era aplicable para propaganda como la fijada en bardas, postes, anuncios espectaculares, etc., que requieren de elementos adicionales para su supresión o recolección, sin embargo, la propaganda en internet se maneja por conducto de un servidor informático denominado *administrador*, por tanto, al momento de la contratación de los espacios físicos en el servidor, quien conviene el servicio puede fijar expresamente el tiempo que desea que aparezca la información en internet.¹²⁹

h) Normas procesales para los pueblos y comunidades indígenas. Como se sabe, algunas entidades como Oaxaca y Chiapas permiten el régimen de usos y costumbres en las comunidades indígenas, y para efectos de la integración de sus representantes políticos comunitarios, mientras que por otro lado la propia Constitución en su artículo 4º garantiza a los pueblos indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, ahora bien, ¿Cómo conciliar la cosmovisión indígena con una justicia occidentalizada?

Lisa y llanamente el Tribunal Electoral sostuvo que el legislador estableció diversos procedimientos tuitivos o tutelares, en los que primordialmente se atiende a la necesidad de establecer protecciones jurídicas especiales en favor de las comunidades indígenas y de los sujetos que las conforman, por sus particulares condiciones de desigualdad, facilitándoles el acceso a la tutela judicial para que ésta sea efectiva, mediante el establecimiento de plazos más largos, entre otras situaciones más benéficas, supuesto en el que se encuentran las comunidades

¹²⁹ PROPAGANDA ELECTORAL DIFUNDIDA EN INTERNET. PLAZO PARA SU RETIRO (Legislación de Baja California). (Tesis S3EL 035/2005).

indígenas. De esta manera, no se debe colocar a los integrantes de los pueblos indígenas en un verdadero y franco estado de indefensión, al exigirles la satisfacción o cumplimiento de cargas procesales que sean irracionales, de acuerdo con su circunstancia de desventaja ampliamente reconocida por el legislador en diversos ordenamientos legales.¹³⁰

Sin duda, las anteriores referencias tan solo son una parte del bagaje jurídico producido por el Tribunal Electoral y sobre el cual se destacan dos cuestiones principales: Frente a la ambigüedad y silencio de la norma, la palabra del juzgador ha venido a dar -en varios aspectos- sentido y rumbo al derecho electoral, y con ello a nuestra democracia; en tanto que, la modelación de la vida social y política igualmente corre a cargo del operador jurídico a partir de la interpretación acompañada entre la realidad que respiramos y la norma jurídica prescrita, lo que reafirma esa visión del derecho como argumentación.

Finalmente, cuando hablamos de la transición jurídica en nuestra democracia, ciertamente implica el detener un momento nuestro andar y volver en retrospectiva al pasado para así comprender las transformaciones, sin embargo, igualmente hay que reconocer que en ese transitar es fundamental establecer no sólo de donde venimos, sino ¿hacia dónde vamos?

Así, inmersos en la coyuntura entre pasado y futuro habrá que reconocer que desde siempre gran parte de lo político y lo jurídico se define por el campo de las ideas, y es por ello que se habla de la ideología del operador jurídico, que es al final del día la que da sentido a nuestras acciones.

En efecto, se dice que todo operador jurídico (juez, legislador, estudiante, catedráticos, doctrinarios) reinterpreta el orden jurídico existente a partir del debate y

¹³⁰ PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS PROCESALES DEBE HACERSE DE LA FORMA QUE LES SEA MÁS FAVORABLE. (Tesis S3EL 047/2002).

confrontación de sus ideas, de su forma de entender al derecho y de su manera de interpretarlo, y mediante las cuales se develan sus ideas fundamentales.

En conclusión y sobre lo expuesto, se trata de que en algún momento nos demos la posibilidad de plantearnos la siguiente ruta reflexiva: Primeramente entender ¿cuál es el papel del derecho en nuestra transición democrática y en la consolidación de valores sociales y políticos?; posteriormente reconocer en el dinamismo social la base para redefinir nuestras actuales instituciones jurídicas; acto seguido aceptar que el derecho es una obra humana y que por tanto nos corresponde a los operadores jurídicos su elaboración, preservación, aplicación y reformulación en los contextos actuales; después recapacitar sobre la funcionalidad del derecho en nuestra realidad, es decir, cuestionarnos ¿hasta dónde está cumpliendo como instrumento social y democrático?, y en consecuencia ¿qué tipo de derecho es el que deseamos o necesitamos? En fin, se trata de dar contestación puntual a una batería de interrogantes importantes, ya que será a partir de ellas el que habremos de interpretar y aplicar al Derecho, y en esa medida, se estará tomando una posición activa en la consolidación de nuestra democracia.

CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2.1 El sistema electoral mexicano

Con la finalidad de ofrecer un enfoque integral sobre los antecedentes históricos, habremos de abordarlos en dos momentos o por dos vías que, si bien son distintas en tiempo y espacio, ambas se complementan.

Atenderemos primeramente los antecedentes del sistema electoral mexicano bajo la premisa de que gran parte de los fenómenos políticos y culturales presentes en nuestro régimen político y en el sistema de partidos, son los que han venido determinando los contenidos de la legislación electoral, y en consecuencia, buena parte del rumbo de la justicia electoral mexicana, sin olvidar a los jueces.

Se trata de conocer pues, en principio, los contextos sociales y políticos en los cuales ha operado el derecho y particularmente nuestras instituciones de resolución de controversias político-electorales.

Así, en el presente apartado habré de plantear algunas consideraciones históricas sobre el sistema electoral mexicano, para lo cual traeremos uno de los enfoques esbozados por Dieter Nohlen para el análisis y estudio de los sistemas electorales, esto es, lo realizaremos desde una visión empírico-histórico.

2.1.1 Enfoque empírico-histórico

Cuando líneas atrás se reflexionaba sobre la relación entre sistema electoral y régimen político, sosteníamos que tanto uno como otro podían presentarse como variables dependientes o independientes, y sin duda, la historia política de México

confirma esa ambivalencia. Ello es así ya que, en nuestro caso podemos afirmar que desde los años cincuentas hasta finales de los ochentas el sistema electoral fue la variable dependiente del régimen político, y a partir de los noventas el régimen político se constituyó como la variable dependiente del sistema electoral, en tanto que a principios del nuevo siglo, pareciera que volvemos a sostener que el sistema electoral depende del régimen político, aunque después de los resultados del 2009, *ya no lo sé de cierto*, dijera el poeta Sábines.

Históricamente tenemos que, en el periodo entre los años cuarentas y cincuentas el poder político encabezado por el partido revolucionario, centraliza el control de los procesos electorales, al tiempo que disciplinaba a su clase política durante las sucesiones presidenciales, que incluso lleva a la eliminación de las candidaturas independientes. El resultado era evidente: control y reproducción autoritaria del poder por la vía electoral, pues las épocas de las luchas revolucionarias habían quedado en el pasado, y ahora, la ideología de la Revolución Mexicana pasaba a jugar un factor fundamental de legitimación política.¹³¹

Es en el periodo que va de 1964 a 1976, cuando se inicia una crisis constante de legitimidad, siendo el principal problema del régimen político y el costo político que se tenía que pagar por la exclusión de actores importantes, la cual se representada por una desproporción de la representación y por una falta de credibilidad en los procesos electorales. Lo anterior, motivó la reforma constitucional de 1963, que es cuando hacen acto de aparición los llamados diputados de partido, que sin ser un sistema puro de representación proporcional, permite el acceso de los partidos minoritarios a los órganos representativos. Con esta reforma, se logra por el momento, saldar el costo de la ilegitimidad que se le presentaba, conformando un sistema basado en elecciones no competitivas, pero con una oposición institucional permanente.

¹³¹ Véase. MOLINAR HORCASITAS, Juan, *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México, 1991.

No obstante el logro de esa aparente legitimidad, así como de la apertura a las fuerzas minoritarias propiciada por la reforma de 1963, el hecho es de que tanto el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) como el Partido Popular Socialista (PPS), en cuanto “satélites” del partido oficial, van perdiendo fuerza electoral por lo que no lograron los mínimos de votación que era del dos punto cinco por ciento requerido para seguir permaneciendo al sistema electoral, sin embargo, a través de violaciones sistemáticas a la Constitución se les permite seguir en las luchas comiciales. Por otra parte, igualmente se van sumando otros fenómenos tales como la afectación sistemática al PAN; la radicalización de las posiciones ideológicas en las universidades públicas; la crisis económica que anuncia el fin del milagro mexicano; pero sobre todo, las aún imborrables represiones de 1968 y 1971,¹³² motivan un primer quiebre del régimen político en 1976, cuando el entonces candidato del partido oficial a la presidencia José López Portillo se presenta como único contendiente a la silla presidencial. Sin duda, el esquema de sucesión presidencial se había obstruido, por lo que se hacía necesario, ante las presiones del régimen político, promover cambios en el sistema electoral.

Es así, como surge la reforma electoral de 1977 impulsada por Jesús Reyes Heróles, siendo las principales novedades presentadas: 1. La introducción de un sistema de representación proporcional; 2. El ofrecimiento de la posibilidad de obtener el registro partidario condicionado con un umbral de uno punto cinco por ciento; 3. La declaración a los partidos políticos como “entidades de interés público”; 4. La creación de la figura de la asociación política; y, 5. La mayoría de las atribuciones de organización y vigilancia electoral recaen en la Comisión Federal Electoral, reduciendo el papel de la Secretaría de Gobernación. Además de que se crea el Comité Técnico de Vigilancia del Registro Nacional de Electores.¹³³

¹³² Idem.

¹³³ Véase. RIVERA VELÁZQUEZ, Jaime, *Historia de la legislación electoral en México*, conferencia dictada el 21 de septiembre de 2001 en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en el marco del Seminario en Derecho Electoral Mexicano.

Sin embargo, las reformas efectuadas fueron consideradas insuficientes por la oposición, ya que: La ley no facilitaba la vigilancia electoral para suprimir el fraude; el partido oficial seguía teniendo el manejo de las instancias organizadoras, vigilantes y calificadoras de los procesos electorales; y, el poder judicial tenía mínimas facultades en materia electoral.

Posteriormente a partir de los primeros años de los ochentas, se presentan factores como: 1. El crecimiento electoral del PAN; 2. La crisis económica de final del sexenio de 1982, que provoca gran descontento social; 3. Los conflictos post electorales en Coahuila en 1984, Nuevo León y Sonora en 1985 y en Chihuahua en 1986; 4. El debilitamiento de las bases electorales del partido hegemónico; 5. El aumento de la competitividad a nivel distrital; 6. La ruptura de la corriente democrática en 1987; 7. La candidatura común a la presidencia de la república de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988 con el PARM, PFCRN, PPS y PMS; 8. La famosa caída del sistema; 9. La pérdida de legitimidad del candidato triunfador; y, 10. La pérdida del PRI de la mayoría calificada en la cámara de diputados.

De lo anterior, se configura un segundo quiebre del sistema que impuso una nueva reforma al sistema electoral entre 1989 y 1990. De esta reforma surge el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral. Así, el imperativo ya no era garantizar la inclusión lograda hasta entonces, sino establecer las bases de una competencia equitativa.

Hasta aquí los cambios en el régimen político mexicano habían precedido a las modificaciones en nuestro sistema electoral y de partidos, por tanto, éstos se constituían como variables dependientes de aquél.

La excepción inicia con los años noventa, por lo que a partir de ese momento, los resultados de las sucesivas reformas electorales de 1990, 1994 y 1996, van impactando y determinando los cambios en el régimen político. Para que se presentara ello es necesario observar tres factores fundamentales: El triunfo que de manera consistente y creciente va logrando la oposición a niveles municipales y estatales; la paulatina desaparición de las mayorías calificadas en los órganos legislativos; y la aparición de los llamados “gobiernos divididos” o “gobiernos compartidos”, en los que la afiliación política del ejecutivo, no corresponde a la de las mayorías en los congresos legislativos.

Cabe destacar por su importancia la reforma de 1996, ya que la ciudadanización, profesionalización y autonomía del órgano electoral federal, por un lado, y la promulgación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación y la adopción en el Poder Judicial de la Federación del Tribunal Electoral, por el otro, contribuyen a la consolidación de uno de los principios democráticos, esto es, el de brindar certeza y confiabilidad en los procesos electorales e incertidumbre en los resultados, posibilitándose al tiempo, la eventual alternancia en el Poder Ejecutivo de la Federación,

Ya para el año 2000 tenemos el cambio en la figura del ejecutivo federal lo que acentúa desde esa instancia los referidos gobiernos compartidos que llevan a repensar sobre una reordenación del poder, particularmente en la figura del presidencialismo que se considera agotado en razón de los nuevos escenarios; en tanto que para el 2003 aparece con mayor fuerza el fenómeno del abstencionismo cuyas principales lecturas se orientan a una manifestación ciudadana en contra de la funcionalidad de los partidos políticos en los actuales esquemas democráticos.

Bajo esta tesitura, es que el sistema electoral y los resultados que éste va configurando en sucesivas jornadas electorales desde 1990 al 2003, vienen a modificar la composición de las instituciones democráticas dentro del régimen

político, y por tanto, ya se hacía necesario explorar nuevos diseños institucionales que permitieran enfrentar los nuevos contextos socio-políticos que se respiraban, confirmándose así, la regla de que el régimen político se constituye como variable dependiente del sistema electoral.

Y así, arribamos a la última experiencia electoral de coyuntura que se presenta con la elección presidencial del 2006, en donde, incluso, se llegan a plantear aspectos que se pensaban superados, por ejemplo, la demanda sobre la inequidad del proceso a partir de la intervención tanto del Presidente de la República, como de sectores principalmente empresariales o los llamados poderes fácticos, así como la cuestionada transparencia al momento de ofrecer resultados electorales por parte de la autoridad electoral, y como consecuencia de ello, el aún permanente e inacabado debate sobre la legitimidad del titular del Poder Ejecutivo, en parte auspiciado por los resultados tan estrechos entre el primero y segundo lugar de la contienda, entre otros tantos factores, que han hecho del 2006 otro momento de quiebre, y que en términos jurídicos, trajo como consecuencia la última reforma sustancial en la materia, que se planteó tanto en sede constitucional, como a nivel legal, redimensionando las reglas del juego electoral, y sobre las cuales daré cuenta más adelante.

En este punto, es el régimen político después de varios procesos en donde no se modifican las reglas del juego electoral -la última reforma importante había sido en 1997-, que frente a la descalificación y cuestionamiento de actores políticos importantes, decide reaccionar a través de la reforma electoral señalada, fijándose reglas muy importantes, principalmente en materia de recursos económicos, pero principalmente de esa relación compleja entre medios de comunicación y procesos electorales, por lo que pareciera que volvemos a la premisa de que el sistema electoral vuelve a constituirse como la variable dependiente del régimen político y sus actores.

Hasta aquí, con varios se puede concluir que durante los 70's el imperativo fue el de la inclusión, en los 80's lo fue el de la competencia, en los 90's lo era el de la alternancia, en el 2000 la coexistencia política y la gobernabilidad, en el 2003 los partidos políticos, y en el 2006, las reglas de la competencia y la legitimidad política.

Pero llegó el 2009, y las reglas cambiaron, se presentaron nuevos problemas, por ejemplo, sobre la libertad de expresión, el ejercicio de programas sociales y la equidad, el tema del movimiento anulista y el voto en blanco, la funcionalidad de las instancias electorales, así como otra diversidad de aspectos que le dieron un sentido particular, en donde pareciera que gracias a esas reglas adoptadas en el sistema electoral, propiciaron en buena medida resultados que vienen a reconfigurar el ejercicio del poder en México, particularmente desde el legislativo al haber otorgado una mayoría importante al Partido Revolucionario Institucional, por lo que desde esa perspectiva se podría pensar que ahora la variable independiente fue el sistema electoral.

2.2 La justicia electoral mexicana

Una vez descrito un marco histórico general de nuestro caminar democrático desde un enfoque político, habremos de visualizar lo propio pero de manera específica en materia de justicia electoral, a efecto de poder darnos cuenta de los avances que hemos tenido en dicha asignatura,¹³⁴ para lo cual se consultaran directamente la normativa electoral invocada, mientras que, en varios momentos seguiré la obra de Fernando Ojesto Martínez Porcayo.¹³⁵

¹³⁴ Toda la legislación consultada para el desarrollo de este tema, corresponde a: GARCÍA OROZCO, Antonio, *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, tercera edición, ADEO-Editores, México.

¹³⁵ MARTÍNEZ PORCAYO, Fernando Ojesto, *Evolución de la Justicia Electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001, sin publicar.

Como ha quedado apuntado, el propio quehacer legislativo que a través de la creación normativa va adecuando el derecho a la realidad social, es un elemento importante para comprender nuestra transición democrática desde el cambio jurídico.

2.2.1 Periodo de 1812 a 1916

El periodo con el que inicia esta primera parte del recorrido histórico toma como punto de partida la Constitución Española de Cádiz de 1812 y concluye antes de la entrada en vigor de nuestra Constitución actual. En esencia podemos afirmar de entrada que durante esta etapa que abarca gran parte del siglo XIX y principios del XX, realmente se siguió el modelo español caracterizado principalmente por elecciones indirectas y por un sistema autocalificativo de las elecciones, en tanto que la posición del poder legislativo fue de preeminencia a partir de la influencia que tuvo el pensamiento producto de la Revolución Francesa que postulaba la soberanía del pueblo depositada en ese poder, por lo que se constituía como el resolutor último de los conflictos.

No obstante que este fragmento de nuestra historia se caracterizó por una constante inestabilidad social y política, no menos lo es que en el ámbito electoral no existieron mayores cambios con respecto a las formalidades de los procesos electorales, y como se mencionó, prevalecieron principalmente procesos electorales indirectos hasta un tercer grado, ya que se establecía la celebración de elecciones de parroquia, de partido y de provincia.

Grosso modo, el mecanismo adoptado era en los términos siguientes: en la parroquia se reunían los electores con derecho a votar, formando así la denominada junta parroquial que a su vez era presidida por el jefe político, o el alcalde de la ciudad, villa o aldea, con la asistencia del cura párroco; posteriormente con la finalidad de otorgar mayor solemnidad al acto electoral y por disposición expresa de la ley se celebraba una misa al "*Espíritu Santo*", y se rogaba buen tino para la elección y para el

éxito del acto; una vez concluida ésta se nombraban dos escrutadores y un secretario de entre los ciudadanos presentes.

Ya instalada la autoridad electoral, el Presidente de la Junta procedía a preguntar a los ciudadanos si tenían que exponer alguna queja relativa a cohecho o soborno para que la elección recayera en determinada persona, y si la había, debería hacerse justificación pública y verbal en el mismo acto, por lo que en el caso de que una acusación resultara procedente, en ese acto eran privados de voz activa y pasiva los que hubieren cometido el delito, pero en caso de que no fuera cierto los calumniadores sufrían la misma pena. Hay que advertir que por disposición de la propia norma este juicio no admitía recurso alguno.

Decidido por mayoría absoluta y en votación oral sobre los electores de parroquia, principalmente uno por cada doscientos vecinos de la parroquia, éstos se trasladaban en otra fecha a la cabecera del partido correspondiente y una vez reunidos formaban una mesa directiva bajo la vigilancia del jefe político de la población, y la cual estaba integrada con un secretario y dos escrutadores quienes examinaban las certificaciones de los nombramientos de los electores con la finalidad de conocer si se encontraban o no arregladas, mientras que otra comisión se conformaba para verificar las certificaciones de los miembros de la directiva. Al día siguiente las comisiones presentaban sus informes y si hubieren hallado "*reparo*" que oponer a alguna de ellas o a los electores por defecto de alguna de las cualidades requeridas, la junta resolvía definitivamente y lo que se resolviera se ejecutaría sin recurso, y con lo cual se garantizaba la legitimidad de las propias autoridades electorales.

Entre las principales diferencias que llegamos a encontrar en estas elecciones de partido es que la elección ya se verifica de manera secreta y mediante cédulas; al tiempo que se celebra bajo un esquema de mayoría absoluta, en su caso, a doble vuelta, y frente a un empate decidía la suerte.

Una vez decidido sobre los electores de partido, se trasladaban en otra fecha a la capital de la provincia, por lo que en términos muy similares presentaban sus credenciales para su cotejo y revisión, se integraba la junta electoral de provincia y posteriormente igualmente elegían a mayoría absoluta con doble vuelta al representante de la provincia.

Finalmente cualquier situación que pusiese en duda la autenticidad del sufragio podía ser revisada en última instancia por el órgano legislativo, con lo cual se daba forma a un sistema autocalificativo de naturaleza política.

Hay que advertir que en esencia éstas fueron las formalidades que se siguieron en 1812¹³⁶ para la elección de diputados a las Cortes españolas; en 1814¹³⁷ para la elección de diputados al Supremo Congreso; y en 1823¹³⁸ para la elección de diputados al Congreso constituyente¹³⁹.

Igualmente resulta ilustrativo señalar que, hasta ese momento las formalidades referidas, principalmente operaban para la elección de diputados a los órganos legislativos, ya que al menos a partir de la Constitución de 1824 los cambios presentados se orientaron a la elección de senadores, presidente y vicepresidente de la república y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, en su momento fueron electos por las legislaturas locales.

Siguiendo con el recorrido histórico llegamos con las *“Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República”* del 12 de julio de 1830, y en las cuales se presentan algunos cambios interesantes, por ejemplo, se reafirma la idea de eliminar el concepto de juntas parroquiales; las elecciones se realizan igualmente de manera indirecta pero ahora ya en dos tiempos: primarias y

¹³⁶ Véase la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo del 1812.

¹³⁷ Véase el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814.

¹³⁸ Véanse las Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso del 17 de junio de 1823.

¹³⁹ Algunas diferencias en esta legislación es que las juntas parroquiales cambian de denominación y se les ubica como juntas primarias o municipales, y que desaparecen las rogaciones públicas y las misas al espíritu santo.

secundarias; aparece el concepto de sección electoral; las elecciones primarias se realizaban a mayoría simple, mientras que las secundarias eran a mayoría absoluta; de la misma forma aparece la idea del empadronamiento a cargo de un comisionado cuyas atribuciones eran precisamente el integrar el padrón electoral y entregar a los ciudadanos las boletas para sufragar. Sobre este último aspecto es muy importante destacar que, con la idea del empadronamiento igualmente llegó la posibilidad de que aquellos ciudadanos que considerasen que se les excluyó indebidamente, podían inconformarse ante las juntas electorales quienes decidían en definitiva sobre la procedencia de la queja.

El anterior procedimiento en términos muy similares se adoptó en la *“Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los Individuos que Compongan las Juntas Departamentales”* del 30 de noviembre de 1836, con la salvedad de que se especifica que cada sección electoral se compondría de entre mil y dos mil almas.

Por su parte en la *“Convocatoria para la Elección de un Congreso Constituyente”* del 10 de diciembre de 1841, se recupera en esencia los procedimientos existentes hasta antes de 1830 ya que, nuevamente las elecciones para diputados se celebran en juntas primarias, secundarias y de departamento, en las primarias se elegía a mayoría simple, en las secundarias a mayoría absoluta y por cédula secreta, al igual que en las departamentales. No obstante, una previsión interesante es que si bien se mantiene la idea de que cualquier situación sea resuelta por las juntas correspondientes, en el artículo 65 de la referida convocatoria se establece que, cuando se trate de impedimento físico de los ciudadanos electos como diputados, la calificación respectiva la haría la Suprema Corte de Justicia.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 14 de junio de 1843 se consagraron por vez primera causales de nulidad, por lo que el artículo 168 consignaba que: ninguna elección podría considerarse nula sino por alguno de los motivos

siguientes: 1° Falta de calidades constitucionales en el electo; 2° Intervención o violencia de la fuerza armada en las elecciones; 3° Falta de mayoría absoluta de los que tienen derecho a votar en las elecciones que no sean primarias; y 4° Error o fraude en la computación de votos.

Posteriormente aparecen la *“Convocatoria para un Congreso Extraordinarios, a consecuencia del movimiento Iniciado en San Luis Potosí el 14 de diciembre de 1845”*, de fecha 27 de enero de 1846; la *“Convocatoria que Reforma la del 17 de Junio de 1823”* del 6 de agosto de 1846; las *“Elecciones de Ayuntamientos”* del 19 de mayo de 1849; y la *“Convocatoria a un Congreso Extraordinario para Reformar la Constitución”* del 19 de enero de 1853, y en todas ellas no existen cambios sustanciales en cuanto a las formalidades apuntadas.

Y así llegamos a la *“Ley Orgánica Electoral”* del 12 de febrero de 1857, y en donde destacan modificaciones interesantes que prácticamente subsistieron hasta 1901; dichos cambios fueron: a. Se introdujo el concepto de distrito electoral integrado por cuarenta mil habitantes; b. Las secciones se compondrían por quinientos electores; c. Disminuyeron los grados de la elección a elecciones por sección y por distrito; d. Se establecieron causales de nulidad de elecciones, tales como: falta de requisitos legales en el electo, porque en la elección hubiere intervenido violencia de fuerza armada, por haber mediado cohecho o soborno en la elección, por error sustancial en la persona nombrada, por falta de la mayoría absoluta de los votos presentes en las juntas electorales que no fueren primarias y por fraude o error en la computación de votos; e. Al mismo tiempo una cuestión fundamental para los fines de esta investigación lo fue el otorgamiento de la facultad a todo individuo mexicano para reclamar la nulidad de la elección, pidiendo en su caso la declaración correspondiente a la junta respectiva o al Congreso; y f. La elección de Presidente de la República y miembros de la Corte la haría el Congreso de la Unión erigido en colegio electoral. El Presidente debería obtener la mayoría absoluta de votos, por lo que de no obtenerla el Congreso procedería votando por diputaciones y en escrutinio secreto, mientras que la Cámara

de Diputados calificaba en última instancia la elección de sus miembros y la del Poder Ejecutivo y Judicial.

Resulta más que oportuno señalar que, a partir de la vigencia de la Constitución de 1857, se presentó una modificación trascendental en los esquemas de justicia electoral en la medida de que se otorga facultades a la Suprema Corte para tener injerencia en este tipo de asuntos. De esta suerte en 1872 se establece para la Corte el principio de que *"cabe en las facultades de los tribunales de la federación decidir en determinados casos sobre la legitimidad de las autoridades de los Estados"*, con la excepción de que dicha facultad estaba limitada a las autoridades estatales, y no se extendía a las federales.

Posteriormente se da la *"Ley Electoral"* del 18 de diciembre de 1901 donde no existen mayores cambios en términos de formalidades, mientras que en materia de nulidades se mantienen por un lado las causales de nulidad de elección que se vuelven más específicas, ya que el artículo 55 prevé como casuales: *I. La falta de un requisito legal en el electo, ó el estar comprendido en las prohibiciones de la Constitución general ó de esta ley; II. La violencia ejercida por la fuerza pública ó por autoridades sobre las casillas ó colegios electorales; III. Haber mediado cohecho ó soborno de cualquiera parte ó amenazas graves de autoridades; IV. El error sobre la persona elegida; V. La falta de la mayoría de votos requerida por la ley; y VI. El error ó fraude en la computación de votos;* al tiempo que el artículo 54 mantiene la posibilidad de que: *"Todo ciudadano mexicano tiene derecho á reclamar la nulidad de una elección primaria ó secundaria, ante el colegio electoral ó la Cámara de diputados, respectivamente, con tal que lo haga por escrito antes del día en que ha de votarse sobre la credencial objetada y fundándose en una de las causas que expresa el artículo siguiente"*.

El 19 de diciembre de 1911 se emite la *"Ley Electoral"*, y en la cual en términos generales no se presentan mayores cambios, aún y cuando existen

incorporaciones importantes como el otorgamiento de personalidad jurídica a los partidos políticos, así como disposiciones sobre su constitución y funcionamiento; de igual suerte se incorpora la idea del voto secreto en las instancias primarias de votación y por vez primera se le otorgan facultades a la Secretaría de Gobernación para intervenir en los procesos electorales, al menos para realizar los formatos de cédulas de votación. Por su parte en los aspectos de resolución de conflictos el día de la jornada y de nulidades se presentan cuestiones interesantes. Por ejemplo el artículo 38 faculta a que: *“Los representantes nombrados por los partidos, ó cualquier ciudadano empadronado en la sección, podrán presentar durante la elección primaria las reclamaciones que consideren convenientes, siempre que se funden en cualquiera de las causas siguientes: I. Suplantación de votantes; II. Error en el escrutinio de los votos ó la suplantación de éstos; III. Presencia de gente armada, ya sean particulares ó agentes de la autoridad, que pueda constituir una presión sobre los votantes ó sobre la mesa directiva de las casillas; IV. Incapacidad para votar por causa posterior á la fijación de las listas definitivas de que habla el artículo 18 de la presente ley, comprobada con documento auténtico”*.

Bajo la misma tesitura la citada ley de 1911 en su artículo 63 otorga la facultad a los colegios electorales para resolver en definitiva y sin posibilidad de ser combatido, sobre cuestiones tales como: *“I. Nulidad ó validez de la designación del elector; II. Error en el cómputo de votos; III. Error en el nombre del elector, siempre que no esté identificada la persona.”*

Finalmente la ley de referencia, en tratándose de nulidad de elecciones secundarias nuevamente en su artículo 111 consagra la facultad en cuanto que: *“Todo ciudadano mexicano tiene derecho á reclamar la nulidad de una elección secundaria, efectuada en el distrito electoral en que aquél está empadronado, [...]”*; mientras que el artículo 112 ampliando el catalogo previsto en la legislación anterior, establece como causales de nulidad de una elección: *I. Estar electo comprendido en alguna prohibición establecida por la Constitución Federal ó por esta ley, ó que*

carezca de algún requisito legal. El desempeño de un cargo de elección popular, fuera del lugar de la residencia, no hace perder el requisito de la vecindad para los efectos electorales, cualquiera que sea la duración de la ausencia; II. Haber ejercido violencia sobre los colegios municipales la autoridad ó los particulares armados, siempre que mediante esta causa la persona electa haya obtenido la pluralidad en su favor, III. Haber mediado cohecho, soborno ó amenazas graves de una autoridad, en las condiciones de la fracción anterior; IV. Error sobre la persona elegida, salvo que el error sólo fuere sobre el nombre, en el cual caso se enmendará en la casilla electoral ó en el colegio municipal, sin necesidad de convocar á los electores; V. Haber mediado error ó fraude en la computación de los votos, en las mismas condiciones de la fracción II; VI. Que el nombramiento de presidente, de secretario ó de escrutadores, se haya hecho en los colegios municipales con infracción de esta ley; y VII. No haber permitido de hecho, á los representantes de los partidos políticos, ejercer su encargo en los colegios municipales.

Cabe destacar que posterior a la ley del 1911 se dio una reforma fundamental a través del decreto de 22 de mayo de 1912 mediante el cual se estableció que la elección de diputados y senadores se verificaría de manera directa.

Por último tenemos la “*Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente*” emitida por Venustiano Carranza el 20 de septiembre de 1916, y en la cual se mantiene las formalidades electorales como la división por secciones electores y distritos, se otorga la facultad a los ciudadanos, representantes partidistas o de candidatos independientes para reclamar a la autoridad municipal la inexactitud del padrón ya sea por indebida exclusión o inclusión; igualmente es importante destacar que se mantiene al derecho de los ciudadanos para reclamar la nulidad de una elección de diputado al congreso constituyentes; y finalmente se reproducen prácticamente en

sus términos las causales de nulidad de una elección a las establecidas en la legislación de 1911.¹⁴⁰

Como se puede observar en esta primera etapa histórica, en términos de procedimientos y formalidades electorales existe una preponderancia hacia elecciones indirectas que oscilan entre los dos y tres grados; por su parte sobre el control y la organización de las elecciones corre a cargo de autoridades locales, mientras que el papel de los partidos políticos es hasta cierto punto marginal en función de que aún no existe una consolidación sobre esa figura política, y finalmente sobre la calificación de las elecciones existe un acendrado sistema autocalificativo en virtud de que se otorga a los propios órganos electos la facultad de calificar la validez de sus propias elecciones, mientras que en otros casos a órganos diversos pero de naturaleza política identificados como colegios electorales.

2.2.2 Periodo de 1917 a 1976

Al inicio de este segundo tramo histórico cabe destacar en cuestión de justicia electoral que, sin duda tal vez una de las novedades más notables fue que, el constituyente del 1917 aprobó el artículo 97 que en su contenido confería la facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de nombrar a alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito o designar a uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgare conveniente o lo pidiera el ejecutivo federal, o alguna de las cámaras de la unión o el gobernador de algún estado para que indagara sobre la conducta de algún juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyese la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público, o algún otro delito castigado por la ley. Cabe precisar que dicho dispositivo fue reformado hasta 1977 restringiéndose esta facultad de la Corte a casos en que a juicio de ésta se pudiese poner en duda *“la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la unión”*, sin embargo como se

¹⁴⁰ Véanse los artículos 7, 49 y 50 de la ley de 1916.

verá más adelante, a la fecha esa facultad ha sido derogada con motivo de la reforma constitucional de 2007.

Habrá de acotarse que, durante el periodo de 1917 a 1957 se consolidó la tesis de la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral, incluso en la Ley de Amparo de 1936 se estableció en el artículo 73 en sus fracciones VII y VIII que: *“VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los presidentes de casilla, juntas computadoras o colegios electorales en materia de elecciones; VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente”*; así las cosas, tenemos que durante este tiempo se mantuvo la resolución de conflictos, en esencia, en manos de los órganos políticos o colegios electorales.

Dicho lo anterior, y con respecto a las particularidades que presenta la legislación electoral de la época tenemos en primer lugar la *“Ley Electoral”* del 6 de febrero de 1917 expedida por Venustiano Carranza, y en la cual se mantienen varios aspectos de la legislación de 1911 y 1916 tales como: La regulación de la intervención de los partidos políticos en los procesos electorales en cuanto a los requisitos para su reconocimiento legal, sus derechos de participación y vigilancia en los colegios electorales y en las casillas pudiendo presentar observaciones, así como su derecho a registrar candidatos; el establecimiento de reglas para la eventual declaración de nulidad de las elecciones ante cada una de las autoridades electorales; la posibilidad de presentar reclamaciones el día de la elección, las causales de nulidad de la elección y la facultad de los ciudadanos para plantearlas; al tiempo que se mantiene el sistema autocalificativo de las elecciones, sin embargo, es en esa ley de 1917 cuando se estableció el voto directo para la elección de presidente de la República y en donde se

puntualiza el procedimiento de calificación de las elecciones por los colegios electorales de las cámaras de diputados y senadores y el colegio electoral para la de presidente.

Posteriormente, en 1918 Venustiano Carranza emite la "*Ley para Elecciones de Poderes Federales*" del 2 de julio, en la cual se consolida la división territorial en distritos electorales, así como la propia integración de las listas electorales de carácter permanente y sujetas a revisión cada dos años con la obligación de los jueces del registro civil de dar informe sobre ciudadanos fallecidos y de los jueces penales de aquellos suspendidos de sus derechos políticos, y para lo cual se da la posibilidad de plantear reclamaciones verbales o por escrito sobre la situación registral de los ciudadanos; las casillas se integran por elección mayoritaria de los presentes el día de la jornada con un presidente, dos secretarios y dos escrutadores, la elección es directa y se destaca la secrecía del voto. Además se mantiene el sistema autocalificativo en el cual las cámaras de diputados y senadores califican las elecciones de sus miembros y las resoluciones que sobre ellas pronuncien se vuelven definitivas e inatacables; mientras que en materia de nulidad se mantiene el derecho de los ciudadanos para impugnar de nulidad la elección de diputados, senadores y presidente, al tiempo que se ratifican las causales de nulidad de una elección por: Cuestiones de inelegibilidad, por haber mediado cohecho, soborno o presión de autoridad, por ejercerse violencia, por error en la persona elegida, por error o fraude en la computación de votos, por instalarse la casilla en lugar y condiciones distintas a las señaladas por la ley, por violarse el secreto del voto y por no permitir a los representantes partidistas y de candidatos independientes no ejercer su cargo. Finalmente en el capítulo XI de la ley en cita incorpora un capítulo de disposiciones penales.

Un aspecto interesante y un cuanto curioso es que la ley del 1918 estableció en su artículo 58 la posibilidad de recoger la votación por medio de máquinas automáticas que cumplieran con los siguientes requisitos: Poder colocar en lugar visible el disco de color que servía de distintivo al partido y candidatos independientes; que se marcara automáticamente el número total de votos; que tuviese espacios libres para escribir los

nombres de candidatos no registrados; que conservare el secreto del voto; que los electores supieren el manejo de la máquina.

El 7 de enero de 1946 se emite decreto por Manuel Ávila Camacho que da origen a la "*Ley Electoral Federal*", y en la cual se federaliza la función electoral, por lo que se dejan de lado a las autoridades estatales y municipales en la organización de las elecciones federales, dándose origen así, a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral integrada por el secretario de gobernación, un notario, un miembro del gabinete, un senador, un diputado y dos comisionados de partidos nacionales; al tiempo que se integran igualmente comisiones locales y distritales. Otro dato destacable es que a partir de la ley de 1946 se otorga la facultad exclusiva a los partidos para postular candidatos por lo que termina la época de las candidaturas independientes, mientras que se conserva la singularidad de poderse recoger la votación por medio de máquinas automáticas.

En lo referente a la justicia electoral se mantiene el sistema autocalificativo con la facultad de las cámaras calificadoras de pedir investigación a la Suprema Corte cuando a su juicio se estimase que se violó el voto. En términos de nulidades se hace la diferenciación entre los votos nulos de un elector, la nulidad de votación recibida en casilla y la nulidad de la elección; y así se estableció que procedía la nulidad del voto de un elector cuando: Se hubiese emitido en casilla distinta a la que le correspondía; se hubiere emitido en forma distinta a la establecida legalmente; cuando se emitiera como consecuencia de la suplantación de electores o de votación doble; y cuando hubiera incapacidad en el elector o fuera inelegible el candidato. Por su parte era causal de nulidad de la votación recibida en casilla cuando: Su hubiere verificado la instalación de la casilla en lugar distinto al señalado en la ley o en condiciones diferentes; cuando hubiese mediado cohecho, soborno o presión de alguna autoridad para obtener la votación a favor de determinada persona; cuando se hubiese ejercido violencia física sobre los electores por alguna autoridad para obtener la votación a favor de determinada persona; y por haber mediado error o dolo en la computación de los votos.

Finalmente existía nulidad de la elección cuando: El elector fuere inelegible; cuando por medio de cohecho o soborno, presión o violencia sobre los electores se hubiera obtenido la mayoría de votos de la elección; se hubieren cometido graves irregularidades en la preparación y desarrollo de toda la elección; y por error sobre la persona elegida, salvo que el error fuese sólo sobre el nombre o apellido, lo que podía enmendar la cámara correspondiente. Finalmente en cuanto a la posibilidad de los ciudadanos para impugnar los resultados electorales a través de un recurso, la regulación se mantiene en términos muy similares al de las legislaciones pasadas, mientras que permanece la tendencia de incorporar un capítulo con disposiciones penales.

Dos cuestiones importantes se sitúan entre la ley de 1946 y la reforma a dicha legislación en 1949. La primera en el sentido de que el propio año de 1946 una reforma constitucional concibió a la democracia no solo como estructura jurídica y régimen político sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, mientras que la segunda consiste en el hecho de que en 1947 se otorga a la mujer el derecho de votar en las elecciones municipales, en el entendido de que antes de esa fecha no se les reconocía ese derecho.

Ya en 1949 con las reformas a la Ley Electoral Federal de ese año se comienza a delimitar un sistema impugnativo de corte administrativo que lleva a la posibilidad de combatir actos como: el registro de candidatos; el funcionamiento de los comités distritales, la designación de funcionarios electorales y la división de los distritos electorales, al tiempo que se fortalece el sistema autocalificativo para los efectos de la elección de presidente de la república.

Posteriormente el 4 de diciembre de 1951 el Presidente Miguel Alemán emita una nueva "*Ley Electoral Federal*", en la cual destaca el fortalecimiento de los órganos electorales constituyéndose una Comisión Federal Electoral, comisiones locales electorales, comités distritales electorales y el Registro Nacional de Electores. De la

misma forma se fortalece el sistema recursal que viene de la ley de 1946 de tal forma que se pueden combatir actos de los organismos electorales ante sus superiores jerárquicos, al tiempo que se contempló un recurso innominado para reclamar actos de los organismos electorales y un recurso de revocación para el caso de los actos de la Comisión Federal Electoral. Se mantiene el sistema autocalificativo y se le otorga facultades al Procurador General de la Nación para conocer de actos que se considerasen violentaron el voto, pero a petición de la cámara calificadora. Igualmente se mantienen las causales de nulidad de votación recibida en casilla y de la elección, así como el derecho de cualquier ciudadano de reclamar nulidad de elección de diputado, senador y presidente de la república.

Cabe destacar que en el periodo que corre de la ley de 1951 a la de 1973 se presentan algunas reformas interesantes, por ejemplo: En 1953 por fin se reconoce plenamente el derecho de las mujeres para votar en cualquier elección; en 1969 el derecho a votar se establece a partir de los 18 años; y en 1963 –como ya se dijo- se da la incorporación a nuestro sistema electoral de los llamados diputados de partido que vienen a constituir una especie de sistema representativo de corte proporcional.

Finalmente en este apartado histórico tenemos la “*Ley Federal Electoral*” del 5 de enero de 1973. En esta ley se vuelve relevante la referencia a los partidos políticos en cuanto que: *"[...] son asociaciones instituidas en los términos de esta ley, integradas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales, de educación cívica y orientación política. [...] concurren a la formación de la voluntad política del pueblo. Comparten en los organismos electorales la responsabilidad del proceso electoral y de vigilar que este se desarrolle conforme a los preceptos constitucionales y las disposiciones de esta ley"*.

Por otra parte se mantiene la estructura de los órganos electorales entre la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales electorales y los comités distritales electorales. De la misma forma se consolidan los procedimientos administrativos para la

solución de controversias y el sistema de autocalificación; permanecen las causales de nulidad tanto de votación recibida en casilla como de la elección, al tiempo que se mantiene la posibilidad de que los ciudadanos puedan impugnar las elecciones a través de la reclamación de nulidad. Por último subsiste el recurso innominado para combatir actos de la Comisión Federal Electoral, así como diversas disposiciones penales de naturaleza electoral.

2.2.3 Periodo de 1977 a 1990

Durante el tercer periodo que comienza a correr tenemos como punto fundamental que en 1976 se presenta una reforma al artículo 60 constitucional mediante el cual se contempla el recurso de reclamación para combatir las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, y el cual se planteó como de competencia de la Suprema Corte de Justicia, si bien ya se consagra un medio impugnativo de corte jurisdiccional, lo cierto es que adoleció de una situación fundamental que lo volvió prácticamente inoperante y que fue el hecho de que las resoluciones de la Corte no eran vinculatorias para los colegios electorales.

Dicho lo anterior tenemos la *“Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales”* por decreto de José López Portillo del 28 de septiembre de 1977, y en la cual destaca, además de lo mencionado, que se precisa la naturaleza de los partidos políticos en cuanto propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos; promover la formación ideológica de sus militantes; coordinar acciones políticas conforme a principios y programas, y estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales, a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos.

En materia de organismos electorales se mantiene la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales electorales, los comités distritales electorales y las mesas directivas de casilla.

En cuestión de nulidades permanece la tendencia de consagrar causales de nulidad de votación recibida en casilla, tales como: *Cuando la casilla electoral se haya instalado en distinto lugar del señalado sin causa justificada; cuando se ejerza violencia física o existan cohecho, soborno o presión de alguna autoridad o particular sobre los funcionarios de la mesa directiva de casilla o de los electores, de tal manera que se afecte la libertad o el secreto del voto y tengan relevancia en los resultados de la votación en la casilla; por haber mediado error grave o dolo manifiesto en la computación de votos que altere sustancialmente el resultado de la votación; cuando el número de votantes anotados en lista adicional [...] exceda en un 10% al número de electores que tienen derecho a votar en la casilla, y cuando sin causa justificada el paquete electoral sea entregado al comité distrital, fuera de los plazos que esta ley establece.*

Por su parte, en cuestión de nulidad de elecciones se establece que procederá cuando: *Los motivos de nulidad a que se refiere el artículo anterior se declaren existentes en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral uninominal y sean determinantes del resultado de la elección; cuando exista violencia generalizada en un distrito electoral uninominal; cuando se hayan cometido violaciones sustanciales en la preparación y desarrollo de la elección y se demuestre que las mismas son determinantes del resultado de la elección, entendiéndose por violaciones sustanciales: a. La realización de los escrutinios y cómputos en locales diferentes a los señalados conforme a esta ley; b. La recepción de la votación en fecha distinta a la de la elección, y c. La recepción de la votación por personas u organismos distintos a los facultados por esta ley; igualmente será nula la elección cuando en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral uninominal se hubiere impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos a las*

casillas, y no se hubieren instalado las casillas y consecuentemente la votación no hubiere sido recabada, y cuando en la elección por representación proporcional, la suma de todas las actas del cómputo distrital no coincida con el total del acta de cómputo de circunscripción y este hecho sea determinante en el resultado de la votación.

Cabe destacar que la declaratoria de nulidad sólo podía realizarla el colegio electoral de la cámara de diputados, por lo que se mantiene el sistema autocalificativo; mientras que otro punto fundamental para los efectos de la investigación estriba en el hecho de que es en esta legislación donde desaparece el derecho de los ciudadanos para solicitar la nulidad de la elección de diputados, senadores y de presidente de la república que se había mantenido desde la ley de 1857.

Otro punto destacable de esta legislación es que se construye un sistema impugnativo y así se prevén cinco recursos administrativos: El recurso de inconformidad para combatir actos del Registro Nacional de Electores; el recurso de protesta para combatir los resultados contenidos en el acta final de escrutinio de las casillas; el recurso de queja para atacar los resultados consignados en el acta de cómputo distrital de la elección de diputados electos por mayoría relativa y la constancia de mayoría expedida por el propio comité que tenía por objeto hacer valer las causales de nulidad consignadas en la ley, así como en contra de los resultados de las actas de cómputo distrital de la elección de diputados por representación proporcional; el recurso de revocación para atacar los acuerdos de los organismos electorales; y el recurso de revisión cuando la inconformidad, la protesta o la revocación no hubiesen sido tramitadas; cuando no se hubiere resuelto el recurso interpuesto; o cuando la resolución dictada en una inconformidad, protesta o revocación, hubiese sido contrario a algún precepto expreso de la ley.

De la misma forma, existen algunas otras disposiciones constitucionales y legales que son fundamentales para valorar el contexto en que operó la ley de 1977, y las cuales podemos sintetizar en que: Se constitucionalizan los partidos políticos en el artículo 41, por lo que se les otorga la calidad de “entidades de interés público” y se establecen como fines el promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de los ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Otro cambio importante en nuestro sistema electoral es que se introduce el sistema proporcional construyéndose un sistema mixto predominantemente mayoritario; de igual forma se modifica el artículo 115 constitucional para federalizar este nuevo esquema de representación y establecer la proporcionalidad también en la integración de las legislaturas locales y ayuntamientos; finalmente para el caso del Distrito Federal el referéndum y la iniciativa popular fueron incluidas en el artículo 73 constitucional, restringiendo su aplicación a lo relativo a la legislación que respecto al Distrito Federal dispusiera el Congreso de la Unión, por lo que a la letra se estableció: *“los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale”*.

Ahora bien, antes de pasar a la legislación de 1987 es necesario destacar una reforma electoral verificada en 1986 con dos aspectos importantes: el primero en materia jurisdiccional que consistió en que se derogó el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se da nacimiento al Tribunal de lo Contencioso Electoral, cuyas resoluciones tendrían carácter vinculatorio, aunque podrían ser modificadas por el Colegio Electoral respectivo; y la segunda reforma de trascendencia se da en el ámbito de la organización política del Distrito Federal en donde se dispuso la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal,

la cual se compondría por 40 representantes electos por mayoría relativa y 26 de representación proporcional, con la facultad de constituirse en colegio electoral con el propósito de calificar la elección de sus integrantes.

El 9 de enero de 1987 el presidente Miguel de la Madrid Hurtado emitió decreto en el cual se dio origen al “*Código Federal Electoral*”, en donde se da forma al referido Tribunal de lo Contencioso Electoral concebido como un organismo autónomo de carácter administrativo e integrado con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, y cuya competencia se circunscribió a conocer de los recursos de apelación y de queja; el primero para combatir actos de los órganos electorales federales en la etapa de preparación de la elección, y el segundo para atacar actos durante la jornada electoral y posterior a ésta, e íntimamente vinculado con el sistema de nulidades.

En términos de autoridades electorales se mantiene la Comisión Federal Electoral presidida por el Secretario de Gobernación, las comisiones locales electorales, los comités distritales electorales, y las mesas directivas de casilla.

Por su parte en materia de medios recursales, como ya se ha delineado, se previeron cuatro recursos: El de revocación, de revisión, de apelación y de queja; en la inteligencia de que los dos primeros –revocación y revisión- eran competencia de la Comisión Federal Electoral, mientras que los otros restantes –apelación y queja- como se mencionó fueron competencia del Tribunal Contencioso Electoral.

En cuanto al sistema de nulidades no hubo grandes modificaciones ya que se mantuvieron como causales de nulidad de la votación recibida en casilla cuando: *Sin causa justificada, la casilla se hubiere instalado en lugar distinto al señalado por el comité distrital correspondiente; cuando se ejerza violencia física o existan cohecho, soborno o presión de alguna autoridad o particular sobre los funcionarios de la mesa directiva de casilla o sobre los electores, de tal manera que se afecte la libertad o el*

secreto del voto, y esos hechos influyan en los resultados de la votación en la casilla; por haber mediado error grave o dolo manifiesto en la computación de votos, que modifique sustancialmente el resultado de la votación; cuando el número de votantes anotados en las listas adicionales exceda en un 10% al número de electores con derecho a voto en la casilla, y cuando sin causa justificada, el paquete electoral sea entregado al comité distrital, fuera de los plazos que este Código señala.

Por el contrario en cuestión de nulidad de elecciones las causales previstas fueron: *Cuando los motivos de nulidad a que se refiere el artículo anterior -las específicas-, se declaren existentes en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral, y sean determinantes en el resultado de la elección; cuando exista violencia generalizada en un distrito electoral; cuando se hayan cometido violaciones sustanciales en la jornada de la elección, y se demuestre que las mismas son determinantes en el resultado de la elección, entendiéndose por violaciones sustanciales la realización de los escrutinios y cómputos en lugares que no llenen las condiciones señaladas por el Código, o en lugar distinto al determinado previamente por el órgano electoral competente; la recepción de la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección; y la recepción de la votación por personas u organismos distintos a los facultados por este Código.*

Igualmente fueron causas de nulidad de elección cuando: *en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral uninominal se hubiere impedido el acceso a las casillas de los representantes de los partidos políticos, de los candidatos o se hubieren expulsado de la casilla sin causa justificada; no se hubieren instalado las casillas, y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida; y cuando el candidato a diputado de mayoría relativa, que haya obtenido constancia de mayoría en la elección respectiva, no reúna los requisitos de elegibilidad previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Es muy importante acotar que no obstante los avances en términos de la consolidación de un incipiente sistema impugnativo y de una intervención activa de las instancias jurisdiccionales en la materia, en la legislación de 1987 aún se mantuvo a favor de los colegios electorales la declaración de nulidad de una elección al momento de su calificación, es decir, lisa y llanamente se mantiene la autocalificación.

Después de uno de los eventos más importantes y de coyuntura en nuestra transición democrática que lo fue la llamada caída del sistema en 1988, se da un nuevo marco jurídico e institucional de cardinal importancia en la vida democrática, y así arribamos a la reforma de 1990 que da origen al vigente *“Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”*.

Entre los puntos centrales de la nueva legislación y de la propia reforma al artículo 41 constitucional, destacan fundamentalmente las cuestiones institucionales en la medida de que se estableció que la función estatal de organizar elecciones sería ejercida por los poderes legislativo y ejecutivo, con la participación de los partidos políticos y a través de un organismo público denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, teniendo como principios rectores para dicha función la certeza, legalidad, imparcialidad, independencia, objetividad y el profesionalismo; mientras que al mismo tiempo se daba igualmente nacimiento a un órgano jurisdiccional autónomo llamado Tribunal Federal Electoral.

A pesar de la importancia de lo anterior, habrá que matizar los alcances de la reforma en cuanto que, por un lado el Instituto Federal Electoral siguió siendo presidido por el Secretario de Gobernación, mientras que en materia jurisdiccional se mantuvo la vigencia de los colegios electorales para la calificación de las elecciones.

2.2.4 Periodo de 1991 a 1996

Iniciamos con la reforma de 1993 que sin duda es fundamental ya que, viene a quebrantar en un primer tiempo el esquema de la autocalificación que venía desde 1812 -181 años con excepción de la vigencia del régimen centralista de 1836 a 1841-, y así se establece que, la declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores correría a cargo del Instituto Federal Electoral, cuyas determinaciones podrían ser impugnadas ante el Tribunal Federal Electoral quien resolvería de manera definitiva e inatacable. De la misma forma tenemos que se presenta una ampliación a los derechos fundamentales de naturaleza política en cuanto que se establece como prerrogativa ciudadana la asociación individual para tomar parte en la vida política del Estado.

Posteriormente en la reforma 1994 se incorpora al órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral la figura de los Consejeros Ciudadanos, designados por la cámara de diputados, y lo cual constituye un paso trascendental en la consolidación de la autonomía de la autoridad electoral y de la propia ciudadanización de los órganos electorales.

Y así llegamos a la reforma de 1996, una de las más amplias y profundas en el siglo XX, tanto en lo administrativo como en lo jurisdiccional.

En el ámbito de la autoridad administrativa electoral tenemos que destacan aspectos como: La supresión de la participación del Poder Ejecutivo en el Instituto Federal Electoral por lo que ya no será presidido por el Secretario de Gobernación; de la misma forma se incorpora a los servidores del Instituto al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, considerándolos como sujetos de juicio político al Consejero Presidente, a los Consejeros Electorales y al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.

Por su parte en el ámbito jurisdiccional se destaca de manera particular la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, y su reconocimiento como máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 Constitucional.

De igual forma, se otorga la facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer y resolver sobre acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, al tiempo que se estableció la limitante de que la legislación federal y local deberá promulgarse y publicarse con 90 días de anticipación al inicio de cada proceso electoral en que tengan aplicación a efecto de garantizar la certeza, seguridad y definitividad de los actos electorales.

Finalmente tenemos el nacimiento de un verdadero sistema impugnativo integrado en la *“Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral”*, y el cual tiene como objeto: Garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad; dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales; y, proteger los derechos político-electorales del ciudadano de votar, ser votado y afiliarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Cabe precisar que el contenido, alcances, límites, teleología del sistema de medios de impugnación en materia electoral, habremos de abordarlo en próximo capítulo, por lo que su señalamiento en este momento es meramente referencial.

2.3 La Reforma Electoral del 2007-2008

Derivado de la controvertida elección presidencial del 2006, y ante la ausencia, desde 1996, de reformas sustanciales para lo últimos procesos electorales, salvo la del voto de los mexicanos en el extranjero en 2005, durante el 2007 se dio una importante reforma electoral que implicó modificaciones al texto constitucional, mientras que, en 2008 se verificaron las correspondientes reformas a la legislación secundaria, particularmente al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al Código Fiscal de la Federación, y a la Ley de Instituciones de Crédito.

Se debe advertir que, sin duda constituye un avance importante, pero que en términos prácticos, la reforma recoge en gran parte las discusiones, problemáticas y señalamientos que se fueron acumulando a lo largo de los procesos, particularmente el del 2006, y en ese sentido, se podría decir que las modificaciones se plantearon en dos escenarios: el administrativo enfocado a la organización de los procesos electorales y a las condiciones de las contiendas, y el estrictamente jurisdiccional.

Más aún, fue una reforma que se soportó sobre tres aspectos que le restan cierto carácter novedoso: por un lado el haber recogido y llevado a sede legal los varios criterios que venía elaborando la doctrina judicial; por otra parte, avances que ya se había configurado en las entidades federativas, por lo que pareciera que en esta ocasión buena parte de la reforma llegó de los Estados hacía el centro, y finalmente, la recuperación de varias propuestas que ya se venían acumulando desde por lo menos el 2004.

Sin embargo, con la finalidad de ofrecer un panorama más amplio de la reforma aludida, veámosla desde dos enfoques: el constitucional y el legislativo, este último orientado al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el

entendido de que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación la abordaremos en el siguiente capítulo.

2.3.1 Reforma constitucional

En principio, es importante señalar que la reforma constitucional en materia electoral implicó la modificación de los artículos 6º., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; mientras que se adicionó el artículo 134 y se derogó un párrafo del 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo publicado el decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, entrando en vigor al día siguiente.

En tales condiciones, en el artículo 6º se adicionó el derecho de replica.

Por su parte, el artículo que mayores reformas sufrió es el 41, por lo que en su base primera, se precisa que la ley determinara normas y requisitos para el registro legal de partidos, asimismo, se consagra el derecho de los partidos políticos nacionales a participar en las elecciones del Distrito Federal. Se confiere el derecho exclusivo de los ciudadanos a formar partidos, prohibiéndose la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social distinto a la creación de partidos, así como la afiliación corporativa, y se establece una referencia competencial para las autoridades electorales en los asuntos internos de los partidos políticos.

En la base segunda del artículo 41, se precisa que el financiamiento público también se compondrá por las ministraciones destinadas a actividades específicas, asimismo, se modifica la fórmula para la determinación del monto del financiamiento público, por lo que, ahora se multiplicará el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Se establece una reducción del financiamiento para actividades tendientes a la obtención del voto hasta cincuenta por ciento en elección presidencial

y hasta treinta por ciento cuando sea elección intermedia. Se definen las actividades específicas (educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, y editoriales), y se precisa el monto del financiamiento público para actividades específicas, equivalente al tres por ciento del total del otorgado para actividades ordinarias. Se indica que la ley deberá fijar los límites a las erogaciones en procesos de selección internos, y se indica como montos máximos para aportaciones de simpatizantes, una suma no mayor al diez por ciento del tope de gastos de campaña; finalmente, señala que se establecerán procedimientos de liquidación para los partidos que pierdan el registro.

En la base tercera del artículo 41, se indica que el Instituto Federal Electoral (IFE) es la única autoridad para la administración de tiempos del Estado en radio y televisión, por lo tanto, desde las precampañas y hasta la jornada, el IFE contará con cuarenta y ocho minutos diarios, distribuidos en dos y hasta tres minutos por hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, dentro del horario de transmisión que será de las seis a las veinticuatro horas. En precampañas, cada partido contará con un minuto por cada hora de transmisión. En campañas se deberá destinar a los partidos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total de los cuarenta y ocho minutos diarios. El criterio de distribución entre los partidos será treinta por ciento igualitariamente, y setenta por ciento conforme a resultados de la última elección de diputados.

Fuera de procesos de precampañas o campañas, al IFE le corresponderá el doce por ciento del tiempo total del Estado, el cual distribuirá el cincuenta por ciento para los partidos en forma igualitaria, y el otro cincuenta por ciento lo usará para fines propios o de otras autoridades electorales federales o locales. Cada partido utilizará el tiempo que le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Se plantea la prohibición de que los partidos por sí o por terceras personas, contraten tiempos en radio y televisión. Ninguna persona física o moral, podrá contratar propaganda en radio y televisión. No se podrán transmitir en territorio nacional mensajes contratados en el extranjero, siendo todo esto aplicable tanto en las entidades federativas y en el Distrito Federal.

Por su parte, el IFE administrará los tiempos para fines electorales en las entidades federativas, mientras que en el caso de elecciones concurrentes, el tiempo asignado en cada entidad estará comprendido dentro del total señalado en el Apartado A, del propio artículo 41.

Finalmente, en el apartado C se precisó la prohibición de realizar expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas, así como la suspensión de la difusión de propaganda gubernamental en todos los niveles de gobierno, al tiempo que se deberán incorporar procedimientos expeditos para sancionar infracciones cometidas en contra de la base tercera.

En la base cuarta del artículo 41 constitucional, se adicionó la relativo a la regulación de los procesos de selección internos de los partidos, así mismo, se estableció la reducción de tiempos de campañas, ya que la de Presidente, senadores y diputados, será noventa días; en tanto que, cuando sólo sea para elegir diputados, durarán sesenta días; finalmente, se estableció la prohibición de que las precampañas no excedan las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

En la base quinta del artículo 41 constitucional, sustancialmente tenemos que, se elevó a rango constitucional la Contraloría General del IFE, se estableció una duración del Consejero Presidente de 6 años con posibilidad de reelección por una vez, y en el caso de los consejeros electorales su duración será de 9 años, sin

reelección, y renovándose de manera escalonada. Que al titular de la Contraloría será designado por la Cámara de Diputados con voto de dos terceras partes, con duración de 6 años en el cargo pudiendo ser reelecto.

De la misma forma, se estableció la prohibición de que el Consejero Presidente, los consejeros electorales y el Secretario Ejecutivo ocupen dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado, así como que, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, por lo que, en el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y será el conducto para que autoridades locales superen la limitación referida.

Asimismo, se estableció que, el IFE podrá por convenio, organizar procesos electorales locales, previa solicitud.

Finalmente, en la base sexta del invocado artículo se precisa un sistema impugnativo para garantizar la constitucionalidad y legalidad en la materia.

Por su parte, en el artículo 85 constitucional se incorpora el concepto de validez respecto de la elección de presidente, en tanto que en el artículo 97, se derogó la facultad de la Corte de investigar aspectos relacionados con violaciones al voto público.

En el artículo 99 se determinó la permanencia en funciones jurisdiccionales de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como la posibilidad de la declaración de nulidad de elecciones sólo por causas expresas en la ley, estableciéndose también, la posibilidad de que pueda declararse o no la validez de la elección Presidencial.

De la misma forma, se recogió el principio de definitividad de la justicia intrapartidaria antes de acudir al Tribunal Electoral, así como la utilización de medios de apremio para el cumplimiento de sus sentencias y resoluciones.

Por último, destaca la posibilidad de dictar la resolución de la no aplicación de leyes contrarias a la Constitución, sobre casos concretos.

Respecto al artículo 108 constitucional, se precisó que a los servidores de los organismos autónomos, se les considera como servidores públicos para los efectos de responsabilidades a que alude el propio artículo.

Sobre el artículo 116, respecto de lo que deben garantizar las constituciones y legislación electoral de las entidades federativas, se precisó: que las elecciones se lleven a cabo el primer domingo de julio; la posibilidad de que autoridades locales convengan con el IFE para que este organice procesos electorales locales; la prohibición de que en la formación de partidos intervengan organizaciones gremiales, y a la afiliación colectiva; derecho exclusivo de los partidos para solicitar registro de candidatos; delimitación competencial para las autoridades respecto de vida interna de los partidos, establecimiento de procedimientos de liquidación de partidos; límites de erogaciones de gastos de precampañas; acceso de los partidos a radio y televisión en los términos del artículo 41 constitucional; fijación de reglas de precampañas; duración de campañas, noventa días para gobernador y sesenta para diputados y ayuntamientos; coordinación entre el IFE y autoridades locales en materia de fiscalización; el establecimiento de supuestos y reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación, y la fijación de causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos.

Por lo que corresponde al artículo 122, se estableció que en el Distrito Federal se deben garantizar elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, siguiendo los principios y reglas establecidos en el artículo 116 constitucional.

Finalmente en el artículo 134, se precisó la obligación de los servidores de todos los niveles de gobierno, de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos; al tiempo que se estableció que la propaganda sólo tendrá carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, estableciéndose régimen de sanciones en caso de que no se respete lo anterior.

Son éstas, las sustanciales reformas en sede constitucional en materia electoral, y las cuales sirvieron de base para las consecuentes reformas legislativas.

2.3.2 Reformas al COFIPE

Respecto de las modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, podemos destacar de manera taxativa y enunciativa los cambios sustanciales a la legislación electoral, precisando el fundamento jurídico respectivo.

En un primer bloque enunciaremos aquellas que derivan directamente de la reforma constitucional, y así tenemos que:

1. Se adicionó la suspensión de difusión de obra durante campañas, en todos los niveles de gobierno (a. 2, párrafo 2)

2. Se adicionó que ningún ciudadano se podrá afiliar a más de un partido (a. 5, párrafo 2)
3. Anteriormente la base para la formación de un partido político eran las agrupaciones políticas, y ahora, lo son, nuevamente, “las organizaciones de ciudadanos” (aa. 22, 24 y 28)
4. Se adicionó la no ingerencia de agrupaciones gremiales y de otro tipo en la formación de partidos (a. 22, párrafo 2, 28, párrafo 1, inciso a, fracción III)
5. Se adicionó que los partidos se regirán por sus documentos básicos, y tendrán libertad de organizarse (a. 22, párrafo 5)
6. Referencia a la asistencia “libre” a las asambleas constitutivas de las organizaciones que pretenden formar partidos (a. 28, párrafo 1, inciso a, fracción I)
7. Se adicionó que la cancelación o pérdida del registro de un partido extingue la personalidad jurídica, pero no las obligaciones en materia de fiscalización (a. 32, párrafo 2)
8. Se adicionó como derecho de los partidos organizar procesos de selección internos (a. 36, párrafo 1, inciso d)
9. Se adicionó como derecho de los partidos el participar en las elecciones del Distrito Federal (a. 36, párrafo 1, inciso f)
10. Aplicar el financiamiento público, entre otras, para sufragar gastos de precampañas (a. 38, párrafo 1, inciso o)
11. Se precisó la prohibición para los partidos de abstenerse en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas (a. 38, párrafo 1, inciso p)
12. Se incorporó el capítulo sexto, del título segundo, del libro segundo, de los asuntos internos de los partidos políticos (aa. 46 y 47)
13. Se modificó todo el capítulo primero, del título tercero, del libro segundo, relativo al acceso a la radio y televisión de los partidos políticos (aa. 49 al 76)

14. Se precisa que la revisión de informes y la práctica de auditorías, estará a cargo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (a. 77, párrafo 6)
15. Se modificó la fórmula para obtener el monto de financiamiento público para los partidos, y para lo cual se multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal (a. 78, párrafo 1, inciso a, fracción I)
16. En elección presidencial el financiamiento para gastos de campaña será del cincuenta por ciento respecto del ordinario, y en elecciones de diputados, será de treinta por ciento (a. 78)
17. El monto para actividades específicas será el equivalente al tres por ciento del financiamiento ordinario, distribuido en un treinta y setenta por ciento (a. 78)
18. La suma de aportaciones de todos los candidatos de un partido no puede ser mayor al equivalente al diez por ciento anual del monto establecido como tope de gastos de la campaña para presidente. (a. 78)
19. Prohibición de que un partido reciba en dinero o en “especie” de simpatizantes y “afiliados” el equivalente al diez por ciento anual del monto establecido como tope de gastos de la campaña para presidente. (a. 78)
20. Un partido no puede obtener por aportaciones de militancia, cuotas voluntarias y personales de candidatos, autofinanciamiento y colectas, el equivalente al diez por ciento anual del monto establecido como tope de gastos de la campaña para presidente. (a. 78)
21. Se incorporó lo relacionado con la Unidad de Fiscalización, su naturaleza y facultades (aa. 79 a 82)
22. Se adicionó el procedimiento de liquidación para los partidos que pierden su registro (a. 103)
23. Dentro de los órganos centrales del Instituto se adiciona la Unidad de Fiscalización (a. 108)

24. A la designación de consejero presidente y consejeros electorales, deberá preceder una amplia consulta a la sociedad, en tanto que, el Presidente será designado por seis años con posibilidad de reelección, y los consejeros por nueve años sin poder ser reelegidos, con renovación escalonada (a. 110)
25. En caso de falta absoluta del consejero presidente o de los consejeros se designará al sustituto para que concluya el periodo (a. 111, párrafo 2)
26. Se adicionó el capítulo primero, del título segundo, del libro quinto, relativo a los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas electorales (aa. 211 al 217)
27. Los mensajes y propaganda deberá abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones o a los partidos o que calumnien a las personas, pudiendo el IFE suspender su transmisión. (a. 223, párrafo 2)
28. Por su parte los partidos, precandidatos y candidatos podrán ejercer su derecho de réplica (a. 223, párrafo 3)
29. En elección presidencial las campañas durarán 90 días, en intermedias 60 días (a. 237)
30. Se configura lo relativo a la Contraloría General, aspectos como: naturaleza, funciones, jerarquía, requisitos para ser contralor, duración del cargo, causas de responsabilidad del contralor, facultades (a. 388 al 394)

Respecto de aquellas reformas que, no tienen relación directa con alguna modificación constitucional, sustancialmente se observan las siguientes:

1. Se adicionó que el Código reglamentará lo relativo a agrupaciones políticas (a. 1, párrafo 2, inciso b)
2. La promoción para la participación ciudadana para el ejercicio del sufragio le corresponde al IFE, a partidos y candidatos (a. 2, párrafos 3 y 4)
3. Los observadores no podrán solicitar información reservada, antes la limitación solamente era sobre la confidencial (a. 5, párrafo 4, inciso g)

4. Treinta días después de la jornada los observadores rendir informe de origen, monto y destino de recursos, antes eran veinte días antes de la jornada (a. 5, párrafo 5)
5. En los requisitos de inelegibilidad, ahora se pide la separación del cargo dos años antes del inicio del proceso, cuando antes era de un año (a. 7, párrafo 1)
6. Se derogó la mención de que no podrán participar en elecciones ordinarias y extraordinarias los partidos que tuviesen “suspendido” su registro (a. 21, párrafo 3)
7. Se adicionó que los partidos solo podrán regular en estatutos requisitos de elegibilidad relacionados con la edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil y sentencia ejecutoriada en materia penal (a. 22, párrafo 6)

Mención especial requiere esta disposición, ya que fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus sesiones de resolución de los días 1, 3, 7 y 8 de julio de 2008, al resolver las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa y Verde Ecologista de México, las cuales quedaron registradas con los números de expedientes 61/2008 y sus acumulados 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008.

8. Se eliminó la referencia de que en la declaración de principios no se debe aceptar pacto o acuerdo que sujete o subordine a “secta”, en tanto que se adicionó la obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidad y equidad entre mujeres y hombres (a. 25, párrafo 1, incisos c y e)
9. Sobre lo que deben establecer los estatutos se adicionaron diversos aspectos: la asamblea nacional o equivalente “como máxima autoridad del partido; un comité nacional o equivalente “con facultades de supervisión y de autorización”; un órgano que presente también informes de “precampañas”; sanciones a los “afiliados”, en lugar de miembros; y, órganos permanentes

- para sustanciar y resolver conflictos, sin que sean más de dos instancias (a. 27)
10. Se precisó que las organizaciones que quieran formar partido lo notificarán al IFE en el mes de enero del año siguiente al de la elección “presidencial” (a. 28, párrafo 1)
 11. Se adicionó la obligación de las organizaciones que quieran formar un partido de informar mensualmente origen y destino de recursos a partir de la notificación al IFE de querer formar un partido (a. 28, párrafo 1)
 12. Se adicionó que las organizaciones que pretendan formar un partido, deberán entregar la información de afiliados por entidad o distrito en archivos en medio digital (a. 29, párrafo 1, inciso b)
 13. Se adicionó que la comisión del Consejo General del IFE para revisar documentos de las organizaciones que pretendan formar partido, se integrará por tres consejeros (a. 30, párrafo 1)
 14. Se eliminó la prohibición de que un partido que pierda registro lo vuelva a solicitar hasta después de que transcurra un proceso electoral ordinario (a. 32)
 15. Se eliminó la prohibición de que las agrupaciones políticas solo pudiera celebrar acuerdos de participación con los partidos, y ahora también se permite con las coaliciones (a. 34, párrafo 1)
 16. Se eliminó el financiamiento público para las agrupaciones políticas (a. 35)
 17. Se adicionó como causal para perder el registro de las agrupaciones políticas el no acreditar actividad alguna durante un año calendario (a. 35, párrafo 9, inciso d)
 18. Se precisó que las coaliciones deberán ser aprobadas por el órgano de dirección nacional que establezcan sus estatutos (a. 36, párrafo 1, inciso e)
 19. Se precisan dentro de las obligaciones de los partidos el editar una publicación de divulgación trimestralmente (antes era mensual) y una teórica semestralmente (antes era trimestral) (a. 38, párrafo 1, inciso h)

20. Para la declaración de procedencia constitucional y legal de reformas a los documentos básicos de los partidos, se tienen treinta días “naturales” (a. 38, párrafo 1, inciso l)
21. El partido tiene diez días para notificar cambio de domicilio (38, párrafo 1, inciso m)
22. Obligación de los partidos el garantizar la equidad de género en órganos de dirección y candidaturas (a. 38, párrafo 1, inciso s)
23. Se adicionó como obligación de los partidos el cumplir con las obligaciones en materia de transparencia y acceso a su información (a. 38, párrafo 1, inciso t)
24. Se estableció que las sanciones administrativas se exigirán, también a los precandidatos, pero se elimina la referencia a las agrupaciones políticas, aun y cuando en el apartado respectivo se les considera como sujetos de responsabilidad (aa. 39 y 40)
25. Se incorporó el capítulo quinto del título segundo, del libro segundo, sobre las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia (aa. 41 a 45)
26. Se adicionó la prohibición de realizar aportaciones o donativos a “aspirantes, precandidatos o candidatos” (a. 77, párrafo 2)
27. Se adicionó que para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo de las mujeres, cada partido deberá destinar anualmente el dos por ciento de su financiamiento público ordinario (a. 78, párrafo 1, inciso a, fracción V)
28. Los recibos foliados para aportaciones, ahora deberán contener nombre completo, domicilio, clave de elector y registro federal de contribuyentes (a. 78, párrafo 4, inciso c, fracción II)
29. Para las aportaciones de personas físicas o morales a los partidos, cambió la base del cálculo, ya que antes era sobre la base del financiamiento público para actividades ordinarias, y ahora es sobre el monto del tope de gastos para la elección de presidente (a. 78, párrafo 4, inciso c, fracción III)
30. Los partidos podrán establecer con instituciones bancarias cuentas, fondos o fideicomisos, para la inversión de sus recursos líquidos, debiéndose informar a

la Unidad de Fiscalización, sólo sobre instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano, en moneda nacional y a plazos no mayores de un año, los cuales no estarán protegidos por el secreto bancario, fiduciario y fiscal (a. 78, párrafo 4, inciso e)

31. En periodo no electoral, los partidos rendirán a la Unidad informes trimestrales de avance del ejercicio (a. 83, párrafo 1, inciso a)
32. Junto con informes anuales se deberán anexar estado consolidado de situación patrimonial e informe de bienes inmuebles, firmados por el auditor externo que cada partido designe (a. 83, párrafo 1, inciso b)
33. También obligación de rendir informes de precampañas (a. 83, párrafo 1, inciso c)
34. Dentro de los primeros quince días de junio, los partidos deberán rendir un informe preliminar de gastos de campaña al treinta de mayo del año de la elección (a. 83, párrafo 1, inciso d, fracción II)
35. En el proceso de revisión de informes, la Unidad informará al partido si las aclaraciones o rectificaciones subsanan los errores u omisiones encontrados, otorgando, en su caso, un plazo de cinco días para que las subsanen, debiendo informar también del resultado (a. 84, párrafo 1, inciso c)
36. Obligación de publicar los dictámenes y resoluciones del Tribunal Electoral en la página de Internet del Instituto (a. 84, párrafo 1, inciso h, fracción III)
37. En casos de excepción, previo acuerdo del Consejo General, se pueden abrir procesos extraordinarios de fiscalización (a. 85)
38. El personal de la Unidad debe guardar reserva de informes y auditorías (a. 86)
39. Se adicionó que los partidos deben retener y enterar el impuesto sobre la renta que corresponda por sueldos, salarios, honorarios (a. 89, párrafo 2)
40. En el presupuesto del IFE se preverá una partida para cubrir el costo de la franquicia postal para los partidos, la cual en año no electoral tendrá un monto no mayor, equivalente al dos por ciento del financiamiento para gastos ordinarios, y en año electoral será de cuatro por ciento, lo cual será asignado

de manera igualitaria, debiéndose cubrir al servicio postal trimestralmente hasta el límite que corresponda, y solo podrán hacer uso de la franquicia los comités directivos de cada partido (a. 91)

41. En el caso de franquicias telegráficas se limita su uso a los comités nacionales de cada partido, debiendo el IFE prever recursos para cubrir el servicio (a. 92)
42. Los partidos de nueva creación no pueden fusionarse antes de que concluya la primera elección posterior a su registro (a. 93, párrafo 4)
43. Ya no se puede celebrar coalición para elección de senadores y diputados por el principio de representación proporcional (a. 95, párrafo 1)
44. En la coalición pueden participar una o más agrupaciones políticas (a. 95, párrafo 7)
45. Los partidos aparecerán en la boleta con su propio emblema, por lo que los votos se sumaran para el candidato de la coalición, y contarán para cada uno de los partidos (a. 95, párrafo 9)
46. Cada partido registrará listas propias para senadores y diputados por el principio de representación proporcional (a. 95, párrafo 10)
47. Las coaliciones deben ser uniformes (a. 95, párrafo 11)
48. Puede darse una coalición total encabezada con la postulación del candidato a la presidencia, y que comprenderá senadores y diputados, con excepción de la representación proporcional (a. 96, párrafos del 1 al 3)
49. Si los partidos se coaligan para senadores y diputados, lo deben hacer para presidente (a. 96, párrafo 4)
50. Puede darse coalición solamente para postular candidato para la Presidencia de la República (a. 96, párrafo 4)
51. Un partido puede transferir a otro para alcanzar el dos por ciento (a. 96, párrafo 5)

Igualmente la disposición referida, conocida como la “transfusión de votos”, fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

en sus sesiones de resolución de los días 1, 3, 7 y 8 de julio de 2008, al resolver las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa y Verde Ecologista de México, las cuales quedaron registradas con los números de expedientes 61/2008 y sus acumulados 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008.

52. Para el caso de las coaliciones parciales para postular candidatos a senadores y diputados, la coalición podrá postular hasta veinte fórmulas en el caso de senadores, y hasta doscientas en el de diputados (a. 96, párrafo 6)
53. Se precisó que la coalición debe ser aprobada por el órgano de dirección nacional que prevean los estatutos de cada uno de los partidos coaligados, y que se aprobó también la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno de la coalición (a. 96, párrafo 7)
54. Dentro de la coalición, cada partido conservará sus representantes ante los consejos del IFE y ante las mesas directivas de casilla (a. 97)
55. El convenio de coalición debe contener el procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos que postulará la coalición, y en su caso el programa de gobierno que sostendrá el candidato a Presidente (a. 98, párrafo 1, incisos c y d)
56. En el caso de coalición total, a la coalición se le tomará como un solo partido al distribuirse el treinta por ciento de tiempos en forma igualitaria, y el setenta proporcional al voto, cada partido participará por separado, en tanto que, en el caso de coaliciones solo de presidente o parciales, cada partido mantendrá sus prerrogativas en radio y televisión, ejerciendo sus derechos por separado (a. 98, párrafos 3 a 7)
57. El convenio de coalición se deberá presentar a más tardar treinta días antes de que inicien las precampañas, y se resolverá a más tardar dentro de los diez días siguientes (a. 99, párrafos 1 y 3)
58. En cuanto a las fusiones deberá ser aprobado por la asamblea nacional o equivalente de cada partido y en todo caso sus derechos y prerrogativas serán

- reconocidos y asignados tomando como base la suma de los porcentajes de votación que los partidos fusionados obtuvieron en la última elección para diputados por representación proporcional (a. 100, párrafos 1 y 3)
59. Entre los fines del IFE se adicionaron el de coadyuvar en la difusión de la educación cívica, y el de ser la única autoridad en la administración de tiempos en radio y televisión, en tanto que, además, contará con una rama administrativa, conjuntamente con el servicio profesional electoral (a. 105)
 60. Los recursos destinados al financiamiento de los partidos no forman parte del patrimonio del Instituto (a. 106, párrafo 3)
 61. Dentro de los requisitos para ser consejero, se adicionó el contar con título profesional de nivel licenciatura con antigüedad de cinco años, así mismo se aumento el tiempo de no haber sido candidato, haber ocupado cargo dirección en un partido, o funcionario en los últimos cuatro años, y se incorporó el no haber sido miembro del servicio profesional electoral durante el último proceso electoral federal ordinario (a. 112)
 62. El proceso electoral iniciara en la primera semana del mes de octubre del año anterior al de la elección (a. 114)
 63. Se reestructuran las comisiones, algunas temporales y otras permanentes del Consejo General, con presidencias rotativas anuales, con secretario técnico de la oficina del consejero que preside, y en proceso electoral se fusiona la de organización con capacitación (a. 116)
 64. Dentro de las atribuciones del Consejo General del IFE, se precisa: Designar al director de la Unidad de Fiscalización, vigilar que el IFE ejerza sus facultades como autoridad única en la administración de tiempos en radios y televisión, aprobar el calendario electoral y los modelos de boletas electorales, conocer y aprobar los informes de la unidad de fiscalización, determinar los topes máximos de gastos de precampañas, conocer los informes que rinda la contraloría general (a. 118)
 65. Sobre las atribuciones del consejero presidente, destacan: Proponer al titular de la unidad de fiscalización y de las unidades técnicas, recibir los informes

del contralor general y hacerlos del conocimiento del consejo, previa autorización del consejo aprobar encuestas nacionales basadas en actas de escrutinio y cómputo a fin de conocer las tendencias de los resultados, y hacerlos públicos, previa autorización del consejo, después de las veintidós horas del día de la jornada (a. 119)

66. Los titulares de la Unidad de Fiscalización y de la Contraloría, podrán participar a invitación del Consejero Presidente, en las sesiones de la Junta General Ejecutiva (a. 121, párrafo 2)
67. Entre las atribuciones de la Junta General, se adicionaron: recibir informes del Contralor General y formular los estudios en los casos que se solicite la organización de elecciones locales (a. 122, párrafo 1, incisos m y n)
68. El Secretario Ejecutivo antes de siete años, ahora durará seis años con posibilidad de reelección (a. 124)
69. Se adicionaron tres atribuciones al Secretario Ejecutivo: suscribir con el presidente convenios con autoridades electorales locales para organizar elecciones, coadyuvar con el Contralor general, y preparar el proyecto de calendario integral para el proceso electoral ordinario (a. 125, párrafo 1, inciso g, h y r)
70. Los Directores Ejecutivos deben cubrir los mismos requisitos que para ser consejero electoral, salvo el de no haber sido miembro del servicio profesional electoral (a. 127)
71. Atribución de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, asistir a la comisión del Registro Federal de Electores, sólo con derecho de voz (a. 128, párrafo 1, inciso o)
72. Atribución de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, elaborar y proponer al comité de radio y televisión las pautas para la asignación del tiempo que corresponda a los partidos, y asistir a la comisión respectiva sólo con derecho de voz y actuar como secretario en el comité de radio y televisión (a. 129, párrafo 1, incisos h y l)

73. Atribución de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, asistir a la comisión sólo con derecho de voz, y en proceso a la de capacitación y organización electoral (a. 130, párrafo 1, inciso g)
74. Atribución de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional, integrar y actualizar el catálogo de cargos y puestos del Servicio, y asistir a la comisión respectiva sólo con derecho de voz (a. 131, párrafo 1, incisos c y f)
75. Atribución de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, asistir a la comisión respectiva, sólo con derecho de voz (a. 132, párrafo 1, inciso f)
76. Atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Administración, proveer lo necesario para el adecuado funcionamiento de la rama administrativa del personal al servicio del Instituto y someter a consideración de la Junta General Ejecutiva los programas de capacitación permanente o especial y los procedimientos para la promoción y estímulo del personal administrativo y presentar a la Junta General los procedimientos de selección, capacitación y promoción que permitan al personal de la rama administrativa aspirar a su incorporación al Servicio Profesional Electoral (a. 33, párrafo 1, incisos f y g)
77. Vocal Ejecutivo de Junta Local, responsable de la coordinación con autoridades electorales locales para el acceso de los partidos a radio y televisión, y la junta local desarrollar la coordinación para los mismos efectos (aa. 135, párrafo 2 y 136, párrafo 1, inciso c)
78. Los consejeros electorales de consejos locales podrán ser reelectos para un proceso más, y estarán sujetos al régimen de responsabilidades administrativas (a. 139, párrafos 2 y 4)
79. Los consejeros electorales de consejos distritales deberán reunir los requisitos que para ser consejero de consejo local, podrán ser reelectos para un proceso más, y estarán sujetos al régimen de responsabilidades administrativas (a. 150, párrafos 1, 2 y 4)
80. Se adicionó a las atribuciones de los escrutadores en las mesas directivas de casilla, verificar en doble ocasión el número de electores que votaron

conforme a las marcas asentadas en la lista nominal, cerciorándose que sea coincidente con las boletas depositadas en la urna, y en caso de no serlo, consignar el hecho (a. 160, párrafo 1, inciso a)

81. Obligación de los ciudadanos de informar su cambio de domicilio al Registro Federal de Electores dentro de los treinta días siguientes a que éste ocurra (aa. 175, párrafo 1 y 186)
82. Sobre el procedimiento para la solicitud y expedición de la credencial para votar con fotografía, se precisa que el ciudadano al solicitar y al entregársele, deberá identificarse, preferentemente, con documento de identidad expedido por autoridad, que el IFE se quedará con copia digitalizada de la documentación que se exhiba con la solicitud, así como de la constancia de entrega, y que si no se recoge por el ciudadano, el IFE le dará tres avisos para que la recojan, y si no, se procederá a su resguardo (a. 180)
83. De manera permanente los ciudadanos podrán revisar su situación registral, también los partidos de forma permanente tendrán acceso a padrón y lista nominal, exclusivamente para su revisión, y no podrán usar dicha información para fines distintos, para lo cual tendrán a su disposición en cada junta distrital terminales de computación (aa. 192 y 196)
84. Los jueces deberán notificar también al IFE la rehabilitación de los derechos políticos electorales de los ciudadanos (a. 198, párrafo 3)
85. La credencial para votar, además contendrá la CURP, año de emisión y año en que expira su vigencia, que será de diez años (a. 200)
86. En ausencias temporales de los vocales del registro federal de electores en la comisiones de vigilancia, serán cubiertas por los vocales ejecutivos, y en la comisión nacional, por el secretario de la misma (a. 201)
87. Las comisiones locales y distritales sesionaran por lo menos cada tres meses, y en proceso cada mes, asimismo, el Consejo General deberá aprobar el reglamento de sesiones de las comisiones de vigilancia (a. 202, párrafos 3 y 5)

88. Se establece el concurso público como la vía primordial para ingresar al servicio (a. 205, párrafo 1, inciso c)
89. Se precisa la lealtad institucional en el ejercicio de la función electoral (a. 207, párrafo 1)
90. Todo el personal del Instituto se considera de confianza (a. 208, párrafo 1)
91. Se establece que los partidos deben procurar la paridad de género en la vida política del país a través de las postulaciones a cargos de elección (a. 218, párrafo 3)
92. Del total de solicitudes deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad, salvo las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, en el caso de los plurinominales se integrarán por segmentos de cinco candidaturas, y en cada uno habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada. (aa. 219 y 220)
93. Para los efectos del registro de candidatos la plataforma electoral se deberá registrar en febrero, antes era en enero (a. 222, párrafo 2)
94. Cuando haya elección presidencial los registros de candidatos serán del 15 al 22 de marzo, en intermedias del 22 al 29 de abril, pudiendo el consejo general cambiar las fechas para ajustarlas a los tiempos de las campañas (a. 223)
95. Ya no se pide constancia de residencia a la solicitud de registro (a. 224, párrafo 2)
96. Respecto de las prohibiciones del artículo 134 constitucional, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral (a. 228, párrafo 5)

97. Dentro de los topes de campaña, se consideran como gastos de propaganda las inserciones pagadas en diarios, y se adicionan los gastos de producción de los mensajes para radio y televisión (a. 229, párrafo 2)
98. El tope máximo de gastos de campaña para la elección presidencial, será el equivalente al veinte por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos el año de la elección. En el caso de los topes para la elección de diputados, el tope establecido para presidente se dividirá entre trescientos. En el caso de Senadores, el tope será la suma que resulte de multiplicar el tope de la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate (a. 229, párrafo 4)
99. Se adicionó que la propaganda en vía pública deberá ajustarse a lo que las leyes prevean en materia de protección del medio ambiente (a. 234)
100. Igualmente en materia de colocación de propaganda, se estableció, principalmente que: No se podrá fijar en equipamiento urbano, sí se podrá fijar en mamparas y bastidores de uso común, en propaganda y elementos promocionales se debe utilizar materiales que no dañen el ambiente, preferentemente reciclables y de fácil degradación natural. En caso de queja sobre la propaganda impresa resolverán los órganos distritales del IFE (a. 236)
101. La prohibición de difundir encuestas o sondeos de opinión antes de la jornada pasó de ocho días a solamente tres (a. 237, párrafo 6)
102. En caso de sustituciones de los funcionarios de las mesas directivas de casilla, se deberá informar detallada y oportunamente a los representantes de los partidos (a. 240, párrafo 3)
103. En cuanto a los nombramientos de los representantes de los partidos, ya no contendrán domicilio, ni firma del representante (a. 250)
104. Las boletas deberán obrar en los consejos distritales quince días antes de la elección, anteriormente eran veinte días antes (a. 254, párrafo 1)

105. En las casillas especiales se deben otorgar medios informáticos para verificar que los electores se encuentren inscritos en el domicilio que marca su credencial (a. 255, párrafo 2)
106. En cuanto al acta de la jornada en su apartado de instalación, se deberá precisar nombre completo de los funcionarios y firma, consignar el número de folio de las boletas recibidas, que las urnas se armaron ante la presencia de los representantes “presentes”, y que estas deben estar a la vista de los ciudadanos (a. 259)
107. En el caso de ciudadanos tomados de la fila para fungir como funcionarios de casilla, se deberá verificar previamente, estar inscrito en la lista nominal de la sección, y contar con credencial para votar (a. 260)
108. En caso de suspenderse la votación, se deberá dar aviso, también a través de un medio de comunicación, dando las causas para la suspensión, lo que se consignará en el acta (a. 263, párrafo 2)
109. El secretario de casilla, deberá ser auxiliado en todo tiempo por un escrutador, para poner con el sello la palabra votó (a. 265, párrafo 4)
110. Tendrán acceso a la casilla, también los funcionarios que envíen los consejos o juntas distritales (a. 266, párrafo 3, inciso d)
111. Se precisan como votos nulos aquellos que no se hayan marcado, o los que tengan más de dos marcas, en tanto que, cuando sean partidos que vayan en coalición y se hayan marcado por separado los emblemas, se tomara como voto para el candidato (a. 274, párrafos 3 y 4)
112. En cuanto a los procedimientos en las mesas de escrutinio y cómputo, ahora el escrutador contará en dos ocasiones los ciudadanos que votaron conforme a la lista y las resoluciones del Tribunal. Asimismo se dispondrán hojas para realizar las operaciones aritméticas y una vez revisadas por los integrantes de la casilla, se consignaran en las actas respectivas (a. 276, párrafo 1, inciso b y f)

113. En las actas también se consignara el número de representantes que votaron sin estar en la lista, y además los funcionarios con el auxilio de los representantes verificarán los datos consignados en las actas (a. 279)
114. En las actas se asentará si un representante se niega a firmar (a. 280, párrafo 2)
115. La designación de los asistentes electorales se hará con la vigilancia de los representantes de los partidos políticos (a. 289, párrafo 1)
116. Se establece como causas para realizar nuevo escrutinio y cómputo en las sesiones de cómputo el existir errores o inconsistencias evidentes, que el número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre primero y segundo lugar, todos los votos hayan sido depositados a favor de un partido (a. 295, párrafo 1, inciso d)
117. Se establece procedimiento para el recuento de votos en elecciones de Presidente, diputados y senadores cuando exista indicio de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección en el distrito y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual, y al inicio de la sesión exista petición expresa del representante del partido que postuló al segundo de los candidatos (aa. 295, párrafos del 2 al 9, 297, párrafo 1, inciso d, y 298, párrafo 1, inciso e)
118. Se adicionó que el domingo siguiente a la jornada, el Secretario Ejecutivo del IFE informará al consejo el resultado de la sumatoria de los resultados consignados en las actas en la elección de presidente, sin perjuicio de las facultades constitucional y legales del Tribunal (a. 310)
119. En cuanto al régimen administrativo sancionador se precisan los “sujetos de responsabilidades” ampliándose a aspirantes, precandidatos, candidatos, ciudadanos, personas físicas, personas morales, concesionarios de radio y televisión, organizaciones de ciudadanos, organizaciones sindicales, laborales, patronales, entre otras (a. 341)
120. Se precisan catálogos de conductas irregulares o infracciones que puede cometer cada uno de los sujetos de responsabilidad, y se establecen las

sanciones a que se pueden ser acreedores los sujetos de responsabilidad, haciéndose referencia a cada uno de ellos (aa. 342 a 354)

Respecto del artículo 354, igualmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de las fracciones II y III del inciso d), solamente en lo que ve a las porciones normativas contenidas en dichas fracciones, que dicen: “con el doble del precio comercial de dicho tiempo”. Lo anterior, en sus sesiones de resolución de los días 1, 3, 7 y 8 de julio de 2008, al resolver las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa y Verde Ecologista de México, las cuales quedaron registradas con los números de expedientes 61/2008 y sus acumulados 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008.

121. Se prevé un procedimiento sancionador, que en sus disposiciones generales prevé: Órganos competentes para tramitación y resolución (a. 356), notificaciones (a. 357), pruebas (a. 358), valoración de pruebas (a. 359) y acumulación (a. 360)
122. El régimen sancionador se integra por tres procedimientos: El Procedimiento sancionador ordinario (aa. 361 a 366), el procedimiento especial sancionador, para cuando se viole base III del artículo 41 o el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, cuando se contravengan normas de propaganda político o electoral para los partidos, o actos anticipados de precampaña o campaña (aa. 367 a 371), y el procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos (aa. 372 a 378)
123. Por último, se construyó todo un régimen disciplinario interno para los servidores públicos del IFE (aa. 379 a 387)

Sustancialmente, son estas las reformas que se consignaron en el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Reflexión final. El tránsito de nuestra construcción y consolidación democrática ha sido lento en ocasiones, y en otras, callado, y en el cual la presencia de diversas legislaciones nos vienen a confirmar la perenne necesidad de ir ajustando las circunstancias reales a las propias particularidades de nuestra democracia. En efecto, siguiendo la tesis orteguiana de que “el hombre es él y sus circunstancias”, podemos sostener ante la variada normativa que hemos puntualizado que: “la democracia mexicana es ella y sus circunstancias” y de ello, sin duda, dan cuenta los antecedentes legislativos presentados.

De esta suerte, con base en lo anterior podemos percatarnos de que, hemos cruzado de un sistema autocalificativo prominentemente político a uno heterocalificativo de corte jurisdiccional respecto a la calificación de las elecciones; igualmente hemos transitado de elecciones organizadas por los gobiernos locales y federales, a una ciudadanización de los órganos electorales; así mismo hemos pasado de soluciones políticas de los conflictos electorales a formas administrativas y jurisdiccionales; de la misma forma hemos corrido de la ausencia de mecanismos de resolución de controversias a la construcción de un sólido sistema impugnativo; hemos caminado de elecciones indirectas a elecciones directas y universales; asimismo hemos pasado de una acotación a los derechos políticos a una ampliación sobre los mismos; y principalmente para los efectos de la presente investigación, tristemente hemos caminado a la inversa de la existencia de una acción pública a su desaparición.

Como se puede observar, lo electoral pareciera que cumple procesos cíclicos que le permiten ir ajustado y correspondiendo a las exigencias democráticas y políticas de una sociedad dinámica, y sobre esa premisa es que se soporta la propuesta de la investigación que nos ocupa, ya que la búsqueda de nuevas formas que permitan fortalecer la tutela efectiva de los derechos político-democráticos de los ciudadanos, es lo que nos lleva a postular la pertinencia de adoptar acciones colectivas, las cuales, desde una perspectiva eminentemente histórica encuentran un respaldo y soporte

fundamental en el recorrido que hemos emprendido en este apartado, y que en el cuarto capítulo habremos de enfatizar.

En todo caso, con lo anterior, también se busca en palabras de José Luis de la Peza, *“patentizar el reconocimiento de la necesaria judicialidad de las cuestiones electorales”*, ya que en términos de Fernando Ojesto Martínez Porcayo, responde a una *“legítima aspiración de la sociedad y principalmente de los actores políticos de someter al imperio de la ley, a través de los tribunales judiciales, las controversias que se susciten con motivo de los comicios electorales”*.

CAPÍTULO TERCERO

EL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

3.1 El Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Ahora realizaremos un análisis del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral previsto a partir de la publicación de la ley del 22 de noviembre de 1996, atendiendo también las reformas fundamentales de 2008.

Cabe señalar que la creación de la normativa respondió principalmente a la necesidad de contar con medios jurisdiccionales más eficaces para la resolución de los conflictos en materia electoral, lo cual se buscó sustancialmente a partir de cuatro aspectos centrales: un control constitucional sobre leyes y actos en la materia, la protección de los derechos político-electorales, un control constitucional sobre los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales, y la calificación presidencial a través de una resolución jurisdiccional.

En su momento, la configuración del sistema constituyó uno de los principales avances hacia la consolidación de un Estado constitucional y democrático de derecho, lo cual, desde el ámbito electoral puede medirse desde diversas perspectivas: La primera fue el hecho de que a partir de 1996 se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, con lo cual se fortaleció su diseño institucional; la segunda, consistente en que en el nuevo sistema impugnativo se establecieron mecanismos de control constitucional como el Juicio de Revisión Constitucional Electoral y el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, aunado a la facultad que se le otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de acciones de inconstitucionalidad en la materia; y finalmente, la tercera que ha consistido en la transición jurisdiccional impulsada por los integrantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación (TEPJF), particularmente en el desempeño de una función antiformalista y garantista en la resolución de las controversias que se les van presentando, lo que ha venido a fortalecer a la justicia electoral como un verdadero instrumento eficaz dentro de nuestra cotidianidad democrática.

Así las cosas, realizaremos un recorrido sobre la integración del referido sistema, en la inteligencia de que se verificará a partir de la descripción de la legislación correspondiente, -Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME)- lo que implicara ir delineando de manera general el contenido, alcances y límites de cada una de las figuras y mecanismos procesales prescritos normativamente, y de manera adicional, habremos de referir diversos criterios jurisprudenciales que en torno a ellas se han venido adoptando por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Es oportuno señalar que, atención especial merecerán los temas de la legitimación procesal en materia electoral, su reconstrucción por la doctrina judicial y el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano. Lo anterior, ya que a partir de la realidad que se nos muestre, es que habremos de confrontarlo con diversos aspectos a desarrollar en el último capítulo, y así, estar en condiciones de medir la pertinencia jurídica, social y política de la adopción de acciones colectivas en materia electoral, por tanto, será el presente capítulo la base legal sobre la cual plantearemos nuestras ulteriores consideraciones sobre el objeto de la investigación.

Como quedó apuntado, la vigente Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes 22 de noviembre de 1996, sin embargo, sufrió reformas importantes que fueron publicadas el viernes 1° de julio de 2008, por lo que actualmente es la legislación adjetiva que rige todo lo relacionado con la resolución de controversias en materia electoral.

La base constitucional y teleológica de dicha normatividad se encuentra principalmente delimitada en los artículos 41 y 99 cuando se establece en el primero de los preceptos indicados 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 artículo 99 se consigna que el Tribunal Electoral será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, precisando su estructura, mecanismos de integración, y particularmente los supuestos de su competencia.

Se trata pues, de todo un andamiaje jurídico-institucional que en esencia busca por la vía jurisdiccional, garantizar la regularidad del sistema democrático, y en consecuencia que, el actuar de los sujetos del derecho electoral: ciudadanos, autoridades, asociaciones y partidos políticos se sujeten invariablemente a los principios constitucionales de la materia que han quedado anotados.

En las siguientes líneas -como se anunció- se realizará la descripción del referido sistema, para lo cual partiremos de las reglas comunes aplicables a los diversos medios de impugnación que existen, para posteriormente pasar a su análisis individualizado. Con la finalidad de ofrecer un panorama general que permita seguir la exposición propuesta, es pertinente señalar que el sistema impugnativo federal se integra por siete medios de impugnación: El Recurso de Revisión que, como se verá, es de naturaleza administrativa por lo que su tramitación, sustanciación y resolución corresponde al Instituto Federal Electoral (IFE); igualmente contamos con juicios y recursos jurisdiccionales competencia del TEPJF,

tales como: un Recurso de Apelación con vida jurídica en todo momento, así como el Juicio de Inconformidad y el Recurso de Reconsideración cuya vida jurídica se circunscribe a la etapa de los resultados electorales de una contienda electoral; de la misma forma contamos con un Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano cuya finalidad se encuentra implícita en su denominación, y con un Juicio de Revisión Constitucional Electoral para garantizar la constitucionalidad de actos y resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas; finalmente, contamos con un Juicio de naturaleza laboral para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral.

Es preciso señalar que en esencia cuando nos refiramos a los medios de impugnación (“in”, “pugnare” luchar contra, combatir, atacar) los entenderemos como los instrumentos jurídicos mediante los cuales se pueden reclamar la legalidad o constitucionalidad de un acto de autoridad administrativo o jurisdiccional, y que se hace valer ante la misma autoridad, u otra jerárquicamente superior u órgano revisor específico a efecto de que califique la legalidad o constitucionalidad del acto reclamado, teniendo como consecuencia la confirmación, modificación, revocación o anulación del acto impugnado, aunque en su momento, también veremos un criterio adoptado por el Tribunal en cuando a la posibilidad de ejercer acciones declarativas, por lo que las sentencias podrían seguir ese sentido.

En síntesis, los medios impugnativos electorales estarán encaminados a producir un nuevo examen total o parcial del acto combatido, a efecto de que se tome una nueva decisión sobre los puntos en controversia.

Como se puede ver, con la cantidad de medios de impugnación que lo integran, se advierte que se trata de un sistema un tanto complejo con una diversidad de supuestos de procedencia establecidos legalmente para cada uno de dichos

medios, así como por los emanados de la jurisprudencia adoptada por el Tribunal Electoral.

3.1.1 Disposiciones generales

En primer lugar tenemos que la ley de medios de impugnación en su apartado de las disposiciones generales establece que dicha normatividad es de orden público y observancia general (a. 1 LGSMIME), al tiempo que establece los criterios que se deben privilegiar en la interpretación de sus disposiciones (a. 2 LGSMIME), recordando que dichos criterios –gramatical, sistemático y funcional- fueron abordados en el capítulo primero de la presente investigación.

Cabe anotar que, precisamente con la reforma de 2008 se incorporó el párrafo segundo para establecer: *“2. La conservación de la libertad de decisión política y el derecho a la auto organización de los partidos políticos, deberá ser considerada por las autoridades electorales competentes, al momento de resolver las impugnaciones relativas a los asuntos internos de los partidos políticos”*.

Posteriormente se destaca (a. 3.1 LGSMIME) el objeto del sistema impugnativo cuando consigna: *“1. El sistema de medios de impugnación [...] tiene por objeto garantizar: a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad; y b) La definitividad de los distintos actos o etapas de los procesos electorales”*.

Es importante rescatar la citada expresión *“según corresponda”* ya que, guarda una íntima relación sistemática con el párrafo 2 del artículo en cita cuando se establece la integración del sistema de medios y se precisa específicamente el objeto de cada uno de los medios de impugnación, y así, se indica que el Recurso de Revisión garantizara la legalidad, en tanto que el recurso de Apelación, el Juicio de

Inconformidad y el Recurso de Reconsideración garantizaran constitucionalidad y legalidad; mientras que el Juicio de Revisión Constitucional Electoral garantizara la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales de las entidades federativas. Como se puede observar de la redacción del artículo que nos ocupa, se hace caso omiso al objeto del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales, sin embargo se infiere que al ser el medio procesal para tutelar derechos fundamentales de naturaleza política, igualmente su control será constitucional. Finalmente tenemos el Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales entre el IFE y sus servidores, donde tampoco se hace precisión de su objeto, sin embargo por su naturaleza y alcances se deduce que garantizara la legalidad. Así pues, véase cómo los límites y alcances de cada medio impugnativo es diverso en cuanto a su objeto de tutela: la Constitución o la ley.

Por último en el apartado de las disposiciones generales destaca la referencia a la competencia del Tribunal Electoral y del IFE para conocer de los medios de impugnación, y así se indica que el Recurso de Revisión será competencia de la autoridad administrativa electoral, en tanto que los restantes del Tribunal (a. 4 LGSMIME). Es de señalar que dicha disposición guarda relación y correspondencia con el artículo 99 constitucional donde se relacionan los asuntos que competen al Tribunal en su resolución de manera definitiva e inatacable. Asimismo, con la reforma se acepta la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.

3.1.2 Reglas comunes aplicables a los medios de impugnación

En este apartado encontramos disposiciones relativas a prevenciones generales, de los plazos y términos, de los requisitos del medio de impugnación, improcedencia y sobreseimiento, de las partes, legitimación y personería, de las pruebas, trámite, sustanciación, resoluciones y sentencias, de las notificaciones, acumulación, y los medios de apremio y las correcciones disciplinarias.

3.1.2.1 Prevenciones generales. En lo correspondiente a las prevenciones generales de las reglas comunes, la legislación hace primeramente el señalamiento de la aplicación común de ciertas disposiciones con excepción expresa de las reglas particulares que presente cada medio impugnativo (a. 6.1 LGSMIME), para posteriormente indicar que en materia electoral la interposición de los medios impugnativos no produce efectos suspensivos sobre el acto o la resolución combatida (a. 6.2 LGSMIME), al tiempo que se hace referencia a que el Tribunal resolverá los asuntos de su competencia con plena jurisdicción (a. 6.3 LGSMIME), es decir, incluso, en su caso sustituyendo a la autoridad que haya emitido el acto o resolución impugnada a través de su modificación o revocación.¹⁴¹

De la misma forma es importante destacar que con la reforma de 2008, se incorpora el párrafo cuarto al citado artículo 6, con lo que se da respuesta a una de las críticas más importantes que, desde el 2002, se dieron en materia electoral en términos de control constitucional sobre leyes, y así, se establece en el nuevo dispositivo legal: *“4. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la propia Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior del Tribunal Electoral informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”*

3.1.2.2 De los plazos y términos. Doctrinal y legalmente es aceptado que aún y cuando se llegan a utilizar como sinónimos, el término es el momento en que ha de cumplirse o extinguirse un derecho u obligación, mientras que el plazo es el lapso en el cual pueden realizarse; por tanto, el término es el fin del plazo.

¹⁴¹ PLENITUD DE JURISDICCIÓN. CÓMO OPERA EN IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES (Tesis relevante S3EL 019/2003).

En este sentido la ley de medios establece como regla general que: durante el desarrollo de un proceso electoral todos los días y horas son hábiles; que los plazos se computarán de momento a momento; y que, si se prescriben en días se tomarán éstos como de veinticuatro horas (a. 7.1 LGSMIME), mientras que en vía de excepción señala que cuando no sea proceso electoral solo se computarán en días hábiles, de lunes a viernes y sin contar los días inhábiles (a.7.2 LGSMIME). En este último punto habrá que recordar que en términos del artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se consideran como días inhábiles los sábados y domingos, el 1º de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1º de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre.

Finalmente, el artículo 8 de la LGSMIME determina que salvo las excepciones previstas en la ley los medios de impugnación deben presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente al que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado o se hubiese notificado de conformidad con la ley.¹⁴² Como veremos más adelante esas excepciones se presentan en el Recurso de Apelación para el caso específico de impugnar el informe que rinda la Dirección Ejecutiva de Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores, en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los supuestos previstos en el Recurso de Reconsideración.

3.1.2.3 De la demanda. Respecto de los requisitos del escrito inicial de demanda tenemos que el artículo 9 de la ley de medios establece que deberá presentarse por escrito ante la autoridad señalada como responsable, lo cual previene dos cargas procesales importantes: primero, no se admite la oralidad en la

¹⁴² PLAZOS PARA LA PRESENTACIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, CÓMO DEBE COMPUTARSE CUANDO SE ENCUENTRAN ESTABLECIDOS EN DÍAS (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 18/2000).

materia, y segundo, la presentación del medio de impugnación ante autoridad distinta a la responsable puede derivar en un desechamiento o sobreseimiento.

Previamente a analizar los requisitos formales de la demanda, considero oportuno señalar que, en caso de que un medio de impugnación se plantee por una vía incorrecta, es decir, que exista un error en la elección o designación de la vía, no necesariamente derivara en una improcedencia, tal y como lo ha sostenido en jurisprudencia el Tribunal Electoral,¹⁴³ ya que lo que se trata de privilegiar es una tutela eficaz de la justicia y por tanto garantizar el principio constitucional de acceso a la justicia.

Otro punto importante a considerar respecto del escrito inicial de la demanda, es el hecho de que –a juicio del Tribunal- existe la obligación de que la autoridad resolutora interprete integralmente el ocurso para determinar la verdadera intención del promovente,¹⁴⁴ ya que como se verá más adelante, en algunos medios impugnativos opera la suplencia en la deficiente expresión de agravios, que éstos pueden encontrarse en cualquier parte del escrito inicial, y que incluso para efectos de estar en condiciones de reorientar la vía –por el error en la elección o designación de la vía- será necesario la referida interpretación integral de la demanda.

Asimismo es oportuno destacar que el Tribunal ha reconocido en jurisprudencia la posibilidad de ampliar el escrito inicial de demanda cuando verse sobre hechos supervenientes, y se verifique en el plazo para su presentación e interposición.¹⁴⁵

¹⁴³ MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN DE LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 01/97).

¹⁴⁴ MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 04/99).

¹⁴⁵ AMPLIACIÓN DE DEMANDA. ES ADMISIBLE CUANDO SE SUSTENTA EN HECHOS SUPERVENIENTES O DESCONOCIDOS PREVIAMENTE POR EL ACTOR (18/2008). AMPLIACIÓN DE DEMANDA. PROCEDE DENTRO DE IGUAL PLAZO AL PREVISTO PARA IMPUGNAR (Legislación federal y similares). (13/2009).

Dicho lo anterior y siguiendo lo dispuesto en el artículo 9 de la legislación procesal electoral, veamos cada uno de los requisitos formales previstos.

a) Hacer constar el nombre del actor. Prácticamente como en cualquier materia es fundamental que el escrito inicial lleve el nombre del actor o promovente que haga constar su comparecencia ante la autoridad resolutora (a. 9.1.a) LGSMIME), ya que en caso de no proveerse así, la demanda podrá ser desechada de plano (a. 9.3 LGSMIME), a menos de que del propio escrito se pueda inferir claramente al actor o promovente, por lo cual podría ser un requisito subsanable por la propia autoridad.

b) Domicilio para recibir notificaciones. De igual forma en términos del artículo en cita se deberá señalar el domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir (a. 9.1.b) LGSMIME). En caso de no señalarse el domicilio correspondiente o encontrarse fuera de la ciudad en que tenga su sede la autoridad resolutora, las notificaciones correspondiente se verificarán por estrados en términos del artículo 27 párrafo 7 de la ley de medios.

c) Personería del promovente. A efecto de tener por debidamente configurado el ejercicio del derecho de acción, es obligatorio que en el escrito inicial se hagan acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente, en la inteligencia de que así sea preciso, ya que en el caso de que se ejercite la acción por propio derecho claramente no se deberá atender esta disposición (a. 9.1.c) LGSMIME).

Desde aquí resulta importante señalar que la propia ley de medios, igualmente en su parte común establece en el artículo 13, quiénes están legitimados procesalmente para presentar un medio de impugnación en materia electoral, con excepción de lo que en su caso prevea cada medio impugnativo, y así establece que pueden ser: 1. Los partidos políticos a través de sus representantes legítimos,

entendiéndose por éstos: a. Los registrados formalmente ante el órgano electoral responsable, cuando éste haya dictado el acto o resolución impugnado. En este caso, sólo podrán actuar ante el órgano en el cual estén acreditados; b. Los miembros de los comités nacionales, estatales, distritales, municipales, debiéndose acreditar su personería con el nombramiento hecho de acuerdo a los estatutos del partido; y c. Los que tengan facultades de representación conforme a los estatutos o mediante poder otorgado en escritura pública por los funcionarios del partido facultados para ello.

De la misma forma en párrafos diversos plantea que pueden presentar un medio de impugnación los ciudadanos y los candidatos por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna, con la exigencia de que en el caso de los candidatos deberán acompañar el original o copia certificada del documento en el que conste su registro.

Finalmente señala que en el caso de las organizaciones o agrupaciones políticas o de personas morales, deberá ser a través de sus representantes legítimos, de conformidad con sus estatutos o en los términos de la legislación electoral o civil aplicable.

Más allá de lo señalado, será en apartados particulares donde trataremos con mayor detalle el tema de la legitimación procesal y su reconstrucción por la doctrina judicial a través de diversos criterios adoptados por el Tribunal.

d) Identificar el acto o resolución impugnado y al responsable del mismo.

Sobre este requisito se puede decir que el caso concreto de la identificación del acto o resolución que se impugna, constituye la relación que se da entre el hecho que se le reclama al responsable por la violación a un derecho tutelado por la Constitución o la ley (a. 9.1.d) LGSMIME).

Si bien es cierto que la norma nos habla de la necesidad de identificar el acto –en sentido positivo- o resolución que se impugna, resulta conveniente señalar que por criterio jurisprudencial también pueden ser combatidas las omisiones, ya que el Tribunal ha sostenido: *“No obstante que, en principio, la expresión acto presupone un hacer, es decir, un acto que crea, modifica o extingue derechos u obligaciones, y la resolución sería el resultado de ese hacer que también tendría esa aptitud jurídica, lo cierto es que el primero de los términos debe entenderse en un sentido más amplio, 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 identificada como responsable, [...]”*¹⁴⁶

Un punto importante a considerar, es que con la reforma de 2008 cambió la redacción que hacía referencia a la “autoridad responsable” para ahora quedar la referencia solamente a la “responsable”, lo cual abre con mayor claridad la puerta para la impugnabilidad de los actos partidistas, tal y como se verá más adelante.

e) Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y, en su caso, las razones por las que se solicite la no aplicación de leyes sobre materia electoral por estimarlas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aquí se imponen diversas cargas al actor, lo que implica en otras palabras que a través de los agravios que se expongan se deberán hacer valer la lesión o perjuicio que recibió el promovente por parte de la responsable; deberá demostrar mediante razonamientos lógico-jurídicos el porqué considera que se aplicó indebidamente el o los preceptos legales, porqué se interpretaron incorrectamente, o porqué considera que se dejaron de aplicar en su perjuicio.

¹⁴⁶ OMISIONES EN MATERIA ELECTORAL. SON IMPUGNABLES. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 41/2002).

Con motivo de la referida reforma, se incorporó al texto normativo, la exigencia de precisar las razones por las que se solicite la no aplicación de leyes sobre materia electoral, por estimarlas contrarias a la Constitución.

Más allá de lo anterior, es pertinente precisar que en materia de agravios por criterio del Tribunal éstos pueden encontrarse en cualquier parte del escrito inicial,¹⁴⁷ -como ya se apuntó- así como que, para su configuración es suficiente con expresar la causa de pedir¹⁴⁸ sin que se requiera requisito formal de manera adicional, y que al momento de su estudio la autoridad resolutora los puede analizar y atender en conjunto o por separado sin que ello le cause lesión al promovente, siempre y cuando exista una manifestación sobre todas y cada una de las pretensiones y excepciones planteadas.¹⁴⁹

También es importante destacar que, en materia electoral el Tribunal podrá y deberá suplir las deficiencias u omisiones en los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos, con excepción del Recurso de Reconsideración y del Juicio de Revisión Constitucional Electoral que se consideran como medios de impugnación de estricto derecho (a. 23.1 y párrafo 2 LGSMIME); al tiempo que igualmente se consagra que en caso de que el promovente omita señalar los preceptos jurídicos presuntamente violados o se citen equivocadamente, el Tribunal deberá resolver tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resulten de ser aplicables al caso concreto, regla que no admite excepción, por lo que deviene aplicable para todos los medios de impugnación (a. 23.3 LGSMIME).

¹⁴⁷ AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 02/98).

¹⁴⁸ AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 03/2000).

¹⁴⁹ AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 04/2000)

Particularmente, esta figura procesal garantista cobra singular importancia en materia indígena, tratándose de los llamados usos y costumbres en materia electoral, por lo que el Sala Superior ha sostenido, entre otros criterios que: *COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES (13/2008)*.

f) Ofrecer y aportar pruebas. Sobre este requisito se debe señalar que se deben ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación, o en su caso, mencionar las que habrán de aportarse dentro de dichos plazos, o las que deban requerirse cuando se justifique que el promovente las solicitó oportunamente por escrito a la autoridad competente, y éstas no le hubieren sido entregadas.

En cuanto a la materia probatoria operan diversos principios. El primero que estriba en que sólo son objeto de prueba los hechos controvertibles, por lo que no serán el derecho, los hechos notorios o imposibles, o aquellos que hayan sido reconocidos (a. 15.1 LGSMIME), de lo anterior se desprende que la propia legislación ha previsto que cuando la violación reclamada verse exclusivamente sobre puntos de derecho, no será necesario cumplir con el requisito que nos ocupa (a. 9.2 LGSMIME).

Asimismo opera el principio de que el que afirma está obligado a aprobar, y también el que niega cuando su negación envuelva la afirmación expresa de un hecho (a. 15.2 LGSMIME), y finalmente tenemos que en vía jurisprudencial también ha sido adoptado como jurisprudencia el principio de adquisición procesal, en cuanto que las pruebas que rinde una de las partes no sólo a ella le aprovechan, sino

también a todas las demás, aunque no hayan participado en la rendición de la prueba, es decir, son pruebas de la causa y no de las partes.¹⁵⁰

Sobre las pruebas que son admisibles en la materia, el propio artículo 14 de la ley en cita establece que en los medios impugnativos previstos sólo podrán ser ofrecidas y admitidas las siguientes:

i. Documentales públicas. Entendiéndose por tales las actas originales de las mesas directivas de casilla, las copias con firma autógrafa y las copias certificadas que deben constar en el expediente de cada elección, las actas de los diferentes cómputos que consignen resultados electorales, los documentos originales expedidos por los órganos y funcionarios electorales dentro de su ámbito de competencia, los documentos expedidos por las demás autoridades, ya sean federales, estatales o municipales, siempre que sea en el ejercicio de sus facultades y, los documentos expedidos por quienes estén investidos de fe pública, siempre que en ellos se consignen hechos o actos que les consten (a. 14.1 y párrafo 4 LGSMIME).

ii. Documentales privadas. Serán –con excepción de las documentales públicas- todos los demás documentos o actas que aporten las partes, siempre que resulten pertinentes y relacionados con sus pretensiones (a. 14.1 y párrafo 5 LGSMIME).

iii. Técnicas. Se consideran como los medios reproductores de imágenes que tienen por objeto crear convicción en el juzgador acerca de los hechos controvertidos, tales como: fotografías, otros medios de reproducción de imágenes y en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia que puedan ser desahogados sin necesidad de peritos o instrumentos, accesorios, aparatos o maquinaria que no estén al alcance del órgano competente

¹⁵⁰ ADQUISICIÓN PROCESAL EN MATERIA ELECTORAL. (Jurisprudencia 19/2008).

para resolver. Aún y cuando la legislación no es descriptiva en cuando a este tipo de probanzas, y por tanto sólo hace referencia a las fotografías, también podemos pensar que en esta calidad encontramos copias fotostáticas, copias heliográficas, discos de computadora, discos para computadora, discos de lectura óptica o CD-ROM, discos láser, películas, videocasetes, audiocasetes, filminas, acetatos, diapositivas y cualquier otro medio técnico que sirva para reproducir imágenes.

Es de suma trascendencia señalar que para efectos de que estas pruebas logren obtener el valor jurídico pretendido por el oferente, inevitablemente se deberá indicar en su ofrecimiento qué se pretende acreditar, identificando a las personas, los lugares y las circunstancias de modo y tiempo que reproduce la prueba.

Asimismo, un aspecto a considerar para su viabilidad es el hecho de que el juzgador deberá contar con los elementos para su reproducción, ya que de otra manera la prueba técnica no podrá ser admitida, pues como se desprende del propio texto legal esa es la condicionante que estableció el legislador al precisar que para que pueda ser admitida la prueba técnica, el órgano competente debe tener a su alcance los medios para el desahogo de dicha probanza (a. 14.1 y párrafo 6 LGSMIME).

iv. Pericial. Se concibe como aquella opinión emitida dentro del proceso por una persona ajena a las partes, experimentada en determinado oficio, profesión, técnica o ciencia. Por disposición legal, ésta prueba sólo podrá ser ofrecida y admitida en aquellos medios de impugnación no vinculados al proceso electoral y a sus resultados, siempre y cuando su desahogo sea posible en los plazos legalmente establecidos. Asimismo se establece que el promovente de este medio probatorio deberá cumplir con los requisitos siguientes: Ser ofrecida junto con el escrito de impugnación; señalarse la materia sobre la que versará la prueba, exhibiendo el cuestionario respectivo con copia para cada una de las partes; especificarse lo que

pretenda acreditarse con la misma; y, señalarse el nombre del perito que se proponga y exhibir su acreditación técnica (a. 14.7 LGSMIME).

v. Confesional y testimonial. La confesión es el reconocimiento de hechos propios que son objeto de la controversia, en tanto que el testimonio lo emite una persona que tiene conocimiento de los hechos controvertidos ya sea en forma directa o indirecta, de oídas o por referencia. Sobre estas probanzas el legislador determinó que también podrán ser ofrecidas y admitidas siempre y cuando versen sobre declaraciones que consten en acta levantada ante fedatario público que las haya recibido directamente de los declarantes, y siempre que estos últimos queden debidamente identificados y asienten la razón de su dicho. Es decir, su ofrecimiento y desahogo dista mucho de otras materias, por lo que incluso se les ha llegado a cuestionar como verdaderas pruebas acordes a su naturaleza común (a. 14.1 y párrafo 2 LGSMIME).

vi. Presuncionales legales y humana. Las humanas son deducciones a base de razonamientos, y encuentra su origen en el juzgador, en tanto que, las legales pueden ser absolutas o relativas, siendo absolutas cuando no admitan prueba en contrario, es decir, presunciones *jure et de jure*, y serán relativas contra las cuales sí es factible aportar elementos probatorios, por lo que son presunciones *juris tantum* (a. 14.1 LGSMIME).

vii. Instrumental de actuaciones. Se integra por el conjunto de documentos públicos y privados, y de constancias de actuaciones procesales que integran el expediente.

Por último en materia probatoria tenemos la facultad prevista a favor de la autoridad resolutoria en el sentido de que podrán ordenar el desahogo de reconocimiento o inspecciones judiciales, así como de pruebas periciales, cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos permitan su desahogo y se estimen

determinantes para que con su perfeccionamiento se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnado. Es importante destacar que dicha posibilidad es facultativa para el resolutor, por lo que corresponde sólo a él determinar si se cumplen los supuestos referidos a efecto de que se pueda desahogar alguna de esas probanzas. Lo anterior ha sido sostenido así por el Tribunal en tesis relevante y a partir de la interpretación gramatical a la expresión “podrán”¹⁵¹ (a. 14.3 LGSMIME).

En cuanto a la valoración de las pruebas se adopta un modelo mixto que conjuga un sistema tasado con el de libre apreciación. En principio tenemos que la propia ley establece que la valoración deberá verificarse atendiendo a las reglas de la lógica, de la sana crítica y de la experiencia (a. 16.1 LGSMIME). Más adelante en el párrafo segundo del citado dispositivo se establece que en el caso de las documentales públicas tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieren. Posteriormente se hace referencia a que en el caso de las restantes pruebas que hemos enumerado, sólo harán prueba plena cuando a juicio del resolutor, los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí, generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados (a. 16.3 LGSMIME).

En cuanto a la oportunidad para el ofrecimiento de pruebas fuera del momento de la interposición del recurso o del plazo de su presentación, se hace referencia que sólo serán admisibles las denominadas pruebas supervenientes, entendiendo por tales, aquellos medios de convicción surgidos después del plazo legal de su ofrecimiento, o que existiendo desde entonces, no pudieron ser ofrecidos o aportados por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaban a su alcance superar, pero siempre y cuando se aporten antes del cierre de la instrucción (a. 16.4 LGSMIME).

¹⁵¹ PRUEBAS DE INSPECCIÓN JUDICIAL, RECONOCIMIENTO Y PERICIAL. DERECHO A SU OFRECIMIENTO Y REQUISITOS PARA SU ADMISIÓN. (Tesis relevante S3EL 004/97).

Finalmente es importante señalar que si bien en este apartado hemos atendido a las pruebas con referencia directa al requisito formal que impone la inciso f) del párrafo 1 del artículo 9 de la ley de medios, se debe aclarar que las reglas comunes de las pruebas en cuanto a su naturaleza, ofrecimiento y valoración resultan aplicables también para aquellos casos en que son ofrecidas por la propia responsable, por los terceros interesados o por los candidatos coadyuvantes, que en su respectiva esfera de acción procesal dentro de las etapas de tramitación y sustanciación de los medios impugnativos, también están posibilitados legalmente para aportar pruebas a la causa, con todas las consecuencias y efectos jurídicos inherentes que se han comentado.

g) Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente.

Realmente el entendimiento sobre la firma como requisito fundamental del escrito de demanda no requiere de mayor esfuerzo, por lo que sólo en vía de excepción mencionaremos que el Tribunal ha sostenido criterio de jurisprudencia en el sentido de que cuando no vaya firmado el escrito de expresión de agravios, pero sí el documento de presentación de dicho medio de impugnación, se tendrá por subsanada la omisión.¹⁵²

Lo anterior es así ya que, en la práctica al momento de presentar un medio de impugnación se hace, por lo general, a través de un escrito de presentación dirigido a la responsable, y como anexo, se exhibe el escrito de demanda dirigido a la autoridad resolutora.

Así pues, son éstos los requisitos formales que deben contener los medios de impugnación y que en esencia no tendrán cambio en cuanto a los requisitos

¹⁵² FIRMA AUTÓGRAFA. EN LA PROMOCIÓN DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL SE SATISFACE ESTE REQUISITO, AUN CUANDO LA FIRMA NO APAREZCA EN EL ESCRITO DE EXPRESIÓN DE AGRAVIOS Y SÍ EN EL DOCUMENTO DE PRESENTACIÓN DE DICHO MEDIO IMPUGNATIVO. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 01/99).

específicos de cada juicio o recurso del sistema, salvo el Juicio de Inconformidad y el de Revisión Constitucional Electoral, a los cuales no referiremos en su momento.

3.1.2.4 Causales de desechamiento. Las causas previstas en la ley de medios a efecto de proceder al desechamiento de plano de un medio de impugnación, se hacen consistir en:

i. Que el medio impugnativo no se haya presentado por escrito (a. 9.3 LGSMIME);

ii. Que no se haya presentado ante la responsable del acto o resolución que se impugna (a. 9.3 LGSMIME), en la inteligencia de que si se presenta ante una autoridad que no es la responsable, deberá remitirlo de inmediato al órgano competente para tramitarlo, sin que su presentación suspenda el plazo para su interposición (a. 17.2 LGSMIME);

iii. Cuando no se haya señalado el nombre del actor y no conste la firma, en la inteligencia de las excepciones apuntadas (a. 9.3 LGSMIME);

iv. Cuando resulte evidentemente frívolo, es decir, cuando lo argumentado resulta intrascendente, por lo que la eficacia jurídica de la pretensión que haga valer un recurrente se vea limitada por la imprecisión y falta de consistencia con la que se formulan las inconformidades (a. 9.3 LGSMIME);

v. Cuando se actualice una causal de notoria improcedencia (a. 9.3 LGSMIME);

vi. Cuando no existan hechos ni agravios expuestos, en el entendido de que en algunos medios existe suplencia en la deficiencia de la expresión de agravios y de que el resolutor debe extraer en la medida de lo posible los agravios de cualquier parte del escrito inicial, bastando con expresar la causa de pedir (a. 9.3 LGSMIME) y,

vii. Cuando habiendo expresado hechos, de ellos no se pueda deducir agravio algunos (a. 9.3 LGSMIME).

3.1.2.5. Causales de improcedencia. Por lo que ve a las causales de notoria improcedencia que prevé la legislación adjetiva electoral, el artículo 10 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) establece que son:

i. Cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de las Leyes Federales o Locales, ya que dicha situación sólo puede ser atacable a través de la acción de inconstitucional prevista en el artículo 105 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

ii. Cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico del actor. Aquí es oportuno señalar que la sola presentación de la demanda y la relación de los hechos afirmados en ella, no traen aparejada la presunción del interés jurídico, pues para que éste se presente es indispensable que el promovente demuestre su derecho subjetivo reconocido por la ley, y más aún, que en una primera valoración se desprenda que existe una relación de oportunidad entre el derecho lesionado y la necesaria intervención del órgano jurisdiccional para su protección. Al respecto el Tribunal ha generado tesis de jurisprudencia en el sentido de que se actualiza causal de improcedencia cuando se demuestre la inviabilidad de los efectos jurídicos pretendidos por el promovente con respecto a la resolución definitiva que se emita;¹⁵³

iii. Cuando se haya consumado el acto o resolución impugnado de un modo irreparable;

iv. Cuando se hubiese consentido expresamente el acto o resolución impugnado, entendiéndose por ello, las manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento, como lo puede ser de manera fehaciente la no interposición del medio de impugnación respectivo dentro de los plazos señalados en la ley;

v. Que el promovente carezca de legitimación;

¹⁵³ MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA INVIABILIDAD DE LOS EFECTOS JURÍDICOS PRETENDIDOS CON LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA DETERMINA SU IMPROCEDENCIA. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 13/2004).

vi. Que no se hayan agotado las instancias previas establecidas por las leyes federales o locales, según corresponda, para combatir los actos o resoluciones electorales y en virtud de las cuales se pudieron haber modificado, revocado o anulado, es decir, el cumplimiento al principio de definitividad,¹⁵⁴ salvo que se considere que los actos o resoluciones del partido político violen derechos político-electorales o los órganos de los partidos competentes no estuvieren integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos, o dichos órganos incurran en violaciones graves de procedimiento que dejen sin defensa al quejoso;

vii. Cuando en un mismo escrito se pretenda impugnar más de una elección, salvo en el caso de que se pretenda impugnar las elecciones de diputados por ambos principios, o también cuando se pretenda impugnar las elecciones de senadores por ambos principios y la asignación a la primera minoría, situaciones éstas que veremos en su momento al abordar lo relativo al Juicio de Inconformidad;

viii. Con la reforma de 2008 se adicionó como causal de improcedencia cuando en el medio de impugnación se solicite únicamente la no aplicación de una norma general que hubiese sido declarada inválida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y,

ix. También se incorporó como causal cuando se pretenda impugnar resoluciones dictadas por las Salas del Tribunal en los medios que son de su exclusiva competencia.

En consecuencia podemos establecer que, la improcedencia es una institución procesal en virtud de la cual la autoridad resolutora en una fase preliminar, y antes de entrar a resolver el fondo del asunto planteado, encuentra que no están constituidos los presupuestos que sustentan la relación procesal, y por ello el medio de impugnación se debe desechar de plano, y abstenerse de conocer del mismo, concretándose a emitir una resolución en la cual declara los fundamentos de derecho

¹⁵⁴ Como casos de excepción tenemos el *per saltum* que veremos más adelante, con apoyo, entre otras, en la tesis: DEFINITIVIDAD Y FORMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 09/2001).

y los motivos que dieron origen a la improcedencia de la acción intentada por el promovente.

3.1.2.6 Sobreseimiento. Al igual que la improcedencia, el sobreseimiento trae como consecuencia jurídica no entrar al estudio del fondo planteado en el asunto respectivo, en la inteligencia de que éste se da ya en el trámite o sustanciación del medio impugnativo, puesto que puede surgir algún evento que altere el curso regular del procedimiento, y que tenga como consecuencia lógica y jurídica que se extinga la fuerza propulsora del medio de impugnación, y por tanto se deberá también extinguir la jurisdicción.

El artículo 11 de la ley de medios establece que procede el sobreseimiento cuando:

i. El promovente se desista expresamente por escrito. Sobre este punto habrá que destacar que no obstante la interpretación gramatical de la causal que nos ocupa, el Tribunal ha generado jurisprudencia en el sentido de que 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 otro 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.¹⁵⁵ Lo anterior lleva a inferir que tratándose de derechos difusos o colectivos no procede el desistimiento.

En el mismo sentido, se ha establecido en lo general que, cuando estén en juego derechos colectivos o difusos no operará el desistimiento, y por ello el criterio

¹⁵⁵ DESISTIMIENTO EN JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, CUANDO SE CONTROVIERTE EL RESULTADO DE COMICIOS. EL FORMULADO POR EL PARTIDO ACTOR ES INEFICAZ, SI EL CANDIDATO NO CONSINTIÓ LA PERENCIÓN DE LA INSTANCIA (Legislación de Puebla y similares). (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 12/2005).

jurisprudencial es: *DESISTIMIENTO. ES IMPROCEDENTE CUANDO EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN ES PROMOVIDO POR UN PARTIDO POLÍTICO, EN EJERCICIO DE UNA ACCIÓN TUTIVA DEL INTERÉS PÚBLICO (8/2009).*

ii. La autoridad u órgano partidista responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que quede totalmente sin materia el medio de impugnación respectivo antes de que se dicte resolución o sentencia;

iii. Habiendo sido admitido el medio de impugnación correspondiente, aparezca o sobrevenga alguna causal de improcedencia en los términos de la ley; y.

iv. El ciudadano agraviado fallezca o sea suspendido o privado de sus derechos político-electorales.

Así, cuando se actualice alguno de los supuestos referidos, en los casos de competencia del Tribunal, el magistrado electoral propondrá el sobreseimiento a la Sala, en tanto que para los asuntos de competencia de los órganos del Instituto, el Secretario del órgano resolutor resolverá directamente sobre el sobreseimiento (a. 11.2 LGSMIME).

3.1.2.7 De las partes. En el caso de los sujetos que pueden intervenir en un proceso derivado de la presentación de un medio de impugnación en la materia, tenemos que la legislación adjetiva electoral prevé de conformidad con el artículo 12 que son partes en el procedimiento:

i. El actor, que será aquel que teniendo un derecho subjetivo haga valer su derecho de acción por sí mismo o por representante legítimo;

ii. La autoridad responsable o el partido político en el caso previsto por el inciso g) del párrafo 1 del artículo 80 de esta ley, que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna.

Sobre el caso específico de las autoridades responsables es interesante destacar que, anteriormente se hablaba de autoridad electoral, por lo que la Sala Superior llegó a sostener que, por autoridad electoral no sólo eran entendibles los órganos electorales como el propio órgano jurisdiccional y el IFE, sino también, y bajo el matiz de las funciones formales y materiales de los órganos estatales, se sostuvo que existían funciones materialmente electorales que no eran realizadas por órganos formalmente electorales y cuyo actuar, no obstante, era impugnabile por la vía electoral ante el propio Tribunal, por lo que a partir de ese razonamiento, en la última reforma electoral de 2008, en los textos normativos se utiliza el concepto solamente de autoridad responsable o simplemente de la responsable del acto o resolución, con lo que se abre la puerta, a la impugnabilidad de actos y resoluciones de autoridades como los congresos estatales, así como de los partidos políticos.

iii. El tercero interesado, que será el ciudadano, partido político, coalición, candidato, organización o agrupación de ciudadanos, según corresponda, con un interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor. En esencia podemos decir que la posición del tercero interesado, persigue la misma finalidad que la autoridad responsable, y que es la subsistencia del acto impugnado.

Bajo este contexto, tenemos que la propia normativa electoral le asigna la calidad de promovente al actor que presenta un medio de impugnación, y por compareciente al tercero interesado que presenta un escrito, ya sea que lo hagan por sí mismos, o a través de la persona que los represente, siempre y cuando justifiquen la legitimación.

También es preciso señalar que en el caso de los candidatos, particularmente en los recursos de Revisión y Apelación, así como del Juicio de Inconformidad y del Recurso de Reconsideración, la legislación les confiere el derecho de acudir al procedimiento en calidad de coadyuvantes del partido político que los registró, ya sea que éstos participen como promoventes o como comparecientes. Las reglas de su intervención son: a. Acudir por escrito señalando lo que a su derecho convenga, sin que en ningún momento puedan ampliar o modificar la controversia planteada por su partido; b. El escrito correspondiente se deberá presentar dentro de los plazos previsto para la interposición del medio de impugnación o, en su caso, para la presentación de los escritos de tercero interesado; c. Deberá acompañar el documento que acredite su personería; d. Podrá ofrecer pruebas conforme a las reglas generales –ya apuntadas-; y e. El escrito correspondiente deberá ir firmado autógrafamente.

Finalmente es importante volver a destacar que en términos del ejercicio del derecho de acción, el Tribunal ha sostenido que si el tercero interesado no compareció en el juicio primario, ello no es obstáculo para que se encuentre legitimado para promover ulterior medio de defensa en caso de que la resolución no le resulte favorable a sus intereses.¹⁵⁶

3.1.2.8. Del trámite. Con respecto a la tramitación que, en lo general se debe seguir en cualquier medio de impugnación, con excepción de los casos que en su momento se precisarán, tenemos que el artículo 17 de la ley de medios establece:

En el caso de que a la autoridad u órgano partidista se le presente un medio de impugnación, de inmediato deberá:

¹⁵⁶ LEGITIMACIÓN ACTIVA EN ULTERIOR MEDIO DE DEFENSA. LA TIENE EL TERCERO INTERESADO EN EL PROCEDIMIENTO DEL QUE EMANÓ EL ACTO IMPUGNADO AUNQUE NO SE HAYA APERSONADO EN ÉSTE. (Tesis S3ELJ 08/2004).

i. Dar aviso de la interposición a la autoridad que resolverá el medio de impugnación, por la vía más expedita, y precisando actor, acto o resolución impugnada, fecha y hora exactas de su recepción (a. 17.1.a) LGSMIME). Lo anterior en la inteligencia de que si un medio de impugnación se presenta ante una autoridad que no es la responsable deberá remitirlo de inmediato al órgano competente para tramitarlo, sin que su presentación suspenda el plazo para su interposición (a. 17.2 LGSMIME);

ii. Durante setenta y dos horas, hacer del conocimiento público mediante cédula fijada en estrados de la presentación del medio de impugnación, plazo en el que podrá comparecer el tercero interesado mediante escrito que presente ante la propia autoridad responsable, señalando nombre y domicilio, acompañando los documentos necesarios para acreditar su personería, precisando la razón del interés jurídico en que se funden y las pretensiones concretas del compareciente, ofreciendo y aportando pruebas y haciendo constar su firma autógrafa. Igualmente podrá comparecer, en su caso, el candidato coadyuvante en los términos indicados (a. 17.4 LGSMIME).

iii. Concluido el plazo de publicitación, en las veinticuatro horas siguientes la autoridad u órgano responsable deberá remitir a la Sala del Tribunal o al Instituto, el expediente integrado por: a. El escrito inicial de demanda, sus pruebas y demás documentación aportada; b. Copia del documento en que conste el acto o resolución impugnado, y la demás documentación relacionada y pertinente que obre en su poder; c. En su caso, los escritos de terceros interesados y coadyuvantes, con sus pruebas y demás documentación acompañada; d. En los juicios de inconformidad el expediente completo con todas las actas, hojas de incidentes levantadas por la autoridad, escritos de incidentes y de protesta presentados por los partidos; e. El informe circunstanciado que deberá contener por lo menos la mención si el promovente o compareciente tienen reconocida personería y los fundamentos jurídicos pertinentes para sostener la constitucionalidad o legalidad del acto o

resolución impugnado; y f. Cualquier otro documento que se estime necesario para la resolución del asunto (a. 18 LGSMIME).

Cabe precisar que en el caso del informe circunstanciado la propia legislación prevé que en caso de que no sea remitido se resolverá con los elementos que obren en autos y se tendrán como presuntivamente ciertos los hechos constitutivos de la violación impugnada (a. 19.1.c) LGSMIME), salvo prueba en contrario, al tiempo que por criterios del Tribunal los informes circunstanciados sólo generan presunción,¹⁵⁷ ya que igualmente han sostenido que no forma parte de la litis.¹⁵⁸

3.1.2.9 De la sustanciación. Si partimos de la idea de que la finalidad de la instrucción es procurar a los Tribunales los medios necesarios para la solución de un litigio, podemos sostener que en el sistema impugnativo electoral, el término sustanciación corresponde a la instrucción.

Así, el artículo 19 de la Ley General de Medios de Impugnación señala que, recibida la documentación a que nos referimos en el penúltimo párrafo del anterior apartado, la Sala competente del Tribunal Electoral realizará los actos y ordenará las diligencias que sean necesarias para la sustanciación de los expedientes; lo cual se verificará conforme a lo siguiente:

i. El presidente de la Sala turnará de inmediato el expediente recibido a un magistrado electoral, quien tendrá la obligación de revisar que el escrito del medio de impugnación reúna todos los requisitos de ley, y si esto es así, dictara el auto de admisión en un plazo no mayor a seis días.

ii. El magistrado electoral propondrá a la Sala el proyecto de sentencia por el que se deseche de plano el medio de impugnación, cuando no se presente por

¹⁵⁷ INFORME CIRCUNSTANCIADO. SU CONTENIDO PUEDE GENERAR PRESUNCIÓN. (Tesis relevante S3EL 045/98).

¹⁵⁸ INFORME CIRCUNSTANCIADO. NO FORMA PARTE DE LA LITIS. (Tesis relevante S3EL 044/98).

escrito, no conste el nombre del actor, los agravios resulten frívolos, o cuando de los hechos y agravios expuestos no se pueda deducir lesión a los intereses jurídicos del promovente; también propondrá el magistrado electoral, que se deseche el medio de impugnación por tenerse acreditada alguna causal de improcedencia prevista en la ley.

iii. En caso de que el promovente en su escrito del medio de impugnación haya omitido el documento que acredite su personería, o que no haya identificado el acto o resolución impugnado, o que tampoco identifique la autoridad responsable, el magistrado electoral podrá requerir para que dentro del plazo de veinticuatro horas cumpla con los requisitos omitidos, apercibiéndolo que de no hacerlo, se tendrá por no presentado el medio de impugnación. Sobre este punto el Tribunal adicionalmente ha sostenido que cuando se trate de formalidades o elementos menores, se deberá verificar la prevención aún y cuando no se encuentre previsto en la ley, se trata pues, en palabras del Tribunal de darle al compareciente la oportunidad de defensa, antes de tomar la extrema decisión de denegar lo pedido, ante la posible afectación o privación de sus derechos sustantivos.¹⁵⁹

iv. En caso de que el escrito de tercero interesado haya sido presentado extemporáneamente, o no se haya presentado ante la autoridad responsable, no se hubiese hecho constar el nombre del compareciente, ni su firma autógrafa o no se hayan precisado la razón de su interés jurídico y sus pretensiones concretas, el magistrado electoral ponente propondrá en el proyecto tener por no presentado el escrito del tercero interesado.

Ahora bien, en el caso de que el tercero interesado no haya exhibido los documentos con los cuales acreditar su personería, y ésta no se pueda deducir de los elementos que obran en autos, se podrá formular requerimiento para que dentro

¹⁵⁹ PREVENCIÓN, DEBE REALIZARSE PARA SUBSANAR FORMALIDADES O ELEMENTOS MENORES, AUNQUE NO ESTÉ PREVISTA LEGALMENTE. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 42/2002).

de veinticuatro horas se subsane la omisión, bajo apercibimiento que de no cumplirse se tendrá por no presentado el escrito de comparecencia.

v. Si la autoridad responsable no hubiese llevado a cabo la publicitación del medio de impugnación en los términos previstos por la ley, o hubiere omitido la remisión de la documentación a que nos hemos referido, se requerirá de inmediato su cumplimiento o remisión dentro del plazo de veinticuatro horas, con el apercibimiento que de no realizarlo el presidente de la Sala competente del Tribunal tomará las medidas necesarias para su cumplimiento, aplicando en su caso el medio de apremio que juzgue pertinente (a. 20 LGSMIME).

vi. A efecto de tener por perfeccionada la etapa de la instrucción, el presidente del Tribunal o el Secretario del órgano del Instituto que resuelva podrán requerir a las autoridades federales, estatales y municipales, así como a los partidos políticos, candidatos, agrupaciones, organizaciones políticas y particulares, cualquier elemento o documento que obre en su poder, y que puedan servir para la sustanciación y resolución del medio de impugnación (a. 21 LGSMIME).

De igual suerte si el resolutor considera en casos extraordinarios que resulta necesario ordenar la practica de una diligencia o que una prueba se perfeccione para resolver, se podrá ordenar el desahogo de dichas diligencias, siempre y cuando, ello no signifique una dilación que haga jurídica y materialmente irreparable la violación reclamada, o que sean un obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos. Cabe señalar que el Tribunal ha sostenido que las diligencias para mejor proveer proceden cuando no existan en autos elementos suficientes para resolver,¹⁶⁰ sin que su ausencia cause un perjuicio a las partes ya que es una facultad potestativa del resolutor¹⁶¹ (a. 21 LGSMIME).

¹⁶⁰ DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. PROCEDE REALIZARLAS CUANDO EN AUTOS NO EXISTAN ELEMENTOS SUFICIENTES PARA RESOLVER. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 10/97).

¹⁶¹ DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. SU FALTA, NO IRROGA PERJUICIO A LAS PARTES, POR SER UNA FACULTAD POTESTATIVA DEL JUZGADOR. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 09/99).

Es preciso señalar que en términos del artículo 19 párrafo 2 de la ley de medios, la no aportación de las pruebas ofrecidas, en ningún supuesto será motivo para desechar el medio de impugnación o para no tener por presentado el escrito de tercero interesado, en su caso, se resolverá con los elementos que obren en autos.

vii. Ahora bien, si el magistrado electoral ponente o el Secretario del órgano electoral administrativo consideran que el medio de impugnación cumple con todos los requisitos formales previsto en la ley procederá a la admisión del medio impugnativo que, como se dijo, tendrá que ser en un plazo no mayor de seis días, y si adicionalmente estiman que existen los elementos probatorios suficientes para resolver, declararan cerrada la instrucción, dejando el asunto en estado de resolución. Verificado lo anterior, se procederá a formular el proyecto de resolución de sobreseimiento o de fondo según sea el caso, a efecto de ser sometido a la consideración de la Sala del Tribunal correspondiente o del órgano colegiado del Instituto Federal Electoral competente (a. 19 LGSMIME).

3.1.2.10 Incidente sobre pretensión de nuevo escrutinio y cómputo. Con motivo de la reforma electoral de 2008, y a partir de la experiencia del proceso electoral de 2006, se adicionó el artículo 21 Bis, que contiene los supuestos de precedencia para desahogar el denominado incidente sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo derivado de elecciones federales y locales.

Al respecto, se establecen como supuestos de precedencia los siguientes: a) Que el nuevo escrutinio y cómputo habiendo sido solicitado, no se hubiese desahogado, sin causa justificada; y b) Que las leyes locales no prevean hipótesis para el nuevo escrutinio y cómputo, o que previéndolas se hubiese negado el recuento.

Asimismo, se establece que en el incidente la Sala competente deberá establecer si las inconsistencias pueden ser corregidas o subsanadas con algunos otros datos o elementos del expediente que puedan ser requeridos sin necesidad de recomtar los votos.

También se precisa como restricción que, no procederá el incidente en el caso de aquellas casillas en las que se hubiere realizado nuevo escrutinio y cómputo en la sesión de cómputo respectiva.

Es oportuno destacar que en el proceso electoral del 2009 se presentó un asunto en donde la Sala Regional Monterrey dictó una sentencia incidental la cual fue impugnada a través de un recurso de reconsideración que la ley establece que sólo procede para combatir sentencias definitivas, sin embargo, en una más de las posiciones garantistas de la Sala Superior, aceptaron conocer del asunto, argumentando una protección al derecho fundamental de acceso a la justicia.

3.1.2.11 De la acumulación. Respecto de la acumulación la legislación adjetiva electoral es muy clara, ya que establece en su artículo 31 que ésta puede decretarse al inicio, durante la sustanciación o para la resolución de los medios de impugnación a efecto de obtener una resolución pronta y expedita de los medios de impugnación. En esencia se trata de privilegiar el principio de economía procesal.

No obstante lo prescrito por la ley, y si bien es cierto que la figura de la acumulación resulta vital por la fatalidad de los plazos electorales, consideramos que el mayor principio que trata de tutelarse es el de la seguridad jurídica, y con ello evitar la contradicción de criterios en sentencias diversas sobre puntos litigiosos comunes.

Finalmente es preciso acotar que la acumulación es una figura procesal que en nada implica la acumulación de las pretensiones planteadas por los promoventes.¹⁶²

3.1.2.12 De las resoluciones y de las sentencias. Ciertamente la doctrina establece la diferenciación entre resoluciones y sentencias, y así refiere las figuras de los decretos, de los autos provisionales, preparatorios y definitivos, al tiempo que habla de sentencias interlocutorias y definitivas.

Es claro que en una interpretación correcta de la normativa, simple y llanamente hace referencia a las decisiones definitivas que emiten los órganos resolutores al momento de resolver un medio de impugnación, y así se habla de resoluciones cuando los órganos del Instituto Federal Electoral resuelven en definitiva los asuntos de su competencia, y se habla de sentencias cuando éstas emanan del Tribunal. Lo anterior se robustece cuando observamos integralmente el sistema de medios y verificamos que, salvo el incidente referido sobre pretensión de nuevo escrutinio y cómputo, no existen, procesalmente hablando, los incidentes, y por tanto, cuestiones de trámite como la admisión, el cierre de instrucción sólo pueden ser impugnables como agravios procesales al momento de combatir las sentencias o resoluciones definitivas.

De esta forma, el artículo 22 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, al referirse a las resoluciones o sentencias establece que éstas deberán constar por escrito y contener: a. la fecha, el lugar y el órgano o Sala que la dicta; b. el resumen de los hechos o puntos de derecho controvertidos; c. en su caso, el análisis de los agravios así como el examen y valoración de las pruebas que resulten pertinentes; d. los fundamentos jurídicos; e. los puntos resolutivos; y, f. en su caso, el plazo para su cumplimiento.

¹⁶² ACUMULACIÓN. NO CONFIGURA LA ADQUISICIÓN PROCESAL DE LAS PRETENSIONES. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 02/2004).

Es importante destacar –como se hizo en su momento- que al resolver en definitiva los medios de impugnación es procedente suplir las deficiencias u omisiones en la expresión de los agravios, cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos, en el entendido de que dicha regla no aplica en el Recurso de Reconsideración y en el Juicio de Revisión Constitucional, porque así lo determina el propio artículo 23 de la ley de medios.

Partiendo del hecho de que las sentencias emitidas por el Tribunal deberán ser dictadas por las Salas del mismo –la Superior o las Regionales- en sesión pública, la propia legislación ha establecido en el artículo 24 las reglas y el procedimiento a seguir en su resolución, y así tenemos que:

i. El Presidente de la Sala competente ordenará que se publique en los estrados respectivos, por lo menos con veinticuatro horas de antelación, la lista de los asuntos que serán ventilados en cada sesión, o en un plazo menor cuando se trate de asuntos de urgente resolución, por lo que solamente en casos extraordinarios la Sala competente podrá diferir la resolución de un asunto listado;

ii. Abierta la sesión pública por el presidente de la Sala y verificando el quórum legal, se procederá a exponer cada uno de los asuntos listados con las consideraciones y preceptos jurídicos en que se funden, así como el sentido de los puntos resolutive que se proponen;

iii. Posteriormente se procederá a discutir los asuntos y cuando el Presidente de la Sala los considere suficientemente discutidos, los someterá a votación, pudiendo ser aprobadas las sentencias por unanimidad o por mayoría de votos. Es oportuno resaltar que en las sesiones públicas sólo podrán participar y hacer uso de la palabra los magistrados electorales, directamente o a través de uno de sus

secretarios, y el secretario general respectivo, el cual levantará el acta circunstanciada correspondiente; y,

iv. Si el proyecto que se presenta es votado en contra por la mayoría de la Sala, a propuesta del Presidente se designará a otro magistrado electoral para que, dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir de que concluya la sesión respectiva, engrose el fallo con las consideraciones y razonamientos jurídicos correspondientes a la posición de la mayoría.

Dictadas así las sentencias correspondientes, la legislación adjetiva electoral prevé que éstas adquirirán la calidad de definitivas e inatacables, con excepción de aquellas que sean susceptibles de impugnarse a través del Recurso de Reconsideración, y el cual veremos en su momento (a. 25 LGSMIME).

No obstante lo prescrito en materia de sentencias, resulta oportuno mirar algunos criterios sostenidos por el Tribunal.

Aun y cuando la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no prevé la figura de la aclaración de sentencia, el Tribunal ha sostenido en tesis jurisprudencial que ésta es un instrumento connatural, procesalmente hablando, que se encuentra vinculado estrechamente con la idea de fallos claros, explícitos y precisos como elemento esencial y un principio general de derecho inmanente a la impartición de justicia, por tanto, sostuvo que los aspectos esenciales de la aclaración de sentencia son: a) Su objeto es resolver la contradicción, ambigüedad, oscuridad, deficiencia, omisión o errores simples o de redacción de la sentencia; b) Sólo puede hacerse por el tribunal que dictó la resolución; c) Sólo cabe respecto de cuestiones discutidas en el litigio y tomadas en cuenta al emitirse el acto de voluntad de la decisión; d) Mediante la aclaración no se puede modificar lo resuelto en el fondo del asunto; e) La aclaración forma parte de la

sentencia; f) Sólo es admisible dentro de un breve lapso, a partir de la emisión del fallo, y g) Puede hacerse de oficio o a petición de parte.¹⁶³

Por otra parte, igualmente el Tribunal ha sostenido que en las modalidades de sus sentencias podrán dictarse para efectos de preservar el interés general, ya que si bien en materia electoral existe la disposición de que no procede la suspensión de los actos o resoluciones impugnados, por lo que surten efectos de inmediato, también lo es de que cuando el Tribunal advierta que los efectos de sus resoluciones estimatorias pueden producir un riesgo para una comunidad como por ejemplo, el generar la desarticulación de sus instituciones jurídicas, deberá ponderarse tal situación y fijar con precisión la forma en que han de producirse los efectos de su resolución, de tal manera que, al mismo tiempo que cumpla con la finalidad de garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos electorales objeto de impugnación, evite la producción de perjuicios al interés general.¹⁶⁴

Finalmente tenemos que en materia del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales, el propio Tribunal ha estimado factible el ejercicio de acciones declarativas, por lo que consecuentemente se abre la posibilidad de emitir sentencias declarativas cuando una situación de hecho produzca incertidumbre en algún posible derecho político-electoral y que exista la posibilidad de que con esa situación se afecte o perjudique en cualquier modo el derecho subjetivo; se trata pues, de dar certidumbre en la incertidumbre, a través de esta modalidad de sentencias.¹⁶⁵

3.1.2.13 De las notificaciones. Con respecto a las notificaciones entendidas como el medio legal para dar a conocer a las partes una resolución judicial o

¹⁶³ ACLARACIÓN DE SENTENCIA. FORMA PARTE DEL SISTEMA PROCESAL ELECTORAL AUNQUE NO SE DISPONGA EXPRESAMENTE. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 11/2005)

¹⁶⁴ RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. MODALIDADES EN SUS EFECTOS PARA PRESERVAR EL INTERÉS GENERAL. (Tesis relevante S3EL 027/2003).

¹⁶⁵ ACCIÓN DECLARATIVA. ES PROCEDENTE EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. (Tesis S3ELJ 07/2003).

administrativa, tenemos de inicio que en materia electoral surten sus efectos el mismo día en que se practiquen (a. 26.1 LGSMIME); que durante los procesos electorales el Instituto y el Tribunal Electoral podrán notificar sus actos, resoluciones o sentencias en cualquier día y hora (a. 26.2 LGSMIME), pues como lo señalamos, de conformidad con el artículo 7 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, todos los días y horas son hábiles; y que éstas se podrán hacer personalmente, por estrados, por oficio, por correo certificado o por telegrama, según se requiera para la eficacia del acto, resolución o sentencia a notificar, salvo disposiciones expresas; sin embargo, con la última reforma se abrió la posibilidad de notificar por medio electrónico. (a. 26.3 LGSMIME).

Por lo que ve a las notificaciones personales se verificarán al interesado a más tardar al día siguiente al en que se emitió el acto o se dictó la resolución o sentencia, y sólo en aquellos casos que establezca la normatividad (a. 27.1 LGSMIME), debiendo contener la cédula: La descripción del acto, resolución o sentencia que se notifica; el lugar, hora y fecha en que se realiza, el nombre de la persona con quien se entienda la diligencia, y la firma del actuario o notificador (a. 27.2 LGSMIME).

Como casos excepcionales cabe precisar que en el supuesto de no encontrarse el interesado, se entenderá la notificación con la persona que encuentre en el domicilio (a. 27.3 LGSMIME), pero si el domicilio está cerrado o la persona con la que se entiende la diligencia se niega a recibir la cédula, el funcionario responsable de la notificación la fijara junto con la copia del auto, resolución o sentencia a notificar, en un lugar visible del local, asentará la razón correspondiente en autos y procederá a fijar la notificación en los estrados (a 27.4 LGSMIME); ahora bien, si los promoventes o comparecientes omitieron señalar domicilio, éste no resulte cierto o se encuentre ubicado fuera de la ciudad en la que tenga su sede la autoridad que realice la notificación de las resoluciones, ésta se practicará igualmente por estrados (a. 27.6 LGSMIME), en el entendido de que los estrados son

los lugares públicos destinados en las oficinas de los órganos del Instituto Federal Electoral y en las Salas del Tribunal, para que sean colocadas las copias de los escritos de los medios de impugnación, de los terceros interesados y de los coadyuvantes, así como de los autos, acuerdos, resoluciones y sentencias que les recaigan, para su notificación y publicidad (a. 28 LGSMIME).

En todos los casos al realizar una notificación personal, se dejará en el expediente la cédula respectiva y copia del auto, resolución o sentencia, asentado la razón de la diligencia (a. 27.5 LGSMIME).

De la misma forma, con la reforma de 2008, el artículo 29 se modificó estableciendo con mayor precisión las reglas a las que se deben sujetar las notificaciones, y así, se estableció que mediante oficio se realizarán las notificaciones a los órganos y autoridades responsables, aún y cuando se mantiene disposición en torno a que la notificación por correo se hará por pieza certificada agregándose al expediente el acuse del recibo postal; mientras que por lo que respecta a las notificaciones personales se indica que cuando el domicilio de quien deba ser notificado se ubique en la ciudad donde tenga la sede la Sala competente del Tribunal, la notificación se hará inmediatamente y sin intermediación alguna, pero si el domicilio es en alguna de las ciudades sede de alguna de las Salas, se podrá hacer mediante Despacho correspondiente, y si el domicilio se ubica en lugar distinto, la diligencia se hará por mensajería especializada.

En lo que respecta a la notificación por telegrama se hará remitiéndola por duplicado para que la oficina trasmisora devuelva el ejemplar sellado que se agregará al expediente; en tanto que las notificaciones por fax se realizarán en casos urgentes o extraordinarios, las que surtirán sus efectos a partir de que se tenga constancia de su recepción o se acuse de recibo, en la inteligencia de que por criterio relevante del Tribunal para su validez deberá colmar los siguientes requisitos:

- a. Existencia de un caso urgente o extraordinario, a juicio de quien preside el órgano

jurisdiccional emitente de la resolución a notificar; b. Constancia en el acta o razón de notificación, o en sus anexos, de las circunstancias y pormenores ocurridos durante la transmisión de los documentos con los que se hace la notificación; y c. Que se asiente en dicha acta o razón de notificación, o en sus anexos, la constancia de recepción o el acuse de recibo.¹⁶⁶

De la misma forma, la legislación electoral admite la denominada notificación automática cuando el partido político cuyo representante haya estado presente en la sesión del órgano electoral que actuó o resolvió. Se entenderá automáticamente notificado el acto o resolución correspondiente para todos los efectos legales (a. 30.1 LGSMIME), y respecto de la cual igualmente el Tribunal ha sostenido en tesis jurisprudencial que para dotar de certeza jurídica a este tipo de notificaciones, es patente que no basta la sola presencia del representante del partido para que se produzca tal clase de notificación, sino que para que ésta se dé es necesario que, además de la presencia indicada, esté constatado fehacientemente, que durante la sesión se generó el acto o dictó la resolución correspondiente y que, en razón del material adjunto a la convocatoria o al tratarse el asunto en la sesión o por alguna otra causa, dicho representante tuvo a su alcance todos los elementos necesarios para quedar enterado del contenido del acto o de la resolución, así como de los fundamentos y motivos que sirvieron de base para su emisión, pues sólo así el partido político estará en aptitud de decidir libremente, si aprovecha los beneficios que le reporta el acto o resolución notificados, si admite los perjuicios que le causen o, en su caso, si hace valer los medios de impugnación que la ley le confiere para impedir o contrarrestar esos perjuicios, con lo cual queda colmada la finalidad perseguida con la práctica de una notificación.¹⁶⁷ Al respecto es oportuno indicar que por la naturaleza de la notificación automática, ésta prácticamente sólo se presenta en los casos de los Recursos de Revisión que, por competencia son resueltos por la autoridad administrativa electoral, ya que en el caso de las resoluciones emitidas por

¹⁶⁶ NOTIFICACIÓN POR FAX. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ. (Tesis relevante S3EL 011/98).

¹⁶⁷ NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 19/2001).

el Tribunal si bien se verifican en sesión pública, no existe la representación de los partidos políticos, aun y cuando pueden asistir a las respectivas sesiones.

Finalmente la legislación adjetiva que nos ocupa señala que, no requerirán de notificación personal y surtirán sus efectos al día siguiente de su publicación o fijación, los actos o resoluciones que, en los términos de las leyes aplicables o por acuerdo del órgano competente, deban hacerse públicos a través del Diario Oficial de la Federación o los diarios o periódicos de circulación nacional o local, o en lugares públicos o mediante la fijación de cédulas en los estrados de los órganos del Instituto y de las Salas del Tribunal Electoral (a. 30.2 LGSMIME).

3.1.2.14 De los medios de apremio. Con la finalidad de hacer cumplir las disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación y las sentencias que se dicten, así como para mantener el orden, respeto y la consideración debidas, la legislación confiere al Tribunal Electoral la facultad de poder aplicar discrecionalmente medios de apremio y correcciones disciplinarias, las cuales podrán ir desde el apercibimiento hasta el arresto por treinta y seis horas, pasando por la amonestación, multa de cincuenta hasta cinco mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, y el auxilio de la fuerza pública (a. 32 LGSMIME). Lo anterior, por disposición normativa deberá ser aplicado por el presidente de la Sala respectiva por sí mismo o con el apoyo de autoridad competente (a. 33 LGSMIME).

Con esto último se da por abordado la parte relativa a las reglas comunes aplicables a todos los medios de impugnación en materia electoral, con excepción de las reglas específicas que cada medio impugnativo prevea en su apartado particular. Lo anterior implicará que a falta de disposición concreta, nos deberemos remitir a las reglas comunes.

3.1.3 Medios de impugnación en particular

Con la finalidad de dar continuidad a la propuesta inicial habrá que avocarse a analizar cada uno de los medios impugnativos que prevé el sistema, con la aclaración de que en el caso del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales se tendrá un tratamiento particular en apartado diverso; en tanto el Juicio de naturaleza laboral no se abordará por las razones que en adelante se precisarán, y con el señalamiento de que la forma que se sugiere seguir para poder ofrecer un panorama general de cada juicio o recurso, será, indicando su concepto, objeto, clasificación, supuestos de procedencia, legitimación, competencia, efectos de la sentencia y las particularidades que presenta cada medio impugnativo, ya sea en oposición a otros medios, ya sea respecto de las reglas comunes o incluso sobre la base de criterios jurisprudenciales sostenidos por el Tribunal.

3.1.3.1 Recurso de Revisión. Es el medio de defensa que los partidos políticos pueden interponer, tanto durante el proceso electoral como durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales, en contra de los actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo o de los órganos colegiados distritales o locales del Instituto Federal Electoral cuando no sean de vigilancia¹⁶⁸ (a. 35 LGSMIME).

Se debe acotar que en el caso de los órganos de vigilancia -como se verá más adelante- su impugnación será por la vía de la Apelación.

Objeto. De conformidad con el artículo 3, párrafo 2, inciso a) de la ley de medios, su objeto es garantizar la legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal.

¹⁶⁸ Véase. GARCÍA ALVAREZ, Yolli, *Recurso de Revisión en Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1999, pp. 67-95.

Clasificación. En lo que corresponde a su clasificación se puede entender como un recurso intermedio, porque con su resolución no se agota la posibilidad de seguir impugnando el mismo acto o resolución materia del recurso, por lo que cabe la facultad de impugnar la resolución dictada a través del Recurso de Apelación (a. 40.1. a) de la LGSMIME).

Igualmente es considerado como un recurso de naturaleza administrativa ya que la autoridad que conoce y resuelve del mismo es el propio órgano que lo emitió pero por conducto de sus instancias jerárquicamente superiores (a. 36 LGSMIME). Sobre este punto es importante resaltar que la legislación contiene la excepción de aquellos Recursos de Revisión que sean presentados cinco días antes de la jornada electoral, los cuales deberán ser remitidos a la Sala competente del Tribunal a efecto de que sean resueltos conjuntamente con los Juicios de Inconformidad con los que guarden relación (a. 37.1.h) LGSMIME), y de no actualizarse el supuesto de conexidad, se deberá decretar su archivo como asunto definitivamente concluidos.

Supuestos de procedencia. Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 35 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el Recurso de Revisión se puede presentar tanto en el periodo interprocesal (entre los procesos electorales), como en la etapa de preparación de la elección (antes de la jornada electoral), y en contra de actos o resoluciones que causen un perjuicio a quien teniendo interés jurídico lo promueva y que provengan de:

i. El Secretario Ejecutivo del Instituto, las Juntas Locales y Distritales del propio Instituto Federal Electoral, dentro del periodo interprocesal; y,

ii. En contra de actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo del Instituto, las Juntas Locales y Distritales y los Consejos Locales y Distritales, dentro de la etapa preparatoria del proceso electoral, que no sean recurribles por inconformidad o

reconsideración y que no guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo.

Resulta oportuno señalar que el Secretario Ejecutivo del Instituto en términos del artículo 120 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) es el encargado de coordinar la Junta General, conducir la administración y supervisar el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, y entre sus principales atribuciones destacan ser el representante legal del Instituto, actuar como Secretario del Consejo General – máximo órgano de conducción del IFE-, ejercer las partidas presupuestales aprobadas, y sustanciar los recursos competencia de la Junta General, entre otros.

Por su parte las Juntas Locales y Distritales son órganos permanentes del Instituto con sede en cada entidad federativa –juntas locales ejecutivas- y en cada uno de los trescientos distritos electorales uninominales –juntas distritales ejecutivas- cuya función principal es la de fungir como instancias técnicas y ejecutivas respecto de las actividades propias del Instituto Federal Electoral (aa. 135 al 137 y 145 al 147 COFIPE).

Finalmente los Consejos Locales y Distritales son órganos directivos que se instalan durante el proceso electoral respectivo, uno por cada entidad federativa – consejo local- y uno por cada distrito electoral –consejo distrital-, los cuales se encuentran integrados por seis ciudadanos sin filiación política y por los representantes de los partidos políticos o coaliciones contendientes en el proceso electoral, su función principal es la de conducir con apego a la ley los destinos del proceso electoral en cada una de sus circunscripciones electorales, es decir, la elección para senadores de la república en el caso de las entidades federativas y de diputados federales para cada distrito electoral uninominal (aa. 138 a 142 y 149 a 153 del COFIPE).

Legitimación y personería. Con apego a lo dispuesto por el artículo 35 párrafo 3 de la ley de medios, sólo pueden presentar este recurso los partidos políticos por conducto de sus representantes legítimos, por lo que al no haber mayor disposición, se deberá aplicar la regla general de la representación legítima de los partidos políticos contenida en el artículo 13, párrafo 1, inciso a) de la ley en comento. No obstante lo anterior, resulta oportuno precisar que en adelante veremos un criterio del Tribunal que permite a los ciudadanos poder acudir a esta instancia impugnativa.

Competencia. De conformidad con lo establecido en el artículo 36 del ordenamiento multicitado, se puede precisar que las reglas de competencia para resolver son:

i. Entre dos procesos electorales la junta ejecutiva jerárquicamente superior al órgano que dictó el acto o resolución impugnado, es decir, si lo emitió una Junta Distrital resolverá la Local, y si lo emitió una Junta Local resolverá la Junta General;

ii. Durante el proceso electoral, la junta ejecutiva o el consejo del Instituto jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado, esto es, en el caso de los consejos, si lo emitió uno distrital resuelve el local, y si lo dictó el local lo resuelve el Consejo General;

iii. Contra actos del Secretario Ejecutivo del Instituto resuelve la Junta General Ejecutiva; y,

iv. Los recursos de revisión interpuestos dentro de los cinco días anteriores a la elección –como ya se indicó- la Sala competente del Tribunal para que sean resueltos con los Juicios de Inconformidad con los que guarden relación.

Efectos de la resolución. El artículo 38 de la LGSMIME precisa que los efectos de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión son la confirmación, modificación o revocación del acto o resolución impugnado, en la inteligencia de que dichas resoluciones emitidas en revisión podrán ser impugnadas por Apelación ante las Salas del Tribunal.

Particularidades. Los aspectos destacables que presenta el Recurso de Revisión, las podemos enumerar en las siguientes:

i. Si bien la legislación precisa que sólo los partidos políticos puedan acudir a este medio impugnativo, el Tribunal ha sostenido en tesis relevante que también los ciudadanos están legitimados para interponerlo,¹⁶⁹ ya que conforme con la interpretación gramatical y sistemática del artículo 35 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la regla indica que el recurso procederá para impugnar actos o resoluciones que causen un perjuicio a quien teniendo interés jurídico lo promueva, por lo que bien puede ser un ciudadano que en determinado momento se encuentre en dicha situación, siempre y cuando cuente con interés jurídico para promover. A igual conclusión se llegó atendiendo a una interpretación sistemática, conforme con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues resulta más acorde con lo dispuesto en el segundo párrafo de su artículo 17, en cuanto a que la interpretación favorezca el acceso a la justicia electoral y no así la que la restrinja, de tal modo que, en la medida de lo posible, el significado que se dé a las normas jurídicas sea el que menos perjuicio cause a los justiciables en su pretensión de obtener tutela judicial a sus intereses.

ii. Con respecto a la sustanciación el Recurso de Revisión presenta ligeras variaciones contenidas en el artículo 37 de la LGSMIME, y particularmente cifradas en el hecho de que lo resuelve una instancia administrativa, por ejemplo en el caso

¹⁶⁹ RECURSO DE REVISIÓN. LOS CIUDADANOS ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONERLO. (Tesis relevante S3EL 023/2003).

del desechamiento de plano lo verifica directamente el secretario del órgano encargado de resolver, en oposición a lo que sucede en los asuntos del Tribunal en los cuales el proyecto de desechamiento es sometido a la aprobación de los integrantes de la Sala competente. Otro punto es que una vez integrado el proyecto de resolución correspondiente se deberá someter a su aprobación en un plazo no mayor de ocho días contados a partir de la recepción del expediente respectivo, pero dicho plazo podrá aumentarse hasta doce días si se omitió la remisión de algunos documentos, por lo que se tendrá que realizar el requerimiento respectivo que de no cumplirse conllevará a que se resuelva con los elementos con que se cuente. Finalmente, se indica que la resolución respectiva deberá dictarse en la sesión en que se presente el proyecto, salvo en casos excepcionales en que se podrá retirar para su análisis, con la obligación de resolverlo en un plazo no mayor a cuatro días contados a partir de su diferimiento.

3.1.3.2 Recurso de Apelación. Es un medio de impugnación jurisdiccional que, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, interponen los partidos políticos, las agrupaciones políticas con registro, las agrupaciones de ciudadanos, los ciudadanos y las personas físicas o morales, según lo disponga en cada caso la ley, a fin de impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, los actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral no impugnables a través del recurso de revisión, del juicio de inconformidad o del recurso de reconsideración, así como el informe de las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores, y la determinación y aplicación de sanciones realizadas por el Consejo General del propio Instituto¹⁷⁰ (aa. 40 al 42 LGSMIME).

Además con motivo de la reforma electoral de 2008, a través de este medio impugnativo se puede combatir el informe rendido por el Órgano Técnico de

¹⁷⁰ Véase. PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, *El Recurso de Apelación en Estudio Teórico Práctico...*, op. cit., pp. 99-141.

Fiscalización del Instituto Federal Electoral que ponga fin al procedimiento de liquidación de partidos y los actos que se desarrollen con motivo del mismo (a. 43 Bis LGSMIME).

Objeto. Conforme a lo dispuesto en el artículo 3, párrafo 2, inciso b) es garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal.

Clasificación. Atendiendo a su naturaleza y supuestos de procedencia, se puede establecer que es un recurso jurisdiccional en cuanto que su sustanciación y resolución corresponde a las Salas –Superior o Regionales- del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Igualmente se le considera como un recurso terminal ya que pone fin a una controversia, toda vez de que sus resoluciones son definitivas e inatacables.

Una situación singular es que constituye un recurso bi-instancial cuando a través de él se impugnan las resoluciones emitidas por los órganos del Instituto en los Recursos de Revisión; pero también es un recurso uni-instancial cuando directamente se impugnan los actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto como el Consejo General o la Junta General Ejecutiva.

Supuestos de procedencia. De conformidad con los artículos del 40 al 42 de la ley de medios, procede en los siguientes casos:

i. En cualquier tiempo en contra de las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión (a. 40.1.a) de la LGSMIME);

ii. En cualquier momento en contra de actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral, que no sean impugnables a través de la

revisión, inconformidad y reconsideración que causen perjuicio real al interés jurídico del recurrente (a. 40.1.b) y párrafo 2 de la LGSMIME);

iii. Para impugnar el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores de la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto a las observaciones realizadas por los partidos políticos a los listados nominales de electores (a. 41 LGSMIME);

iv. En cualquier tiempo para impugnar la determinación, y en su caso, la aplicación de sanciones que en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales realice el Consejo General del IFE (a. 42 LGSMIME); y

v. Adicionalmente, con motivo de la reforma electoral de 2008 se incorporó el artículo 43 Bis, en el cual se estableció: *“1. El recurso de apelación será procedente para impugnar la resolución del Órgano Técnico de Fiscalización del Instituto, que ponga fin al procedimiento de liquidación, y los actos que integren ese procedimiento, que causen una afectación sustantiva al promovente”*.

Legitimación y personería. Sobre las reglas específicas de la legitimación y la personería, tenemos que el Recurso de Apelación puede ser interpuesto por:

i. Los partidos y agrupaciones políticas a través de sus representantes legítimos conforme a las reglas comunes de la representación a que nos hemos referido (a. 45.1.a) e inciso b) fracciones I y III de la LGSMIME);

ii. Los ciudadanos por su propio derecho en los casos de aplicación de sanciones y sin que sea admisible representación alguna (a. 45.1.b) fracción II de la LGSMIME);

iii. Igualmente en el caso aplicación de sanciones las organizaciones políticas o de ciudadanos a través de sus representantes legítimos o en términos de sus estatutos o de la legislación aplicable (a. 45, párrafo1, inciso b) fracción III de la LGSMIME);

iv. También en el caso de aplicación de sanciones las personas físicas o morales, por su propio derecho o a través de sus representantes legítimos según corresponda. (a. 45, párrafo1, inciso b) fracción IV de la LGSMIME);

v. Así como en términos de la última reforma, y en lo que respecta a la imposición de sanciones, también los dirigentes, militantes, afiliados, adherentes o simpatizantes de un partido político nacional (a. 45, párrafo 1, inciso b) fracción V); y,

vi. Finalmente, con motivo de la adición del artículo 43 Bis, se hizo necesario precisar lo relativo a la legitimación y personería, y así se indica en el artículo 45, párrafo primero, inciso c), que: *“I. Los partidos políticos que se encuentren en período de prevención o liquidación, por conducto de sus representantes legítimos al momento del inicio del periodo de prevención, y II. Las personas físicas o jurídicas que se ostenten como acreedores del partido político en liquidación, por propio derecho o a través de sus representantes”*.

Competencia. En atención a lo dispuesto por el artículo 44, y particularmente a la redistribución de competencias que se derivó de la reforma constitucional de 2007, mediante la cual se dotó de permanencia jurisdiccional a las Salas Regionales del Tribunal Electoral, en la actualidad, la competencia para resolver el recurso de apelación, es conforme a las siguientes reglas:

i. La Sala Superior cuando se impugnen actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto, de la Contraloría General, así como del informe de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (a. 44 LGSMIME); y

ii. La Sala Regional competente respecto de los actos o resoluciones de los órganos desconcentrados del Instituto (a. 44 LGSMIME).

Efectos de la sentencia. Como lo apuntamos, las sentencias en este recurso son definitivas e inatacables, se deberán dictar dentro de los doce días siguientes a que se admitan, o antes cuando sea necesaria para hacer posible la reparación de la violación alegada, y en su momento, podrán confirmar el acto o resolución impugnada, modificarlo o revocarlo (a. 47 LGSMIME).

Particularidades. Las notas excepcionales que nos presenta el Recurso de Apelación, son las siguientes:

i. Como quedó indicado en cuanto a los actos que pueden ser impugnados por esta vía, se hizo mención al informe que rinde la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del IFE sobre las observaciones hechas por los partidos políticos a la lista nominal de electores. Dichas observaciones tienen como origen determinados mecanismos institucionales implementados al interior del IFE con la finalidad de que los partidos verifiquen que el listado nominal que se utilizara en un proceso electoral se encuentre debidamente actualizado, y tiene como finalidad otorgar confianza a los partidos sobre el hecho de que en ese listado nominal se encuentren registrados todos aquellos ciudadanos que deseen votar y estén en condiciones de hacerlo conforme a la ley, y que por el contrario no haya ciudadanos suspendidos o inhabilitados de su derecho político de poder votar.

Bajo esta tesis el informe en cuestión puede ser impugnado, sólo que presenta dos excepciones singulares: la primera en el sentido de que no sigue la regla general del plazo para interponerlo, ya que el artículo 43 de la ley de medios establece que la apelación deberá presentarse dentro de los tres días siguientes –y

no los cuatro días que marca la regla común- a que se haga del conocimiento el informe; y la segunda excepción consiste en que para poder impugnar se deberá acreditar que en tiempo y forma se hicieron valer, -y ante la propia autoridad administrativa electoral- las observaciones sobre ciudadanos incluidos o excluidos indebidamente de las listas nominales de electores, señalándose hechos y casos concretos e individualizados, mismos que deberán estar comprendidos en las observaciones originalmente formuladas. Se trata pues de un presupuesto de procedibilidad.

De tal suerte marca la legislación que de no cumplirse con dichos requisitos específicos el recurso será desechado por notoriamente improcedente.

ii. Otro caso excepcional –muy similar al Recurso de Revisión- es el de las apelaciones interpuestas dentro de los cinco días anteriores a la jornada electoral, y que en términos del artículo 46 párrafo 1 de la ley de medios, deberán ser resueltos con los de inconformidad con que guarden relación, por lo que en su caso se deberá invocar la conexidad respectiva. Sin embargo, -abunda la disposición- de no guardar relación con las inconformidades será archivado como asunto definitivamente concluido.

No obstante lo anterior, y sobre el caso específico del Recurso de Apelación el Tribunal ha sostenido en tesis relevantes que dicha disposición general no rige si se trata de Recursos de Apelación en que se impugnen sanciones aplicadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en cuyo caso tales medios de impugnación serán procedentes en cualquier tiempo, atendiendo a lo prescrito en el artículo 42 de la multicitada ley procesal, prevaleciendo la disposición especial sobre la general,¹⁷¹ ello en aras de una verdadera tutela judicial.

¹⁷¹ RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO DENTRO DE LOS CINCO DÍAS PREVIOS A LA JORNADA ELECTORAL. CASO EN QUE NO HA LUGAR A SU ARCHIVO. (Tesis relevante S3EL 114/2001).

iii. En el mismo sentido tenemos que si bien la legislación prevé la posibilidad de que los ciudadanos puedan acudir al Recurso de Apelación cuando exista una imposición de sanción por parte del Instituto Federal Electoral, el propio Tribunal ha ampliado la legitimación por la vía jurisprudencial en aquellos casos en que el denunciante en un procedimiento administrativo sancionador sea un ciudadano, y considere que la resolución no haya sido emitida conforme a derecho, es decir, podrá impugnar cuando se le aplique una sanción, pero también cuando a su juicio no se haya resuelto legalmente sobre un hecho denunciado por él.¹⁷²

Es oportuno hacer mención que la aplicación de sanciones por infracciones y violaciones a la legislación electoral es una facultad conferida al Consejo General del IFE, previa tramitación de un procedimiento administrativo conforme a lo dispuesto en el libro séptimo, título primero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (aa. 340 al 378), y en cuyo caso son sujetos de responsabilidad los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, ciudadanos o cualquier persona física o moral, observadores electorales o las organizaciones de observadores electorales, autoridades o servidores públicos de los poderes de la unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipal, del Distrito Federal, autónomos, o cualquier ente público, los notarios públicos, extranjeros, concesionarios y permisionarios de radio y televisión, organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político, las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como a sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos, los ministros de culto, asociaciones, iglesias o

RECURSO DE APELACIÓN. EL PROMOVIDO DENTRO DE LOS CINCO DÍAS PREVIOS A LA ELECCIÓN, NO VINCULADO CON LA JORNADA ELECTORAL O SUS RESULTADOS, SE DEBE RESOLVER DE MANERA AUTÓNOMA (Legislación de Aguascalientes). (II/2008).

¹⁷² PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS CIUDADANOS DENUNCIANTES ESTÁN LEGITIMADOS PARA APELAR LA DETERMINACIÓN EMITIDA. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 10/2003).

agrupaciones de cualquier religión, o todo aquel que violente la normativa electoral. También es preciso señalar que, estos procedimientos instaurados a partir de la presentación de quejas administrativas suelen ser de tres tipos a partir de la multireferida reforma electoral: el sancionador ordinario, el procedimiento especial sancionador y el procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos.

iv. Igualmente tenemos que, como regla general se pueden impugnar por esta vía todos los actos o resoluciones del Consejo General del IFE, sin embargo, el Tribunal ha acotado en el sentido de que sólo son atacables aquellos actos que causen un perjuicio, y no los informes, dictámenes y proyectos de resolución emanados de dichos órganos, ya que por no ser definitivos no causan perjuicio,¹⁷³ pues resulta fácil advertir que un dictamen o proyecto no adquiere la calidad de firmeza hasta en tanto el órgano electoral no se manifieste sobre de él en forma definitiva. Y otro punto importante es que también son impugnables los actos de las comisiones que se integran al interior del Consejo General del IFE de conformidad con el artículo 80 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,¹⁷⁴ por lo que en consecuencia no sólo serán impugnables los actos del Consejo General, sino también los actos de las comisiones, en la inteligencia de que dichos actos sean definitivos. Entre esas comisiones encontramos las de: Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas, de prerrogativas partidos políticos y radiodifusión, organización electoral, servicio profesional electoral y capacitación electoral y educación cívica.

v. Finalmente, es interesante advertir que por jurisprudencia, entre los sujetos legitimados para promover la apelación en contra de actos del IFE, también tenemos

¹⁷³ COMISIONES Y JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SUS INFORMES, DICTÁMENES Y PROYECTOS DE RESOLUCIÓN, NO CAUSAN PERJUICIO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 07/2001).

¹⁷⁴ 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. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 02/2005)

a las autoridades electorales locales, y cuyo rubro dice: *APELACIÓN. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN LEGITIMADAS PARA IMPUGNAR LAS ASIGNACIÓN DE TIEMPO EN RADIO Y TELEVISIÓN (19/2009)*. Lo anterior con motivo de la propia reforma de 2007-2008 en la que se configuró al IFE como la única autoridad administradora de los tiempos en radio y televisión, incluidos los derechos con que cuentan las autoridades electorales locales.

3.1.3.3 Juicio de Inconformidad. Es el medio de impugnación que los partidos políticos, y excepcionalmente los candidatos registrados, están en posibilidad jurídica de interponer durante el proceso electoral, exclusivamente en la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, y en contra de las determinaciones de las autoridades electorales federales, y en concreto de los Consejos del Instituto Federal Electoral, que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de Senadores y Diputados¹⁷⁵ (aa. 49 y 50 de la LGSMIME).

Objeto. Conforme a lo dispuesto en el artículo 3, párrafo 2, inciso b) es garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, particularmente en la etapa de los resultados electorales.

Clasificación. Por la naturaleza del Juicio de Inconformidad se dice que es un medio impugnativo jurisdiccional en cuanto lo resuelve el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

También podemos señalar que es un medio que admite la ambivalencia de ser uni-instancial y bi-instancial, ello es así, ya que tratándose de la elección exclusiva del Presidente de la República lo resuelve en única instancia de manera definitiva e inatacable la Sala Superior del Tribunal Electoral, en tanto que, tratándose de las

¹⁷⁵ Véase. ZARATE PÉREZ, José Humberto, *El Juicio de Inconformidad en Estudio Teórico Práctico...*, op. cit., pp. 175-208.

elecciones de diputados y senadores puede llegar a ser bi-instancial por su relación con el correspondiente Recurso de Reconsideración.

Supuestos de procedencia. En términos generales y de conformidad con el artículo 50 de la ley de medios, procede en los siguientes casos:

i. En la elección de Presidente de la República para combatir los resultados consignados en las actas de cómputos distritales respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético; así como por nulidad de toda la elección;

ii. En la elección de diputados por el principio de mayoría relativa para combatir los resultados consignados en las actas de cómputos distritales respectivas, las determinaciones sobre el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, por nulidad de la elección o por error aritmético, y por nulidad de toda la elección;

iii. En la elección de diputados por el principio de representación proporcional para combatir la nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético;

iv. En la elección de senadores por el principio de mayoría relativa para combatir los resultados consignados en las actas de cómputos de entidad federativa respectivas, las determinaciones sobre el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría correspondientes, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, por nulidad de la elección o por error aritmético; y,

v. En la elección de senadores por el principio de representación proporcional para combatir la nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético.

En síntesis se puede sostener que, la finalidad del Juicio de Inconformidad es la nulidad de votación o elecciones y/o la rectificación de los cómputos oficiales por error aritmético. Es preciso señalar que respecto de la figura jurídica de la nulidad, ésta se puede actualizar sobre la votación recibida en casillas o respecto a toda la elección para todos los casos, es decir, en las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados. En consecuencia, a través de este medio de impugnación es posible obtener: a. La declaración de nulidad de la votación recibida en una o más casillas; b. La modificación de una acta de cómputo distrital o de entidad federativa; c. La revocación de la declaración de validez de una elección; d. La revocación en el otorgamiento de una constancia de mayoría y validez, o de asignación de primera minoría; y e. El otorgamiento de una constancia de mayoría o de asignación de primera minoría.

Legitimación y personería. Con respecto a quiénes pueden interponer este medio de impugnación, el artículo 54 de la ley procesal electoral establece que:

i. Los partidos políticos; y,

ii. Los candidatos exclusivamente cuando por motivos de inelegibilidad la autoridad electoral correspondiente decida no otorgarles la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría.

Sobre este punto es oportuno destacar que los requisitos de elegibilidad se encuentran contenidos en los artículos 55, 58 y 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 7 del COFIPE, en los cuales se prevén los requisitos para ser Presidente de la República, Senadores y Diputados.

Competencia. Para efectos de resolver los Juicios de Inconformidad se establece que serán competentes:

i. Sala Superior respecto de la elección de Presidente de la República (a. 53.1.a) de la LGSMIME); y,

ii. Las Salas Regionales en tratándose de las elecciones de Senadores y Diputados (a. 53.1.b) de la LGSMIME).

Efectos de la sentencia. En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 56 de la ley de medios, las sentencias de fondo que se dicten en los Juicios de Inconformidad podrán tener los siguientes efectos: a. Confirmar el acto impugnado; b. Modificar el acta de computo distrital o de entidad federativa; c. Confirmar o revocar el otorgamiento de la constancia de mayoría y validez así como la de asignación de primera minoría; e. Expedir, en su caso, nuevas constancias de mayoría o asignación; e. Anular la votación que puede llevar a recomponer los votos o confirmar la declaración de validez y otorgamiento constancias de mayoría y validez; y f. Anular una elección.

Resulta importante señalar que por disposición legal los Juicios de Inconformidad relacionados con las elecciones de diputados y senadores deberán quedar resueltos el día 3 de agosto del año de la elección, en tanto que las vinculadas con la elección presidencial deberán resolverse a más tardar el 31 de agosto, también del año de la elección (a. 58 LGSMIME).

De la misma forma la ley prevé que aquellas sentencias emitidas en el juicio que nos ocupa, y que no sean impugnadas por la vía de la Reconsideración, serán definitivas e inatacables (a. 59 LGSMIME).

Particularidades. Los aspectos destacables que se desprenden del Juicio de Inconformidad son:

i. Es importante destacar que hasta antes de la reforma de 2008, el escrito de protesta constituía un presupuesto de procedibilidad, sin embargo, con la derogación de párrafo 2 del artículo 51 de la Ley de Medios, actualmente asume la calidad de un medio para establecer la existencia de presuntas violaciones durante el día de la jornada electoral.

En consecuencia, los requisitos que deben contener los referidos escritos de protesta son: a. El partido político que lo presenta; b. La mesa directiva de casillas ante la que se presenta; c. La elección que se protesta; d. La causa por la que se protesta; y, e. El nombre, firma y cargo partidario de quien lo presenta.

El referido escrito de protesta deberá presentarse invariablemente ante la mesa directiva de casilla el propio día de la jornada electoral o ante el Consejo Distrital correspondiente antes de que inicie la sesión de cómputo respectiva, la cual se tendrá que verificar por mandato legal al miércoles siguiente del día de la jornada electoral.

A manera de referencia cabe recordar que en algunos asuntos el Tribunal ya había considerado por la vía jurisprudencial que el escrito de protesta era violatorio del principio de acceso a la justicia, y por tanto, desaplicó aquellas disposiciones legales que lo mencionaban como requisito de procedibilidad y que se encontraban en diversas legislaciones locales, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación con fecha 23 de mayo de 2003 al resolver la Contradicción de Tesis 2/2000-PL, consideró que el Tribunal Electoral no tenía competencia de control abstracto sobre la Constitución, por lo que no podía desaplicar normas jurídicas, y como consecuencia dejó sin efectos todos los criterios jurisprudenciales en los cuales llevó a cabo esa actividad desaplicadora, encontrándose entre ellas las relacionadas con

el escrito de protesta, por lo que a partir de ese momento había subsistido el criterio de que sí era un requisito de procedibilidad, hasta que se dio su derogación en la última reforma electoral de 2008.

De la misma manera, es propicio señalar que, precisamente a partir de la resolución de la Corte que hemos mencionado, también en esta última reforma constitucional de 2007, se faculta al Tribunal Electoral a desaplicar leyes en materia electoral que vayan en contra de la Constitución.

ii. Aún y cuando existen requisitos formales de la demanda contenidas en las reglas comunes, la propia legislación procesal electoral prevé que en el caso específico del Juicio de Inconformidad, además se deberán cumplir los siguientes requisitos: a. Señalar la elección que se impugna y expresamente sí se combate los resultados del cómputo, la declaración de validez de la elección y en consecuencia el otorgamiento de las constancias respectivas; b. La mención individualizada del acta de cómputo distrital o de entidad federativa que impugna; c. La mención individualizada de las casillas cuya votación solicita sea anulada y la causal que se invoque para cada una de ellas; d. El señalamiento del error aritmético, en su caso; y e. La posible conexidad con otras impugnaciones, por ejemplo con los recursos de revisión o apelación que se hayan presentado cinco días antes de la jornada electoral (a. 52.1 de la LGSMIME).

Igualmente se prevé que en caso de que se pretenda impugnar las elecciones de diputados o senadores tanto por el principio de mayoría relativa, como de representación proporcional, las impugnaciones se deberán presentar en un mismo escrito por elección (a. 52 párrafos 2 y 3 de la LGSMIME).

iii. Como quedó apuntado, en el caso de la elección presidencial ésta sólo puede ser impugnada a través del Juicio de Inconformidad en única instancia, y su competencia para resolver sólo corresponde a la Sala Superior, quien en última

instancia, en su caso, declarará la validez de la elección y otorgará la constancia de mayoría al Presidente electo.

v. Finalmente, tenemos que en el caso de la notificación de las sentencias, más allá de la regla general de notificar a las partes involucradas, ya sea la autoridad responsable, los promoventes y comparecientes, en el caso del Juicio de Inconformidad también se mandata notificar al Consejo General del IFE y a la Oficialía Mayor del Congreso de la Unión. Al primero para los efectos de la asignación de senadores y diputados por el principio de representación proporcional, y a los segundos para el registro de la integración de las respectivas cámaras del Congreso.

3.1.3.4 La experiencia del 2006. Por la importancia del caso, y por lo que implicó durante la etapa contenciosa en el 2006, es necesario plantear algunos aspectos que incidieron sobre la naturaleza del Juicio de Inconformidad, y que han sido recogidos por la legislación vigente.

Cabe advertir que, a la fecha con motivo de la reforma de 2008, -como ya se mencionó- se ha incorporado a la normativa procesal lo relacionado con el incidente sobre nuevo escrutinio y cómputo, con lo que se recogen una serie de cuestiones jurídicas muy importantes que se dieron en aquel proceso electoral, y que precisamente por ello, ahora los plantearemos con una pretensión meramente referencial.

De la información obtenida en su momento, en la página web del Tribunal Electoral, se desprende que en ese año, se presentaron trescientos setenta y siete juicios de inconformidad vinculados con la elección presidencial, de los cuales, doscientos cuarenta correspondieron a la *Coalición por el Bien de Todos*. Del universo de juicios planteados por la referida *Coalición*, en ciento setenta y cuatro se integraron incidentes de previo y especial pronunciamiento que tuvieron como objeto

determinar la procedencia o no, respecto de la pretensión de realizar nuevo escrutinio y cómputo por razones específicas, y los cuales fueron resueltos el 5 de agosto de 2006.

Se debe precisar que de la totalidad de incidentes resueltos, ciento cuarenta y nueve fueron declarados *fundados en parte*, razón por la cual se ordenó la realización de nuevo escrutinio y cómputo en igual número de distritos electorales federales.

Con motivo de los incidentes resueltos, las diligencias de nuevo escrutinio y cómputo se desahogaron a partir del 9 de agosto, bajo la dirección de Magistrados Electorales, Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito, según el caso, y con el apoyo de los presidentes y secretarios de los Consejos Distritales respectivos.

Una vez verificadas las diligencias, se procedió a la resolución de los respectivos juicios de inconformidad, los cuales fueron resueltos, en su totalidad, en sesión pública de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con fecha 28 de agosto de 2006.

Finalmente, y una vez desahogada la etapa contenciosa, el 5 de septiembre del 2006, se procedió a la realización del cómputo definitivo de la elección presidencial, así como a la integración del dictamen y declaración de validez de la elección y de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En este contexto se puede afirmar que, en aquel entonces fueron dos las novedades más importantes que presentó esa etapa en el Tribunal Federal, y que ahora se recogen en la normativa procesal electoral vigente: La impugnabilidad de la no apertura de paquetes a través del Juicio de inconformidad, y consecuentemente, el incidente de previo y especial pronunciamiento y la calificación de votos por parte del Tribunal.

Así, la procedencia de los incidentes de previo y especial pronunciamiento, y particularmente de la impugnabilidad de la negativa de la autoridad electoral administrativa de aperturar paquetes en las sesiones de cómputo, se planteó conforme a las siguientes razones:

1. Que a partir de que la certeza es la *clara, segura y firme convicción de la verdad; la ausencia de duda sobre un hecho o cosa,*¹⁷⁶ el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) establece procedimientos como el de escrutinio y cómputo de la votación recibida en casillas, y con la previsión de diversos controles, que aseguran la certeza en los resultados de las elecciones;

2. Que esos procedimientos se verifican a través de actos sucesivos y con la intervención de diversos funcionarios electorales, con lo que también se garantiza el principio de certeza;

3. Que ese principio de certeza permanece y se traslada a los actos que se realizan con motivo de los cómputos distritales, en virtud de que no obstante los controles previstos en las mesas directivas de casilla, es posible que se presenten situaciones que pongan en duda la certeza de la votación;

4. Que entre esas situaciones que se pueden presentar y que actualizan legalmente –artículo 247 del COFIPE- la realización de un nuevo escrutinio y cómputo, se encuentra la consistente en que existan *errores evidentes* en las actas de escrutinio y cómputo levantadas en las respectivas mesas directivas de casilla;

5. Que bajo esa lógica, por *error evidente* se debe entender cualquier inconsistencia que se advierta de la simple comparación entre los tres rubros

¹⁷⁶ Cita de los incidentes. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, de Guillermo Cabanellas, Heliastra, Tomo II, Argentina, 2003, pp. 130 y 131.

siguientes: *i) de ciudadanos que votaron incluidos en la lista nominal, en las sentencias del Tribunal Electoral con motivo de los juicios para la protección de los derechos políticos, los representantes de los partidos políticos o coaliciones, y, en su caso, en el acta de electores en tránsito en casillas especiales; ii) total de boletas depositadas en la urna; y, iii) los resultados de la votación;*

6. Que cuando la autoridad administrativa electoral no pueda corregir esas inconsistencias con los elementos a su alcance como los listados nominales o las propias actas, y por tanto subsista el *error evidente* en los rubros de *votos*, deberá proceder oficiosamente a realizar nuevo escrutinio y cómputo;

7. Que en caso de que los consejos distritales no adviertan esos errores podrán ser susceptibles de ser impugnables a través del juicio de inconformidad; y,

8. Que cuando los errores provengan de las boletas recibidas o sobrantes e inutilizadas, deberán ser advertidos por los representantes de los partidos políticos, en la inteligencia de que al no plantearlos durante la sesión de cómputo, ya no podrán ser formulados como pretensión en el juicio de inconformidad respectivo.¹⁷⁷

Como se puede observar, es un criterio importante que, en su momento, permitió solventar de manera parcial una de las demandas más importantes durante la coyuntura de ese proceso, y que se daba al grito de: “voto por voto, y casilla por casilla”. Es oportuno señalar que dicha situación a nivel federal ya se encuentra reglamentada a partir de la reforma constitucional de 2007, por lo que, ahora, en los artículos del 293 al 302 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece la posibilidad de verificar nuevo escrutinio y cómputo ya sea parcial o total.

¹⁷⁷ Sin duda esta última consideración cobra una singularidad significativa en la medida de que se viene a constituir como un requisito de procedibilidad al momento de impugnar la no apertura de paquetes, pues en caso de que el partido o coalición no hubiese verificado las observaciones por el error a partir del rubro de boletas, su pretensión de nuevo escrutinio y cómputo resultará inatendible.

Por otra parte, y respecto de la calificación de votos derivada del nuevo escrutinio y cómputo que se ordeno a partir de la resolución de los aludidos incidentes de previo y especial pronunciamiento, es preciso establecer que, la base jurídica sobre la cual se llevó a cabo tal valoración fue, el entonces artículo 230 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que consignaba: *1. Para determinar la validez o nulidad de los votos se observarán las reglas siguientes: a) Se contará un voto válido por la marca que haga el elector en un solo cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político, el de una coalición o el de los emblemas de los partidos coaligados; b) Se contará como nulo cualquier voto emitido en forma distinta a la señalada; y c) Los votos emitidos a favor de candidatos no registrados se asentarán en el acta por separado.*

Bajo este contexto, los Magistrados integrantes de la Sala Superior, al momento de resolver los juicios de inconformidad respectivos –en cada uno de sus proyectos de resolución- establecieron sus correspondientes *premisas normativas* en torno a la calificación de votos, las cuales en términos generales se plantearon conforme a los siguientes razonamientos.

En principio, la Magistrada *Alfonsina Berta Navarro Hidalgo* destacó, principalmente el contenido del artículo 230 del COFIPE, así como el de los principios constitucionales consagrados en los artículos 39 y 41 de la Constitución General de la República, con lo cual puso de manifiesto la relevancia del ejercicio de votar, así como de patentizar la verdadera voluntad de los electores al momento de sufragar, por lo que en ese sentido afirmó que la boleta constituye el instrumento que de manera objetiva demuestra cuál fue la voluntad soberana del pueblo.

Así, sostuvo que los lineamientos del artículo 230 son coherentes con el respeto irrestricto de la voluntad incorporada al voto, por lo que será válido cuando la voluntad del electoral fuese clara, y sin lugar a dudas. Sin embargo, señaló que *en*

tales lineamientos no se hace alusión alguna al caso en que, aun existiendo diversos signos, señales, leyendas o cualesquier tipo de marcas en varios de los emblemas plasmados en la boleta electoral, correspondientes a los entes políticos contendientes, excluyentes o complementarios entre sí, dejan ver la clara voluntad del elector en votar por tal o cual candidato o partido, siendo indudable que esta circunstancia extraordinaria debe valorarse en congruencia con la finalidad del sufragio y no sólo constreñirlo a las normas establecidas de forma limitada en la legislación electoral, que sólo regulan situaciones normales de marcación de votos de los cuales no se pueda deducir con objetividad real y contundente, cuál fue la intención del sufragio, como en el caso de que el sufragante, por ejemplo, marque en forma similar dos o más emblemas, porque en tal acontecer no se sabe respecto de quien orientó su voluntad, en cuyo supuesto es claro que el voto será inválido.

Finalmente, sugirió una interpretación de lo asentado en las boletas, no sólo con aplicación literal del artículos 230, sino con una interpretación tuitiva y de manera lógica a partir de la certeza en el sentido de la voluntad del elector.

Por su parte, el Magistrado Leonel Castillo González, estableció sustancialmente que de una interpretación gramatical y funcional se deriva que del artículo 230 del COFIPE, el sistema legal prevé un mecanismo solemne para emitir el sufragio, cuya finalidad es facilitar su ejercicio independiente del grado de ilustración o madurez de los electores, y en su caso también facilitar su calificación por parte de los ciudadanos que integran las mesas directivas de casilla, reduciendo al mínimo la posibilidad de dudas, incertidumbres, discusiones, u opiniones arbitrarias sujetas a las muy particulares convicciones o puntos de vista de región en región o de un individuo a otro.

En tales condiciones, destacó el contenido y los alcances del artículo 230 del COFIPE, para efectos de establecer la calificativa de validez o nulidad de los votos reservados.

En el mismo sentido, el Magistrado José de Jesús Orozco Henríquez, sustancialmente destacó que el votar es un derecho fundamental con base en los artículos 35, 36, 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Que de la misma manera el derecho político-electoral a votar se establece en instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Federal y que, por ende, forman parte del orden jurídico mexicano.

Bajo este contexto, afirmó que *este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán y, en consecuencia, como ha considerado el tribunal interamericano, "no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de ésta se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial", por ello, han de observarse en su regulación, interpretación y aplicación los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y razonabilidad en una sociedad democrática (Caso Yatama, Sentencia de 23 de junio de 2005).*

Por tanto, se reafirmó que *a fin de lograr el pleno ejercicio (sin restricciones indebidas o irrazonables) del derecho fundamental político-electoral de votar, así como para cumplir cabalmente con la obligación constitucional de sufragar, es menester que se potencie la interpretación de las normas aplicables establecidas para implementar el ejercicio de ese derecho fundamental y para facilitar, al mismo tiempo, el cumplimiento de esa obligación constitucional, mediante una interpretación sistemática, en particular conforme con la Constitución.*

Asimismo destacó que, el derecho fundamental a la libertad de expresión subyace al derecho fundamental al sufragio, ya que la libertad de expresión permite

que los ciudadanos voten libre, informada y razonadamente, conociendo todas las opciones políticas y teniendo la información relevante.

Finalmente, estimó que acorde con las premisas normativas definidas, y a la luz de los principios constitucionales del ejercicio del derecho de sufragio, se realizaría la calificación de los votos objetados, es decir, la determinación, en forma razonada, de la validez o la nulidad del sufragio, en conformidad, preponderantemente, con una interpretación sistemática y funcional de las normas aplicables que privilegiara la teleología o la finalidad de las mismas para que la emisión del voto ciudadano surtiera plenamente sus efectos.

Por su parte el Magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, estableció en primer lugar el contenido y la teleología del artículo 230 del COFIPE, pero enfatizó que *la disposición referida no hace aclaraciones o referencias minuciosas cuando el voto emitido contenga diversos signos, señales, leyendas, marcas, etcétera, que podrían ser excluyentes o complementarios entre sí, pero que permitan advertir la voluntad del elector en el sentido de su voto, por lo que tales circunstancias extraordinarias deben valorarse en congruencia con la finalidad del sufragio y no solo constreñirlos a las formalidades establecidas en la legislación electoral.*

Y por ello, concluyó que habría de *resolverse sobre la validez o nulidad de los sufragios emitidos, no solo con la aplicación mecánica o literal de lo establecido por el artículo 230 del Código sustantivo electoral sino atendiendo, fundamentalmente, a su finalidad.*

De la misma forma el Magistrado José Alejandro Luna Ramos, precisó que las reglas atinentes a la validez o nulidad individual de los sufragios estaban previstas en los artículos 218, 227 y 230 del COFIPE, por lo que al ser el sufragio un acto jurídico, para el surtimiento de sus efectos era indispensable que existiese certeza sobre la voluntad del elector, por lo que en todo caso, *la validez o invalidez individual de los*

sufragios radica, fundamentalmente, en la posibilidad de poder determinar, con grado de fiabilidad, el sentido del sufragio, esto es, la opción política, de las propuestas a consideración de la ciudadanía, por la cual un elector se ha decantado.

En ese sentido, concluyó, si a pesar de existir más de un rasgo o trazado en los distintos cuadros que contienen las distintas ofertas electorales, o existe uno solo pero desborda ligeramente los límites del recuadro que sirve como punto de origen, pero la apreciación de estas circunstancias en su conjunto permite apreciar, sin lugar a dudas, cuál fue la intención del ciudadano, entonces debe atribuírsele al sufragio sus consecuencias normativas naturales.

Por su parte el Magistrado Mauro Miguel Reyes Zapata, estableció, en principio, el contenido del artículo 230 del COFIPE, al tiempo que precisó que el voto constituye un acto jurídico, y como tal una declaración unilateral de la voluntad por lo que debe cumplir determinados requisitos.

Así, cuando la autoridad administrativa electoral o el órgano jurisdiccional califican los votos, *es claro que uno de los requisitos de esa voluntad que se toma en cuenta consiste en la certeza o precisión con la que se emitió la voluntad*, por lo que deberá considerarse válido el voto cuando la voluntad fuese clara.

Por tanto, concluyó, *en el caso de la calificación de los votos, el operador jurídico tiene la obligación de interpretar lo asentado en la boleta, que al fin y al cabo, es la forma jurídica que patentiza de manera legal el sentido de la voluntad del elector en el momento de sufragar, a efecto de establecer si en la boleta existe o no certeza en la voluntad del elector.*

Finalmente, tenemos al Magistrado Eloy Fuentes Cerda, quien de manera general puntualizó primeramente el contenido del referido artículo 230 del COFIPE, y acotó que si bien se establecen lineamientos para determinar la validez o nulidad de

los votos, *no hace alusión alguna al caso en que, aun existiendo diversos signos, señales, leyendas o cualesquier tipo de marcas en varios de los emblemas plasmados en la boleta electoral, correspondientes a los entes políticos contendientes, excluyentes o complementarios entre sí, dejan ver la clara voluntad del electorado en votar por tal o cual candidato o partido, siendo indudable que esta circunstancia extraordinaria debe valorarse en congruencia con la finalidad del sufragio y no solo constreñirlo a las normas establecidas de forma limitada en la legislación electoral, que sólo regulan situaciones normales de marcación de votos de los cuales no se pueda deducir con objetividad real y contundente, cuál fue la intención del sufragio.*

Por tanto se hace necesaria la interpretación de la verdadera voluntad del elector, para poder determinar la validez o nulidad de su voto.

De esta forma, y a partir de las premisas apuntadas, se procedió a la calificación de los votos, en aquellos casos en que la voluntad del ciudadano no se había expresado de manera ordinaria, lo cual llevó a la recomposición de varios de los resultados obtenidos en las casillas, y a partir de los cuales se dio el estudio sobre la nulidad de votación invocada por cada uno de los partidos y coalición impugnantes.

Más allá de los alcances jurídicos de estos planteamientos, constituyen claros ejemplos de cómo, en su momento, aquella integración del Tribunal Electoral adoptó posiciones antiformalistas y constructivistas del derecho electoral.

3.1.3.5 Recurso de Reconsideración. Es el medio de impugnación mediante el cual se pueden combatir las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y de senadores, así como las asignaciones

por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral (a. 61 de la LGSMIME).

Objeto. Conforme a lo dispuesto en el artículo 3, párrafo 2, inciso b) es garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal.

Clasificación. De acuerdo con la naturaleza del Recurso de Reconsideración tenemos que igualmente es un medio impugnativo de corte jurisdiccional; se le considera terminal en cuanto a que sus sentencias son definitivas e inatacables; es de estricto derecho en cuanto recae sobre las sentencias emitidas en los Juicios de Inconformidad.

Una característica singular es que igualmente en algunos casos es uni- instancial y en otros es bi- instancial. Conocerá en única instancia la asignación de senadores y diputados por el principio de representación proporcional que verifique el Consejo General del IFE, y será bi- instancial cuando por su conducto se ataquen las sentencias dictadas en los Juicios de Inconformidad sobre elecciones de diputados y senadores.

Supuestos de procedencia. Los casos en que procede el Recurso de Reconsideración son:

i. En las sentencias emitidas por las Salas Regionales en los Juicios de Inconformidad cuando: no se hayan tomado en cuenta causales de nulidad previstas en la ley, y que habiendo sido invocadas y probadas en tiempo y forma, pudiesen *modificar* el resultado de la elección; cuando se otorgue indebidamente la constancia de mayoría y validez o se haya asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó; cuando se haya anulado indebidamente una elección; o cuando haya resuelto la no aplicación de

alguna ley en materia electoral por estimarla contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (a. 62.1.a) de la LGSMIME).

Sobre este punto resulta ilustrativo señalar que por criterio del Tribunal se considera como sentencia de fondo aquellas en las que se examine el aspecto sustancial planteado, por lo que al considerarse la sentencia como un todo indivisible, basta que en una parte de ella se examine el mérito de la controversia, para que se estime que se trata de un fallo de fondo; en consecuencia, si existe un sobreseimiento parcial, conjuntamente con un pronunciamiento de mérito, es suficiente para considerar la existencia de una resolución de fondo, que puede ser impugnada a través del recurso de reconsideración, cuya materia abarcará las cuestiones tocadas en ese fallo.¹⁷⁸

No obstante lo anterior, como ya se mencionaba, con motivo del proceso electoral federal de 2009, el Tribunal estableció el precedente de que los incidentes sobre pretensión de nuevo escrutinio y cómputo, pueden ser impugnables a través del recurso de reconsideración, aún y cuando se trate de una sentencia incidental, ya que al no existir otro medio de impugnación a la mano del justiciable, de esa manera se tutela de mejor forma el derecho fundamental de acceso a la justicia; y,

ii. Se considere indebida la asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral por que exista error aritmético en los cómputos realizados por el propio consejo; o por no haber tomado en cuenta las sentencias que, en su caso, hubiesen dictado el Tribunal; o por controvertir las reglas y fórmulas de asignación establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (a. 62.1.b) de la LGSMIME).

¹⁷⁸ RECONSIDERACIÓN. CONCEPTO DE SENTENCIA DE FONDO, PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 22/2001).

Legitimación y personería. Respecto de quienes están facultados para interponer el presente recurso, el artículo 65 de la legislación procesal electoral establece que:

i. Los partidos políticos inconformes con la resolución emitida en la inconformidad, o en su caso a través de sus representantes en el Consejo General en tratándose de la impugnación a la asignación de senadores y diputados por el principio proporcional (a. 61.1 de la LGSMIME); y,

ii. Los candidatos cuando se haya confirmado la inelegibilidad decretada por el órgano competente del Instituto Federal Electoral o se haya revocado la determinación de dicho órgano por la que se declaró que se cumplía con los requisitos de elegibilidad (a. 65.2 de la LGSMIME).

Competencia. De conformidad con el artículo 64 la Sala Superior será la única competente para conocer este medio impugnativo.

Efectos de la sentencia. En el caso de las sentencias el artículo 69 en su párrafo 1 señala que deberán ser emitidas antes del 19 de agosto respecto de diputados y senadores, y a más tardar tres días antes al en que se instalen las Cámaras del Congreso de la Unión. El mismo precepto consigna que sus efectos serán: a. Confirmar el acto o sentencia impugnado; b. Modificar la sentencia impugnada para: anular la elección, revocar la anulación de la elección, otorgar el triunfo a un candidato o fórmula distintos, o asignar la senaduría de primera minoría a un candidato o fórmula distintos; y, c. Modificar la asignación de diputados o senadores por el principio de representación proporcional.

Como se apuntó las sentencias dentro de este recurso serán definitivas e inatacables.

Particularidades. Los matices excepcionales que presenta el Recurso de Reconsideración, son:

i. En materia de plazos para su interposición se rompe con la regla común de los cuatro días, y así el artículo 66 de la legislación invocada establece que, para el caso de la impugnación de las sentencias emitidas en los juicios de inconformidad se contará con tres días para su interposición a partir de la notificación correspondiente; en tanto que para la impugnación de la asignación de senadores y diputados por el principio proporcional se tendrán cuarenta y ocho horas contadas a partir de la conclusión de la sesión en la que el Consejo General verifique la asignación correspondiente.

ii. Otra excepción consiste en que al tratarse de un recurso de estricto derecho, no se podrán ofrecer o aportar pruebas, salvo en los casos extraordinarios de pruebas supervinientes, cuando sean determinantes para los efectos del recurso (a. 63.2 de la LGSMIME), y tampoco opera la suplencia en la deficiente expresión de agravios.

iii. De la misma forma en el artículo 63, párrafo 1, se consagran requisitos especiales del recurso, con excepción de los contemplados en las reglas comunes. Tales requisitos son: haber agotado en tiempo y forma las instancias de impugnación previas; y, expresar agravios mediante los cuales se aduzca que la sentencia pudiese ser modificada. Resulta fundamental entender que una sentencia se entenderá que puede ser modificada cuando en términos de ley el fallo que se dicte en Reconsideración, pueda tener como efectos: a. Anular la elección; b. Revocar la anulación de la elección; c. Otorgar el triunfo a un candidato o fórmula distinta a la que originalmente determinó el Consejo correspondiente del Instituto; d. Asignar la senaduría de primera minoría a un candidato o fórmula distintas, o; e. Corregir la

asignación de diputados o senadores según el principio de representación proporcional realizada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Así pues, de no visualizarse la actualización de alguno de éstos supuestos, simple y llanamente el Recurso de Reconsideración ameritará un desechamiento de plano (a. 68.1 LGSMIME).

iv. Igualmente tenemos excepciones en tratándose de su trámite, y así contrario a lo que establece la regla común, el periodo de publicitación para efectos de que comparezcan terceros interesados o coadyuvantes a deducir sus derechos será de cuarenta y ocho horas, y no las setenta y dos horas que se marcan para los medios de impugnación en lo general. De la misma manera cuando se presente el Recurso de Reconsideración se deberá remitir de inmediato, en la inteligencia de que, de todas formas se tendrá que desahogar el periodo de publicitación aludido, y en caso de presentarse comparecientes en ese plazo, la documentación respectiva se remitirá en alcance al Recurso de Reconsideración ya remitido (aa. 67 y 68 de la LGSMIME).

v. Por último otra cuestión excepcional robustecida en vía de jurisprudencia es la consistente en que no procede el Recurso de Reconsideración contra resoluciones emitidas en Juicios de Inconformidad contra cómputos de senadores por representación proporcional.¹⁷⁹ Lo anterior es así ya que a criterio del Tribunal dicha posibilidad no esta prevista entre los presupuestos y requisitos especiales de procedencia del recurso, ni entre los posibles efectos de las sentencias respectivas; dado que no es posible determinar en forma parcial y apriorística en qué casos, de acreditarse la presunta violación atribuida a la Sala Regional, se hubiere podido modificar el resultado de la elección, en virtud de que conforme a las normas que rigen el procedimiento de cómputo y de los resultados de dichas elecciones, la etapa

¹⁷⁹ RECONSIDERACIÓN RECURSO DE, ES IMPROCEDENTE CONTRA SENTENCIAS DEL JUICIO DE INCONFORMIDAD PROMOVIDO CONTRA EL CÓMPUTO DE ENTIDAD FEDERATIVA DE LA ELECCIÓN DE SENADORES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 19/2000).

de cómputos distritales o de entidad es tan sólo un paso previo para llegar al cómputo final y a la asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

3.1.3.6 Juicio de revisión constitucional electoral. Es el medio jurídico establecido en favor de los partidos políticos, para controvertir los actos y resoluciones definitivos, emitidos por las autoridades electorales de las entidades federativas, responsables de realizar los procesos electorales locales y municipales.

Objeto. Conforme al artículo 3, párrafo 2, inciso d) de la legislación procesal electoral, es el de garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas.

Clasificación. Por definición, límites y alcances se trata de un medio de control constitucional, es de naturaleza extraordinaria en cuanto es optativo su agotamiento, igualmente se le considera de plena jurisdicción ya que el Tribunal suple a las propias autoridades responsables y es terminal en cuando pone fin a la controversia.

Supuesto de procedencia. En atención a lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, procede para impugnar actos o resoluciones emitidos por las autoridades electorales locales cuando estos sean: definitivos y firmes, que violenten algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sean determinantes para el desarrollo del proceso electoral o para el resultado final de las elecciones, que sea material y jurídicamente de posible reparación dentro de los plazos electorales, de factible reparación hasta antes de la fecha constitucional o legal fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos, y

siempre y cuando se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias legales locales para combatir el acto o resolución.

Es oportuno señalar que uno de los requisitos fundamentales que prescribe su procedencia es el de la determinancia de la violación reclamada, y la cual deberá entenderse por criterio del Tribunal que sólo serán conocidos aquellos asuntos que tengan la posibilidad de cambiar o alterar significativamente el curso del procedimiento electoral, o bien, el resultado final de la elección respectiva. Es decir, para que la violación reclamada sea determinante para el desarrollo del proceso electoral se requiere, que la infracción tenga la posibilidad racional de causar o producir una alteración sustancial o decisiva en el desarrollo del proceso electoral, como podría ser que uno de los contendientes obtuviera una ventaja indebida, o bien, que se obstaculizara o impidiera la realización de alguna de las fases que conforman el proceso electoral, por ejemplo, el registro de candidatos, las campañas políticas, la jornada electoral o los cómputos respectivos, etcétera. Será también determinante, si la infracción diera lugar a la posibilidad racional de que se produjera un cambio de ganador en los comicios.¹⁸⁰

Legitimación y personería. El Juicio de Revisión Constitucional sólo podrá ser promovido por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos (a. 88 de la LGSMIME).

Sin embargo, el propio Tribunal también ha establecido: *CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, CUANDO LA LEY REGULA SU PARTICIPACIÓN EN LA ELECCIÓN EN FORMA ANÁLOGA A LOS PARTIDOS POLÍTICOS (Legislación de Yucatán) (Tesis XXIX/2007),*

¹⁸⁰ VIOLACIÓN DETERMINANTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SURTIMIENTO DE TAL REQUISITO. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 15/2002).

Competencia. A raíz de la reforma de 2008, y particularmente de la constitucional de 2007 en donde se activan a las Salas Regionales como permanentes en términos jurisdiccionales, ahora, en términos del artículo 87, son competentes para conocer en única instancia las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y así:

1. La Sala Superior tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de Gobernador y de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y

2. La Sala Regional del Tribunal que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, cuando se trate de actos o resoluciones relativas a las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, así como a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal.

Efectos de la sentencia. Las sentencias con el carácter de definitivas e inatacables que resuelvan el fondo del juicio podrán tener los efectos de confirmar el acto resolución impugnado; y revocar o modificar el acto o resolución impugnado, por lo que consecuentemente se deberá proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido (a.93.1 de la LGSMIME).

Particularidades. Sin lugar a dudas uno de los medios impugnativos electorales que mayores singularidades cualitativas presenta es el de Revisión Constitucional Electoral, principalmente a partir de una reconstrucción jurisprudencial sobre sus alcances. Así, las excepciones que se nos muestran son las siguientes:

i. En cuanto al trámite del medio de impugnación se desprende que es similar al Recurso de Reconsideración, ya que tan luego se presente el Juicio de Revisión Constitucional la autoridad responsable lo deberá remitir de inmediato a la Sala Superior del Tribunal, junto con sus anexos, el expediente completo en que se haya dictado el acto o resolución impugnado y el informe circunstanciado respectivo; lo

anterior en la inteligencia de que se tendrá que desahogar el periodo de publicitación previsto por la ley para la posible comparecencia de terceros interesados o coadyuvantes, por lo que en caso de presentarse escritos de esa naturaleza dentro del plazo legal, la documentación respectiva se remitirá en alcance al Juicio de Revisión Constitucional Electoral a efecto de que se agreguen a los autos del expediente ya integrado (aa. 89 al 91.1 de la LGSMIME).

ii. Igualmente tenemos que por tratarse de un juicio de estricto derecho, no será admisible ofrecer o aportar pruebas, salvo en los casos extraordinarios de pruebas supervinientes, cuando éstas sean determinantes para acreditar la violación reclamada (a. 91.2 LGSMIME), como tampoco la suplencia en la deficiente expresión de agravios.

iii. Como se apuntó en los supuestos de procedencia, uno de los requisitos especiales contemplados para el Juicio de Revisión Constitucional es el de la definitividad, es decir, el agotamiento de todas las instancias previamente establecidas para combatir el acto o resolución y en virtud de las cuales se hubiese podido haber modificado, revocado o anulado. No obstante lo anterior, el Tribunal ha considerado excepcionalmente que no es necesario cumplir el principio de definitividad, y por tanto se podrá acudir *per saltum* a la instancia de protección constitucional cuando el agotamiento de los medios de defensa previstos en las legislaciones locales resulten insuficientes para lograr la reparación del agravio, o porque se pueda dar la irreparabilidad de los derechos constitucionales conculcados.¹⁸¹

iv. Otra de las excepciones importantes es la derivada del asunto en el que la Sala Superior del Tribunal conoció de un proceso plebiscitario. Ciertamente los supuestos de procedencia marcan como autoridades responsables para los efectos

¹⁸¹ DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTENSIÓN DE LA PRETENSION DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 09/2001).

de la Revisión Constitucional a los órganos competentes de las entidades federativas encargados de organizar, calificar y resolver controversias dentro de los procesos electorales locales. Lo anterior hace inferir que el ámbito cronológico de vigencia del juicio en comento lo son los procesos electorales, sin embargo, el Tribunal consideró que por esta vía constitucional igualmente se podían atacar resultados derivados de procesos plebiscitarios, es decir, de mecanismos de democracia directa.¹⁸²

Al respecto sostuvo el Tribunal que el juicio de revisión constitucional electoral, resulta procedente e idóneo para impugnar los actos emanados de procesos electorales de democracia directa, entre los que se cuenta el plebiscito. Para lo anterior, se toman como punto de partida los principios constitucionales establecidos tanto en el artículo 41, fracción IV, conforme al cual no puede haber acto o resolución trascendente de naturaleza electoral, exento de control jurisdiccional, así como el contenido en el artículo 99, fracción IV, constitucional, que establece las bases del juicio de revisión constitucional electoral, en el que los conceptos genéricos comicios y elecciones, utilizados por el precepto, no sólo deben entenderse referidos a los procesos relacionados con la elección de representantes populares, sino a los demás procesos instaurados para la utilización de los instrumentos de democracia directa, a través de los cuales el pueblo ejerce, mediante sufragio, su poder soberano originario en decisiones o actos de gobierno, toda vez que los instrumentos o procesos de democracia directa quedan comprendidos dentro de la materia electoral. Asimismo, se tiene en cuenta que ordinariamente a los procedimientos de democracia directa le son aplicables los lineamientos previstos para las elecciones de representantes democráticos, por lo que en este sentido, se puede afirmar que también existe actividad electoral en estos procedimientos, puesto que la condición de elector es común para votar por una persona o por una opción. Por ende, al constituir los procesos plebiscitarios, instrumentos de ejercicio de derechos político-electorales y encontrarse inmersos en la naturaleza de la materia electoral, deben estar sujetos al

¹⁸² PLEBISCITO Y OTROS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. PROCEDE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. (Tesis relevante S3EL 018/2003).

control de la constitucionalidad y legalidad del sistema de medios de impugnación en materia electoral, a través del juicio de revisión constitucional electoral, que constituye la única vía idónea y eficaz para garantizar y asegurar ese respeto y control.

v. Igualmente tenemos los importantes criterios que sostuvo el Tribunal por la vía jurisprudencial, mediante los cuales estimó que por autoridad electoral local, no sólo era dable entender a los órganos electorales administrativos –denominados comúnmente institutos electorales- y a los jurisdiccionales –tribunales electorales- sino que incluso, se podían impugnar, y por ende conocer de actos de autoridad que proviniesen de órganos formalmente no electorales como los congresos locales, pero que en ejercicio de sus funciones realizaren actos materialmente electorales.¹⁸³

Lo anterior es así, en virtud de que –siguiendo los criterios del Tribunal- los órganos del poder público realizan actos que pueden ser considerados desde dos criterios distintos: Uno formal y otro material. El primero, el formal, se determina atendiendo a la naturaleza propia del órgano que emite el acto; en tanto que el segundo, el material, se establece observando la naturaleza intrínseca del propio acto, a efecto de considerarlo administrativo, legislativo o jurisdiccional. De acuerdo con lo anterior, en ciertos casos, si bien el acto impugnado formalmente puede reputarse como legislativo, al haber sido emitido por determinado Congreso de un Estado, lo cierto es que al privilegiar la naturaleza intrínseca del acto, puede concluirse que se trata de un acto materialmente administrativo de naturaleza electoral, particularmente en el supuesto en que no se esté en presencia de la emisión de una norma general, abstracta, impersonal y heterónoma, sino ante la designación de determinado funcionario, en el entendido de que si éste tiene carácter

¹⁸³ ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZACIÓN O CALIFICACIÓN DE COMICIOS LOCALES. SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 02/2001); y AUTORIDAD RESPONSABLE. TIENE TAL CARÁCTER AQUÉLLA QUE EN EJERCICIO DE UNA ATRIBUCIÓN PREVISTA EN LA LEY, DESIGNA A LOS INTEGRANTES DE UN ÓRGANO ELECTORAL LOCAL, DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO O JURISDICCIONAL (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 03/2001).

electoral, en tanto que participa en la organización de las elecciones, cabe calificar el correspondiente acto como materialmente administrativo electoral, toda vez que se trataría de una medida dirigida a la realización de la democracia representativa, a través de la celebración de elecciones periódicas, libres y auténticas, así como por el sufragio universal, libre, secreto y directo, a fin de integrar los órganos representativos del poder público del Estado. En consecuencia la determinación del Congreso local relativa a la integración del órgano responsable de la preparación de las elecciones en el Estado, a través de la designación de sus miembros, debe considerarse como un acto de carácter evidentemente electoral que se dicta en preparación al proceso electoral, entendido éste en un sentido amplio y no únicamente restringido a los actos que, ya iniciado el proceso electoral, se llevan a cabo previamente al día en que habrá de realizarse la jornada electoral correspondiente, razón por la cual debe considerarse como competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral, en caso de que sea instada para ello, analizar si el acto referido se ajusta o no a los principios de constitucionalidad y legalidad electoral.

Finalmente resulta oportuno destacar que a igual consideración jurídica se arriba cuando se trata de aquellas atribuciones previstas por las legislaciones locales, en donde los Congresos locales todavía mantienen las figuras de los colegios electorales, o donde emiten las declaraciones de validez de las elecciones en tratándose de elecciones bajo el régimen de usos y costumbres. En síntesis se trata de atender a la naturaleza del acto o resolución que se impugna, más allá de la naturaleza del órgano considerado como responsable.

Hasta aquí ofrecemos un tratamiento por demás general de los medios de impugnación en materia electoral, en el entendido de que ciertamente se podrá percibir que, como se anunció, no se hace alusión al Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral. La razón principal es que resulta un medio impugnativo de corte laboral y que en esencia no trasciende en estricto sentido a cuestiones electorales, sino que se trata de un

instrumento jurídico para solucionar conflictos internos de la autoridad electoral administrativa federal con sus servidores, incluso, si partimos de las tesis del Tribunal estaríamos ante la presencia de un medio que si bien debe tener como origen un acto de autoridad electoral violatorio de derechos laborales, lo cierto es que atendiendo a la naturaleza del acto mismo nos encontramos ante una cuestión eminentemente laboral.

De igual suerte, en este apartado no se hizo mención del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, ya que más adelante ameritará un apartado especial en virtud de que se quiere resaltar su importancia de cara al tema central de la investigación que lo son las acciones colectivas, por lo que en su momento se propondrá sean conferidas en todos los ámbitos posibles al ciudadano, entendiéndolas como un derecho fundamental para efectos de garantizar la eficacia de otros derechos de corte político-electoral, al tiempo de tutelar el pleno acceso a la justicia.

3.2 La legitimación procesal en materia electoral

Como se sabe, la propuesta final de la investigación será la de explorar la posibilidad de que dentro de nuestro sistema de justicia electoral se incorporen acciones colectivas, sin embargo para efectos de estar en condiciones de delimitar con la mayor claridad posible sus límites y alcances, resulta necesario tener presente desde este momento la realidad procesal en términos de legitimación en los medios impugnativos, así como su relación con la personería y personalidad.

Tenemos que la legislación procesal a lo largo de sus diversas disposiciones tanto comunes como específicas, verifica una constante referencia a las figuras jurídicas de la legitimación y la personería, razón por la cual se hace indispensable que abordemos someramente su estudio.

De manera general nos proponemos establecer los alcances de cada institución procesal y sus diferencias con respecto a la idea de la personalidad, para posteriormente vincularlo con la noción de interés jurídico, al tiempo que iremos cruzando con algunos criterios sostenidos por el Tribunal.

Ciertamente como quedó puntualizado a lo largo del apartado anterior, la legislación procesal establece con claridad quiénes están legitimados para interponer los medios de impugnación en la materia, e igualmente identifica quiénes habrán de representar a las figuras colectivas como a los partidos políticos, a las agrupaciones y asociaciones políticas, y a las personas morales. En el mismo sentido se infiere que la legitimación deberá ser determinada en función al interés jurídico que en su momento ostente el promovente del medio impugnativo.

Sin duda ha ocupado un lugar común en la doctrina la tesis de que la legitimación procesal esta relacionada con la idea de ¿quién puede ser parte en un proceso?, por lo que de manera clara, Francesco Carnelutti sostiene que no se requiere de mayor esfuerzo para entender que aquella persona que solicita la acción de la justicia, y que por eso puede actuar en juicio, es por lo general el titular del propio interés en litigio, y así consigna: *“La legitimación procesal expresa, por tanto, la idoneidad de una persona para actuar en el proceso debido a su posición y, más exactamente, a su interés o a su oficio”*.¹⁸⁴

No obstante lo anterior, tanto a nivel doctrinal como legal se ha hecho la clasificación entre la denominada legitimación *ad causam* y la legitimación *ad procesum*. Ciertamente para muchos resulta lógico pensar que el sujeto que ostenta el derecho sustantivo sea el mismo que lo ejercite dentro de la relación procesal, lo que implicaría que en la misma persona concurren tanto la legitimación *ad causam*, como la *ad processum*. No obstante lo anterior, al no darse esta situación como regla general en todos los casos, es que se ha sostenido que por un lado la legitimación *ad*

¹⁸⁴ *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Harla, México, 1997, pp. 144-145.

causam es la facultad que ostenta el sujeto en cuyo favor está la ley para accionar o para oponerse –legitimación activa o pasiva–, es la parte en sentido material, es por esencia la naturaleza sustancial que en su caso es motivo de la sentencia; pero cuando la intervención en el proceso es por persona distinta al sujeto titular del derecho, cobra vida de manera derivada la figura de la legitimación *ad processum*, que será quien en su representación deberá ser oído por la autoridad jurisdiccional, es decir, la capacidad de las partes para ejecutar validamente actos procesales, por lo que se le reconoce como un presupuesto procesal para la validez formal del juicio.¹⁸⁵

Lo anterior implica en términos más claros que existen casos donde el titular del derecho sustantivo lo ejercita por sí mismo, por lo que en él se encuentran tanto la legitimación *ad causam* como la *ad processum*, pero que igualmente habrá otros casos en los que el titular del derecho no corresponda a quien comparezca al proceso, por lo que el primero preservará su legitimación *ad causam*, en tanto que a su representante le conferirá la legitimación *ad processum*.

Con respecto al interés jurídico tenemos que desde el punto de vista procesal “[...] no es otra cosa que la necesidad de recurrir a los órganos jurisdiccionales para proteger el derecho sustantivo, que es la materia del litigio. El procesalista italiano, Hugo Rocco, considera que el interés jurídico procesal puede dividirse en primario y secundario. El primario consiste en el derecho público, autónomo y abstracto de poner en movimiento la actividad de los órganos jurisdiccionales. El interés secundario es, por el contrario, la pretensión fundada o infundada de obtener una sentencia favorable.”¹⁸⁶

Por su parte, la personería será el “Atributo del personero, procurador o representante de otro en juicio. Se emplea en el sentido de personalidad o capacidad

¹⁸⁵ Véase. Voz: *Legitimación procesal*, en *Nuevo Diccionario Jurídico...*, op. cit., pp. 2303-2304; y CARNELUTTI, Francesco, *Derecho Procesal Civil y Penal*, Harla, México, 1997, pp. 76-78.

¹⁸⁶ Voz: *Interés jurídico*, en *Nuevo Diccionario Jurídico...*, op. cit., p. 2112.

*para comparecer en un juicio. En términos generales equivale a un mandatario o procurador judicial”.*¹⁸⁷

En tanto que la personalidad es un vocablo que se utiliza “[...] *para indicar el conjunto de elementos que permiten constatar las facultades de alguien para representar a otro, generalmente a una persona moral. Así cuando se habla de ‘acreditar la personalidad de un representante’, se hace referencia a los elementos constitutivos de esa representación”.*¹⁸⁸

Como se observa de lo anterior, se afirma con meridiana claridad la relación entre legitimación *ad causam* y el interés jurídico, en tanto que las figuras de la personalidad y personería se vinculan con la legitimación *ad procesum* en los casos en que dicha representación es delegada a quien no es el titular del derecho sustantivo.

Ahora bien en materia electoral se encuentran presentes estas relaciones, ya que a lo largo de diversas disposiciones se nos indica quiénes están legitimados para interponer los medios impugnativos, además de que el Tribunal con respecto a la figura procesal del interés jurídico ha sostenido en diversos criterios que: “[...] *uno de los requisitos indispensables para que el órgano jurisdiccional electoral pueda conocer de un juicio y dictar la resolución de fondo que resuelva la controversia planteada, consiste en la viabilidad de los eventuales efectos jurídicos de esa resolución; esto es, que exista la posibilidad real de definir, declarar y decir en forma definitiva el derecho que debe imperar ante la situación planteada. Tal requisito constituye un presupuesto procesal del medio de impugnación que, en caso de no actualizarse, provoca el desechamiento de plano de la demanda respectiva o el sobreseimiento en el juicio, en su caso, toda vez que, de lo contrario, se estaría ante*

¹⁸⁷ Voz: *Personería*, *Ibid.*, p. 2855.

¹⁸⁸ Voz: *Personalidad*, *Ibid.*, p. 2851.

*la posibilidad de conocer de un juicio y dictar una resolución que no podría jurídicamente alcanzar su objetivo fundamental”.*¹⁸⁹

En similares palabras, igualmente ha sostenido que: “[...] *por regla general, el interés jurídico procesal se surte, si en la demanda se aduce la infracción de algún derecho sustancial del actor y a la vez éste hace ver que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendiente a obtener el dictado de una sentencia, que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, que producirá la consiguiente restitución al demandante en el goce del pretendido derecho político-electoral violado. [...] Cuestión distinta es la demostración de la conculcación del derecho que se dice violado, lo que en todo caso corresponde al estudio del fondo del asunto.*”¹⁹⁰

Así pues en el caso del interés jurídico se le concibe como un presupuesto procesal que de alguna forma viene a clarificar los alcances de la legitimación *ad causam*, es decir, que en materia electoral no bastará con invocar la existencia de ésta, sino que adicionalmente se tendrá que acreditar de inicio que la intervención del órgano jurisdiccional es fundamental para resarcir la violación invocada, ya que *“es la pretensión que intenta tutelar un derecho subjetivo mediante el ejercicio de la acción jurisdiccional”*..

En lo que ve a las cuestiones de la personería y personalidad la situación parece mucho más clara desde la propia legislación procesal electoral, en la medida de que señala quiénes y cómo se acreditara la representación legítima de las personas de derecho público y privado como los partidos políticos, las agrupaciones y asociaciones políticas, y las personas morales.

¹⁸⁹ MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA INVIABILIDAD DE LOS EFECTOS JURÍDICOS PRETENDIDOS CON LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA DETERMINA SU IMPROCEDENCIA. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 13/2004).

¹⁹⁰ INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 07/2002).

Por lo demás creemos que, con las anotadas precisiones, acompañadas de los aspectos señalados al abordar –en el apartado preliminar- lo relacionado a la legitimación y personería tanto en sus reglas comunes, como en cada uno de los medios de impugnación, resulta suficiente para obtener un panorama general sobre éstas figuras procesales en la materia electoral, por lo que ahora se propone conocer algunos criterios del Tribunal que, a nuestro juicio, han venido a reconstruir ciertos aspectos de la legitimación procesal.

3.3 Reconstrucción judicial de la legitimación procesal en materia electoral

Conforme a lo ofrecido, veamos algunos criterios relevantes y jurisprudenciales dictados por el Tribunal que, producto de diversos casos sometidos a su competencia, han derivado en el planteamiento de aspectos generales e importantes sobre el tema que nos ocupa, en la inteligencia de que algunos de ellos han sido y serán retomados a lo largo del presente capítulo con la finalidad de una mayor claridad.

Con la presente propuesta también pretendo sostener la afirmación de que producto de la labor jurisdiccional de corte garantista que, en los últimos años ha desplegado el Tribunal, poco a poco se han venido ampliando los horizontes de la legitimación procesal en aras de una verdadera tutela de justicia a favor de los ciudadanos, por lo que en este escenario tenemos:

a. Acciones tuitivas de intereses difusos. Los aspectos relacionados con las acciones tuitivas de intereses colectivos o difusos, entendidas en principio como aquellas que amparan o protegen, es decir, que ejercen los padres sobre sus hijos no emancipados, o de los reyes a favor de sus súbditos, o en este caso de los partidos respecto de los ciudadanos, ameritará un mayor tratamiento en el último

capítulo, sin embargo desde ahora es preciso destacar que el Tribunal ha sostenido la viabilidad de dichas acciones, sustentándose principalmente en que la interpretación de diversas disposiciones constitucionales y el carácter de entidades de interés público otorgado a los partidos políticos les permiten deducir este tipo de acciones colectivas, de grupo o tuitivas a efecto de impugnar determinados actos en la etapa preparatoria de una elección que sin duda son de carácter instrumental, por lo que de no ajustarse a la legalidad afectan el interés de los ciudadanos, sin que la ley prevea algún medio de defensa para la impugnación de posibles irregularidades. En consecuencia, en procesos jurisdiccionales nuevos, como los de la jurisdicción electoral, se deben considerar acogidos estos tipos de acciones, cuando se produzcan actos que afecten los derechos de una comunidad, y que sin embargo no se confieran acciones personales y directas a sus integrantes para combatir tales actos, siempre y cuando la ley dé las bases generales indispensables para su ejercicio, y no contenga normas o principios que las obstaculicen.

Ahora bien, toda vez que la legislación electoral federal mexicana, sólo exige que los actores tengan un interés jurídico, pero no se requiere que este interés derive de un derecho subjetivo o que el promovente resienta un perjuicio personal y directo en su acervo puramente individual, para promover los medios de impugnación válidamente, por tanto, los partidos políticos son los entes jurídicos idóneos para deducir las acciones colectivas descritas, porque tal actividad encaja perfectamente dentro de los fines constitucionales de éstos.¹⁹¹

De esta forma, el propio Tribunal ha establecido por la vía jurisprudencial los elementos necesarios para deducir las acciones tuitivas de intereses difusos por los partidos políticos, haciéndolos consistir en: “[...] 1. *Existencia de disposiciones o principios jurídicos que impliquen protección de intereses comunes a todos los miembros de una comunidad amorfa, carente de organización, de representación*

¹⁹¹ PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 15/2000).

común y de unidad en sus acciones, sin que esos intereses se puedan individualizar, para integrarlos al acervo jurídico particular de cada uno; 2. Surgimiento de actos u omisiones, generalmente de parte de las autoridades (aunque también pueden provenir de otras entidades con fuerza preponderante en un ámbito social determinado) susceptibles de contravenir las disposiciones o principios jurídicos tuitivos de los mencionados intereses, con perjuicio inescindible para todos los componentes de la mencionada comunidad; 3. Que las leyes no confieran acciones personales y directas a los integrantes de la comunidad, para enfrentar los actos conculcatorios, a través de los cuales se pueda conseguir la restitución de las cosas al estado anterior o el reencausamiento de los hechos a las exigencias de la ley, ni conceda acción popular para tales efectos; 4. Que haya en la ley bases generales indispensables para el ejercicio de acciones tuitivas de esos intereses, a través de procesos jurisdiccionales o administrativos establecidos, que no se vean frenadas de modo insuperable, por normas, principios o instituciones opuestos, y 5. Que existan instituciones gubernamentales, entidades intermedias o privadas, o personas físicas, que incluyan, de algún modo, entre sus atribuciones, funciones u objeto jurídico o social, con respaldo claro en la legislación vigente, la realización de actividades orientadas al respeto de los intereses de la comunidad afectada, mediante la exigencia del cumplimiento de las leyes que acojan esos intereses.”¹⁹²

La anterior postura, se ha ratificado con lo que ya se comentaba sobre la improcedencia del desistimiento cuando estuvieran en juego el ejercicio de alguna acción tuitiva, es decir, el Tribunal ha planteado que en aquellos casos en que se ejerza una acción tuteladora de intereses colectivos, de grupo o difusos, el desistimiento formulado por el partido político actor será improcedente, ya que en realidad están en juego el interés público, y no lo del propio partido.¹⁹³

¹⁹² ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 10/2005).

¹⁹³ DESISTIMIENTO. ES IMPROCEDENTE CUANDO EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN ES PROMOVIDO POR UN PARTIDO POLÍTICO, EN EL EJERCICIO DE UNA ACCIÓN TUITIVA DEL INTERÉS PÚBLICO. (Jurisprudencia 8/2009).

b. Impugnabilidad de actos partidistas. Sin duda uno de los criterios más importantes en los últimos tiempos fue el que otorgó la posibilidad a los militantes de los partidos políticos para poder impugnar los actos y resoluciones de éstos. Al respecto el Tribunal ha sostenido que 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, lo anterior cifrado principalmente en que son entidades de interés público.¹⁹⁴

Es preciso dejar en claro que dicha posibilidad impugnativa, sólo ha sido otorgada a los afiliados o militantes de los partidos políticos, así como que la misma, ha quedado patentizada constitucional y legalmente en la última reforma electoral de 2007-2008.

c. Legitimación para impugnar decretos legislativos de naturaleza administrativa-electoral. Sobre el particular la Sala Superior del Tribunal ha sostenido que en primera instancia no existe limitación para impugnar decretos legislativos de naturaleza administrativa electoral, por lo que: *“[...] debe reconocerse el derecho de acceder a los ciudadanos de una comunidad en contra de un decreto legislativo, si se considera que la controversia constitucional, en términos de lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, de la Constitución federal, sólo es posible que se suscite, en lo que ahora atañe, entre autoridades constituidas de un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos, y de ella están excluidas*

¹⁹⁴ JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 03/2003); e, IMPUGNACIÓN CONTRA ACTOS PARTIDISTAS. POSIBILIDADES DE LAS VÍAS IMPUGNATIVAS DE LOS MILITANTES O AFILIADOS, SEGÚN SU PRETENSIÓN. (Tesis relevante S3EL 011/2005).

las que versen sobre la materia electoral, entonces debe admitirse que los ciudadanos individualmente considerados están legitimados para acudir en nombre de su comunidad, porque si se procediera de una manera distinta se dejaría en completo estado de indefensión a los ciudadanos de un municipio, máxime si se tiene presente que sólo los ciudadanos están legitimados para promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, [...], mientras que los partidos políticos lo están tratándose del juicio de revisión constitucional electoral, [...].”¹⁹⁵

d. Legitimación para interponer el recurso de revisión a favor de los ciudadanos. Dicho criterio ya se había invocado al momento de tratar las excepciones del Recurso de Revisión, sin embargo es bueno recordar que, por criterio del Tribunal un ciudadano está legitimado para interponerlo cuando se le cause un perjuicio y que obviamente ostente un interés jurídico. Lo anterior robustecido por una interpretación conforme con el principio constitucional de acceso a la justicia, y con base en una interpretación garantista que da a las normas jurídicas el significado que sea el que menos perjuicio cause a los justiciables en su pretensión de obtener tutela judicial a sus intereses.¹⁹⁶

e. Legitimación para apelar determinaciones derivadas de un procedimiento administrativo sancionador. Igualmente este criterio ya se había invocado al tratar las excepciones del Recurso de Apelación. Ciertamente en este caso si bien la legislación prevé la posibilidad de que los ciudadanos puedan acudir al Recurso de Apelación cuando exista una imposición de sanción por parte del Instituto Federal Electoral, el propio Tribunal ha sostenido que en aquellos casos en que el denunciante en un procedimiento administrativo sancionador sea un

¹⁹⁵ DECRETO LEGISLATIVO DE NATURALEZA ADMINISTRATIVO-ELECTORAL. LOS CIUDADANOS ESTÁN LEGITIMADOS PARA IMPUGNARLO. (Tesis relevante S3EL 041/2002).

¹⁹⁶ RECURSO DE REVISIÓN. LOS CIUDADANOS ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONERLO. (Tesis relevante S3EL 023/2003).

ciudadano, y considere que la resolución no haya sido emitida conforme a derecho, podrá impugnar tal determinación dictada sobre un hecho por él denunciado.¹⁹⁷

De la misma forma se ha admitido que cuando una persona física o moral resienta un perjuicio derivado de un procedimiento administrativo, podrán acudir a la jurisdicción electoral a través del recurso de apelación.¹⁹⁸

f. Impugnabilidad de resultados electorales. Otro de los criterios que revestirán una importancia cardinal para los efectos de la investigación es el consistente en el sentido de que, en principio, un ciudadano no puede impugnar resultados electorales, ya que a juicio del Tribunal *“[...] tal supuesto no puede ser objeto de examen a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en razón de que la materia de este medio de impugnación, atento los artículos 79 y 80 de la ley invocada, no la puede constituir el cómputo de una elección, ni la revisión de los resultados obtenidos por los partidos políticos en la misma, así como tampoco, las causas que pudieran originar la anulación de los votos recibidos en las casillas instaladas para recibir el sufragio ciudadano el día de la jornada electoral, en tanto que el único supuesto que previó el legislador, es el relativo a la violación del derecho político de ser votado, cuando habiendo sido postulado un ciudadano por un partido político a un cargo de elección popular, le sea negado su registro; [...] cuando por causas de inelegibilidad de los candidatos, las autoridades electorales de las entidades federativas determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de asignación respectiva, siempre que la ley electoral local, no le confiera un medio de impugnación jurisdiccional procedente en estos casos, o cuando habiéndolo agotado, considere que no fue reparada la violación constitucional reclamada; y si bien el derecho de ser votado no se constriñe*

¹⁹⁷ PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS CIUDADANOS DENUNCIANTES ESTÁN LEGITIMADOS PARA APELAR LA DETERMINACIÓN EMITIDA. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 10/2003).

¹⁹⁸ APELACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR ACTOS O RESOLUCIONES DEFINITIVOS DE LOS ÓRGANOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE CAUSEN PERJUICIO A PERSONAS FÍSICAS O MORALES CON MOTIVO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. (Tesis relevante XLI/2008).

exclusivamente a que se otorgue el registro, pues también debe garantizarse que el candidato ocupe el cargo que pudiera corresponderle por haber obtenido el triunfo en la elección respectiva, debe considerarse que la vía idónea prevista en la ley adjetiva federal para cuestionar los resultados electorales de los comicios efectuados en las entidades federativas, es el juicio de revisión constitucional electoral, siempre que sea promovido por un partido político que es quien goza de legitimación en términos del ordenamiento antes indicado.”¹⁹⁹

Y decía que, en principio, ya que como se mencionó existe la posibilidad de que con motivo de una candidatura independiente un ciudadano pueda impugnar a través de un Juicio de Revisión Constitución Electoral, aún y cuando como consecuencia de la reforma constitución en materia electoral de 2007, las candidaturas independientes ha quedado proscritas en el ámbito de las entidades federativas.²⁰⁰

g. De la legitimación en ulteriores medios de defensa. Como quedó señalado, durante la tramitación de los medios impugnativos está permitido que aquellos sujetos que ostenten un derecho incompatible con el del promovente, comparezcan en calidad de terceros interesados, sin embargo, en caso de que no se haya verificado dicha comparecencia, ello no implica que se pierda el derecho de acudir a ulterior medio de defensa en caso de que la resolución sea desfavorable, ya que el Tribunal ha sostenido que: “[...] *la comparecencia previa no constituye un requisito esencial para su comparecencia posterior, ya que la necesidad de ejercitar*

¹⁹⁹ JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. GENERALMENTE ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR RESULTADOS ELECTORALES POR NULIDAD DE LA VOTACIÓN EN CASILLA. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 11/2004).

²⁰⁰ CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, CUANDO LA LEY REGULA SU PARTICIPACIÓN EN LA ELECCIÓN EN FORMA ANÁLOGA A LOS PARTIDOS POLÍTICOS (Legislación de Yucatán) (Jurisprudencia XXIX/2007).

su derecho de defensa surge a partir de la existencia de una resolución que resulte adversa a sus intereses.”²⁰¹

h. Improcedencia para impugnar actos de agrupaciones políticas. No obstante la posibilidad de impugnar actos partidistas, el Tribunal ha sostenido que en el caso de las agrupaciones políticas nacionales no es factible la impugnación de sus actos por posibles violaciones a los derechos político-electorales, por lo que no pueden fungir como sujetos pasivos en dicho medio de impugnación, puesto que la legislación electoral no se dispone expresa o implícitamente que la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, tenga que realizarse en función de la actividad de las agrupaciones políticas, como posibles transgresores de tales derechos.²⁰²

i. Representación de los ciudadanos pertenecientes a comunidades o pueblos indígenas. Al respecto, la actual integración de la Sala Superior, ha producido un criterio interesante en cuanto define los alcances de la representación de las comunidades indígenas, en la inteligencia de que en ciertas entidades los usos y costumbres en materia electoral encuentran un arraigo muy importante. Así, han sostenido que:

USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. ES VÁLIDA LA REPRESENTACIÓN DE LOS CIUDADANOS PERTENECIENTES A COMUNIDADES O PUEBLOS INDÍGENAS.—*De lo dispuesto en los artículos 12, apartados 1, incisos a) y c), 2 y 3, 13, apartado 1, inciso b), 45, apartado 1, inciso b), fracción II, 54, apartado 1, inciso b), 65, apartados 2 y 3 y 79, apartado 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es posible deducir que todas estas disposiciones están articuladas bajo el mismo principio asumido por el legislador, a saber, que la defensa de los derechos político-electorales del ciudadano, ya sea por acción o mediante formulación de excepciones y defensas, se tiene que efectuar en forma personal e individual, pues está proscrita toda posibilidad de que el ciudadano, en cuanto a tal o en su*

²⁰¹ LEGITIMACIÓN ACTIVA EN ULTERIOR MEDIO DE DEFENSA. LA TIENE EL TERCERO INTERESADO EN EL PROCEDIMIENTO DEL QUE EMANÓ EL ACTO IMPUGNADO AUNQUE NO SE HAYA APERSONADO EN ÉSTE. (Tesis jurisprudencial S3ELJ 08/2004).

²⁰² JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR ACTOS DE AGRUPACIONES POLÍTICAS. (Tesis relevante S3EL 009/2004).

calidad de candidato, puede ser representado, con la sola excepción de cuando el acto impugnado consiste en la negativa de registro como partido o agrupación política, porque en este supuesto la legitimación recae en los representantes legítimos de la asociación o agrupación solicitante, y no a los ciudadanos en lo individual. Sin embargo, cuando en el litigio o controversia relacionada con la defensa de los derechos político-electorales se encuentran como parte ciudadanos mexicanos pertenecientes a comunidades o pueblos indígenas, debe concluirse que respecto de éstos es admisible que comparezcan al juicio por sí mismos o, si así lo estiman conveniente o necesario, a través de algún representante legal, en aplicación directa de lo establecido en el artículo 2, apartado A, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce como prerrogativa fundamental de los indígenas mexicanos, el de ser asistidos, en todo tiempo, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y de su cultura, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente. Dada la naturaleza y función de los derechos reconocidos a las colectividades indígenas y sus miembros por la Constitución Federal, las dos garantías contenidas en la fracción precisada, que acompañan al derecho genérico a acceder en plenitud a los tribunales de justicia, atienden a las condiciones o situaciones particulares que caracterizan a estas colectividades y que les permite identificarse como tales y, consecuentemente, desarrollarse en lo individual, pues por un lado, con la especial consideración de sus costumbres y especificidades culturales se pretende el respeto y la preservación de las normas de control social que han sido fundamentales para mantener su identidad, y se evita la percepción de la jurisdicción del Estado como ajena y opuesta a sus usos consuetudinarios, y por otro, a contrarrestar la situación de desigualdad material en que se encuentran los indígenas por el desconocimiento en el uso del lenguaje español o del régimen jurídico específico que regula la materia del litigio, motivo por el cual, la asistencia de mérito comprende cualquier clase de ayuda, coadyuvancia o asesoramiento en la formulación y presentación de los escritos o en la comparecencia y el desarrollo de alguna diligencia o acto procesal y, en tal virtud, un defensor puede incluso presentar promociones por cuenta de los ciudadanos pertenecientes a colectividades indígenas, siempre y cuando esté debidamente demostrada la representación legal de quien comparezca a nombre de los interesados.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-11/2007—Incidente de ejecución de sentencia.—Actores: Joel Cruz Chávez y otros.—Autoridades responsables: Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Oaxaca.—5 de septiembre de 2007. Unanimidad de votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretarios: Marco Antonio Zavala Arredondo y Adín de León Gálvez.

Más aún, en la cuata época del Tribunal se ha sostenido que lo relativo a la legitimación de las comunidades debe ser flexible por las particulares de sus integrantes, y por ello ha planteado en tesis relevante que **COMUNIDADES**

INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE POR LAS PARTICULARIDADES DE SUS INTEGRANTES. (Tesis relevante XX/2008).

j. Legitimación de las autoridades electorales locales. Derivado de la reforma de 2007-2008, el Instituto Federal Electoral se transformó en autoridad única en materia de radio y televisión, por lo que a través de un interpretación garantista el Tribunal admitió la posibilidad de que las autoridades electorales locales pudieran impugnar las determinaciones de la autoridad federal en materia de asignación de tiempos en radio y televisión, por lo que la *ratio decidendi* de la tesis fue: “... Así, aun cuando dichas autoridades no están previstas entre los sujetos que pueden promover tal recurso, por ser este medio de impugnación, en general, el procedente para controvertir las resoluciones del Instituto Federal Electoral se les debe reconocer la posibilidad legal de interponerlo. Lo contrario implicaría sostener que por una omisión normativa dichas autoridades no puedan hacer valer ante esta Sala Superior, el derecho a disponer de tiempos en radio y televisión para sus fines propios, en franca contravención a la garantía de acceso a la jurisdicción efectiva prevista en el artículo 17 de la Constitución.”²⁰³

Como se puede observar a lo largo de los criterios invocados, la tendencia garantista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es más que evidente. Ciertamente la adopción de criterios interpretativos de vanguardia ha orientado su labor en aras de un acceso real a la justicia electoral, sin embargo, como lo sostendré en la parte medular de la investigación, aún existen ámbitos en donde debe otorgársele por la vía de la acción colectiva una mayor legitimidad procesal a los ciudadanos a efectos de que éstos puedan tutelar eficazmente sus

²⁰³ APELACIÓN. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN LEGITIMADAS PARA IMPUGNAR LA ASIGNACIÓN DE TIEMPO EN RADIO Y TELEVISIÓN. (Jurisprudencia 19/2009).

derechos democráticos, y así, salvaguardar a partir de una posición más activa nuestro Estado constitucional y democrático de derecho.

3.4 El Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano

La necesidad de abordar aisladamente el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales, responde al hecho de que es el medio procesal que tutela los derechos políticos, por lo que se acerca en mayor medida al tema de la investigación.

Uno de los pasos más importantes en la consolidación de una tutela judicial sobre los derechos fundamentales de naturaleza política, fue la reforma constitucional del 22 de agosto y la legal del 22 de noviembre de 1996, en donde se abre la posibilidad de salvaguardar éstos derechos a través del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. En este sentido, la propia exposición de motivos de las reformas aludidas señaló: *“Con esto se satisface plenamente un viejo reclamo, sin involucrar otras instituciones de protección de garantías, que nacieron, evolucionaron y tienen características muy diferentes a las que se presentan en este campo”*.²⁰⁴

Ciertamente durante mucho tiempo, los mecanismos tuteladores de naturaleza jurisdiccional como el amparo, se mostraron ajenos en torno a la protección de todo aquello que tuviese que ver con derechos fundamentales de esa naturaleza, particularmente porque se postulaba que éstos derechos no ostentaban la calidad de garantías individuales.

Cabe recordar que en 1873 se presentó el famoso “Amparo Morelos” el cual siendo presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el Ministro José

²⁰⁴ MERCADER DIÁZ DE LEÓN, Antonio, *El Juicio Electoral Ciudadano...*, op. cit., p. 106.

María Iglesias, resolvió sentando jurisprudencia sobre la denominada competencia de origen. La génesis de la controversia se cifró en el hecho de que el entonces gobernador de Morelos, el General Francisco Leyva, en contra de la Constitución local y sin seguir el procedimiento para las reformas constitucionales permitió la reelección en su persona; en tanto que tampoco obtuvo las dos terceras partes de los votos de los electores del estado, que se requerían según el texto modificado para poder ser designado gobernador constitucional. Bajo este contexto, en el mes de octubre de 1873 se votó en el Congreso del Estado de Morelos la ley de ingresos para el año de 1874, sin embargo, en la sesión respectiva concurrieron solamente seis diputados que era el quórum mínimo para sesionar, pero uno de esos diputados había sido designado sin haber renunciado a su puesto de jefe político en su distrito, lo cual estaba prohibido constitucionalmente.

Así las cosas, cinco hacendados españoles que se decían lesionados por los gravámenes impositivos derivados de la ley de ingresos de 1873 emitida por el Congreso del Estado de Morelos, atacaron por la vía del amparo la respectiva ley, ya que por un lado, el gobernador del estado que había promulgado y publicado la Ley de Hacienda de 1874 no había sido electo conforme a la Constitución, en tanto que, por otra parte el Congreso local no había sesionado validamente por la situación del diputado Vicente Llamas que fue desconocido por la omisión señalada.

En este sentido, la Corte otorgó el amparo siguiendo los argumentos de su presidente José María Iglesias, y los cuales fueron sustancialmente que: a. En un sistema republicano no se puede permitir la posible corrupción de los colegios electorales, ya que no era válido que por mayoriteo o política se designara a los gobernadores sin ninguna sujeción al orden jurídico constitucional; b. En consecuencia, “sobre la Constitución nada, nadie sobre la Constitución”, mucho menos los colegios electorales; c. Por lo que los conceptos de incompetencia y legitimidad estaban íntimamente vinculados, y si el amparo se concedía por una falta dudosa de competencia, con mayor razón se debería conceder por falta absoluta de

legitimidad; y d. Luego entonces, la Corte al tener la facultad de custodiar la Constitución, era su obligación conocer casos de extrema gravedad como los de usurpación del poder por la vía constitucional.

Sin embargo, en 1877 Ignacio Luis Vallarta asume la presidencia de la Corte, y es quien cuestiona la tesis Iglesias bajo los siguientes principios: a. La competencia y la legitimidad son conceptos diversos, por lo que el artículo 16 constitucional sólo se refiere a la competencia; b. Pensar que la Corte está encargada de analizar la competencia y la legitimidad trastocaría el orden constitucional y llevaría a la invasión de soberanías; c. En el sistema federal a la Corte no se le confiere el control de la legitimidad, lo cual está reservado a los estados, por lo que analizar cuestiones políticas a través del juicio de amparo politizaría al mismo amparo desnaturalizando al poder judicial que debe moverse dentro de un orden jurídico; d. Por tanto, el amparo debe ser el medio protector de los derechos naturales del hombre, en tanto que los derechos políticos deben ser salvaguardados por mecanismos de esa naturaleza.²⁰⁵

Es así como se impone la tesis Vallarta que, como se indicó mantuvo alejado el control jurisdiccional sobre los derechos políticos.

Dicho lo anterior, veamos los alcances y límites que en la actualidad nos presente el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.

Concepto. Al respecto se considera que es *“La vía legalmente prevista, a favor exclusivo de los ciudadanos, para impugnar procesalmente la constitucionalidad, legalidad y validez de un acto o resolución de la autoridad electoral, que viole el derecho ciudadano de voto activo o pasivo, de asociación*

²⁰⁵ MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, UNAM, 1994, pp. 81-163.

*individual y libre para participar pacíficamente en asuntos políticos o de afiliación libre e individual a los partidos políticos”.*²⁰⁶

Objeto. Aún y cuando la legislación procesal electoral no lo establece explícitamente, se puede determinar que implícitamente lo es el garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales que trastocuen los derechos político-electorales.

Supuestos de procedencia. Al respecto el artículo 79 establece: *“1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. [...]”*

Se debe señalar que, con motivo de la última reforma, se adicionó como supuesto de procedencia en el propio artículo 79, que: *“2. Asimismo, resultará procedente para impugnar los actos y resoluciones por quien teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas”,* por lo que, a la fecha, recogiendo la disposición jurídica la Sala Superior generó la jurisprudencia de rubro: **COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (3/2009).**

²⁰⁶ GALVÁN RIVERA, Flavio, citado por MERCADER DIÁZ DE LEÓN, Antonio, *El Juicio Electoral Ciudadano...*, op. cit., p. 105.

Por su parte, el artículo 80 de la ley de medios establece que procederá este medio impugnativo, en los siguientes casos:

i. Cuando habiendo cumplido en tiempo y forma con los requisitos y tramites no se le expida al ciudadano su Credencial para Votar con Fotografía;

ii. Contando con la Credencial para Votar con Fotografía se le excluya indebidamente del listado nominal de la sección correspondiente a su domicilio;

iii. Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando habiendo sido propuesto por un partido político le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación por la negativa del registro a solicitud de la Sala competente se podrán acumular los medios de impugnación;

iv. Habiéndose asociado con otros ciudadanos considere que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política;

v. Considere que un auto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales; y

vi. Considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales, siendo aplicable también a precandidatos y candidatos a cargos de elección popular aún y cuando no estén afiliados al partido responsable.

Resulta oportuno señalar que para los efectos de la procedencia la propia legislación establece que el actor deberá acreditar que agotó todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado (a. 80.2 de la LGSMIME).

En tanto que, en el párrafo tercero se establece que en caso de que el quejoso -afiliado- impugne acto o resolución partidista por la violación de sus derechos deberán agotarse las instancias de solución de conflictos previstas en las normas

internas de los partidos, salvo que los órganos partidistas competentes no estuvieren integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos, o dichos órganos incurran en violaciones graves de procedimiento que dejen sin defensa al quejoso.

Ahora bien, para los casos de inelegibilidad cuando no se otorgue la constancia de mayoría o de asignación respectiva, el candidato deberá ceñirse a las siguientes reglas:

i. Si se trata de un proceso electoral federal la impugnación deberá enderezarla por la vía del Juicio de Inconformidad y en su caso por el Recurso de Reconsideración (a. 82 LGSMIME);

ii. En tanto que si se trata de procesos electorales de las entidades federativas, el candidato agraviado sólo podrá promover este juicio cuando la ley electoral estatal no le confiera algún medio de protección que sea procedente en estos casos o cuando habiendo agotado el mismo, considere que no se reparó la violación constitucional reclamada (a. 82 LGSMIME).

Legitimación y personería. De conformidad con el artículo 79 de la ley procesal lo podrán presentar:

i. Los ciudadanos por su propio derecho y en forma individual; y

ii. Los representantes legítimos de la agrupación u organización política en caso de negativa de registro como agrupación política nacional o partido político.

Competencia. Igualmente la ley establece en su artículo 83 que la competencia para resolver será de:

i. La Sala Superior en única instancia, en los siguientes casos:

1. En los casos señalados en el inciso d) del párrafo 1 del artículo 80 de esta ley, en relación con las elecciones de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de representación proporcional;

2. En los casos señalados en los incisos e) y g) del párrafo 1 del artículo 80 de esta ley;

3. En el caso señalado en el inciso f) del párrafo 1 del artículo 80 de esta ley, cuando se trate de la violación de los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, diputados federales y senadores de representación proporcional, y dirigentes de los órganos nacionales de dichos institutos, así como en los conflictos internos de los partidos políticos cuyo conocimiento no corresponda a las Salas Regionales, y

4. En el supuesto previsto en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 82 de esta ley cuando se refiere a la elección de Gobernadores o Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

ii. La Sala Regional que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, en única instancia, en los siguientes casos:

1. En los supuestos previstos en los incisos a) al c) del párrafo 1 del artículo 80, cuando sean promovidos con motivo de procesos electorales federales o de las entidades federativas;

2. En los casos señalados en el inciso d) del párrafo 1 del artículo 80 de esta ley, en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, y en las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, así como

a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal;

3. La violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar el ayuntamiento;

4. La violación de los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal; y dirigentes de los órganos de dichos institutos distintos a los nacionales, y

5. En el supuesto previsto en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 82 de esta ley cuando se refiere a las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal.

Efectos de la sentencia. Las sentencias que resuelvan el Juicio para la Protección serán definitivas e inatacables y sus efectos serán confirmar el acto o resolución impugnado; o también revocarlo o modificarlo y restituir al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que le haya sido violado (a. 84 de la LGSMIME).

Se debe señalar que en los casos en que la impugnación se interponga por la no expedición de la credencial para votar o por la indebida exclusión del listado nominal, y ésta resulte favorable a los intereses de los promoventes, y la autoridad electoral por los plazos legales o por imposibilidad técnica o material, no los pueda incluir en el listado nominal o expedir la credencial para votar, el Tribunal expedirá copia certificada de los puntos resolutivos del fallo para que conjuntamente con dicho documento e identificación del ciudadano se les permita ejercer su derecho al voto el día de la jornada electoral (a. 85 de la LGSMIME).

Particularidades. Las notas singulares que por la vía legal y jurisprudencial nos presenta el Juicio para la Protección son muy variadas, y se hacen consistir en las siguientes:

i. En principio tenemos que los principales derechos que procura tutelar el medio impugnativo que nos ocupa es el de votar y ser votado, sin embargo habrá que precisar que los alcances de esos derechos han sufrido ligeras modificaciones por demás notables. Por ejemplo en el caso de votar, uno de los puntos más paradigmáticos es el hecho de que a partir del 28 de junio del 2005 se abrió la posibilidad de votar más allá de nuestras fronteras; es decir, se aprobó en el caso mexicano el voto en el extranjero por la vía postal y para la elección de presidente de la república. Ahora bien, por lo que ve al derecho a ser votado también tenemos aspectos interesantes en cuanto que por ejemplo el Tribunal ha reconocido que desde nuestro orden constitucional no se encuentran prohibidas las candidaturas independientes;²⁰⁷ igualmente como lo veremos más adelante se abrió la posibilidad de impugnar actos partidistas cuando violentasen internamente ese derecho a partir de sus contiendas internas; de la misma forma se ha reconocido que ese derecho se tutela cuando un candidato por la vía de la representación proporcional ocupa el lugar que realmente le corresponde en la lista de asignación. Al final habrá que entender que estamos ante la presencia de derechos fundamentales por lo que, su interpretación extensiva es inmanente a ellos, y la delimitación constante de sus alcances es cardinal en función a la dinámica social que se presenta.

ii. Consecuente con lo anterior, si bien es cierto que por práctica se considera que los derechos político-electorales se relacionan únicamente con votar, ser votado, asociación y afiliación; no menos lo es que existen otros derechos de igual naturaleza e importancia a los referidos. Al respecto el propio Tribunal ha sostenido

²⁰⁷ CANDIDATOS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NO ESTABLECE LA EXCLUSIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA SU POSTULACIÓN. (Tesis relevante S3EL 081/2002).

que el Juicio en comento debe considerarse procedente, también “[...] cuando se aduzcan 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 y difusión de las ideas, cuya protección sea indispensable a fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos –refiriéndose al de votar, ser votado y asociación- derechos político-electorales, garantizando el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva”.²⁰⁸

iii. Congruente con lo anterior tenemos que, relacionado con el derecho de petición existe en nuestro sistema jurídico un doble reconocimiento, ya que por un lado se consagra como garantía individual otorgada en el artículo 8º constitucional, pero igualmente se confiere como derecho político-electoral consignado en el artículo 35 constitucional. Ahora bien, no basta con el reconocimiento, sino que además resulta necesario contar con mecanismos procesales que permitan una tutela efectiva de dichos derechos fundamentales, por lo que en esa tendencia el propio Tribunal ha reconocido con respecto al derecho de petición a favor de los partidos políticos que: “[...] existe el criterio interpretativo de que los derechos fundamentales contemplados en la Constitución General de la República deben de interpretarse en un sentido amplio y no restrictivamente, así como criterio generalizado en los tribunales federales, en el sentido de que los derechos fundamentales contemplados en dicha Constitución, no sólo le asisten a las personas físicas sino también a las personas jurídicas, cuando éstas sean susceptibles de disfrutarlos, criterio que, trasladado al artículo 35, conduce a la conclusión de que el derecho de petición en materia política, no sólo corresponde a los ciudadanos en lo individual, sino también a los partidos políticos, por su naturaleza, funciones y finalidades constitucionales y legales. Por ende, si los partidos políticos son formas de asociación ciudadana, no

²⁰⁸ JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 36/2002).

*puede negarse que están facultados, a través de sus legítimos representantes, para acudir ante las autoridades políticas, y en forma más concreta ante las autoridades electorales, a realizar alguna solicitud o petición, referente a cuestiones político-electorales, y que al no existir restricción, ésta necesariamente tendrá que resolverse.*²⁰⁹

De lo anterior se desprende que, simple y llanamente el derecho de petición se confiere al ciudadano pero igualmente al partido político, lo que viene a confirmar el sentido garantista con el que se guía en determinados momentos el propio órgano jurisdiccional.

iv. Siguiendo la misma lógica igualmente tenemos el derecho de acceso a la información que, si bien no se consagra explícitamente como derecho político-electoral, el Tribunal ha sostenido que es consustancial a otros derechos, por lo que en materia electoral y particularmente cuando lo ejerce un ciudadano al solicitar información sobre los partidos políticos, presenta ciertos rasgos distintivos: “[...] *Titular: Todo ciudadano mexicano; sujeto directamente obligado: Instituto Federal Electoral, en tanto órgano constitucional autónomo; sujetos directa o indirectamente obligados: Los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, en su carácter de entidades de interés público y las segundas como formaciones necesarias para la constitución de un partido político; contenido o materia del derecho: Solicitar al Instituto Federal Electoral la información relativa no al uso de cualquier tipo de recursos sino de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, entes políticos reconocidos constitucional y/o legalmente; y valores jurídicamente tutelados: Además de los objetivos señalados expresamente en el artículo 4o. de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (transparencia,*

²⁰⁹ DERECHO DE PETICIÓN EN MATERIA POLÍTICA. TAMBIÉN CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 26/2002); COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LA TIENE PARA CONOCER DE POSIBLES VIOLACIONES A NORMAS CONSTITUCIONALES NO ELECTORALES. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 22/2002).

*rendición de cuentas y, particularmente, la democratización de la sociedad mexicana, así como la plena vigencia del Estado constitucional de derecho, entre otros), el principio de transparencia previsto en el artículo 41, párrafo segundo, fracción II, último párrafo, de la Constitución federal. [...].*²¹⁰

En otro aspecto, y siguiendo la misma tónica de solicitar información sobre los partidos políticos por parte de los ciudadanos, el mismo Tribunal igualmente ha sostenido que: *“[...] un cabal y responsable ejercicio de los derechos fundamentales de libre asociación política y de afiliación político-electoral supone tener una información adecuada acerca de los partidos políticos por parte de los ciudadanos, incluidos los afiliados o miembros y militantes de los partidos políticos, pues de lo contrario se estarían prohiendo ciudadanos desinformados, en particular, carentes de información básica acerca de los partidos políticos a los que pretendan afiliarse o en los que militen y, por lo tanto, sin estar en aptitud de tomar una decisión suficientemente informada, lo que iría en detrimento del fin primordial de los partidos políticos asignado constitucionalmente, consistente en promover la participación del pueblo en la vida democrática, el cual no sería atendido con ciudadanos o militantes desconocedores de las actividades de los partidos políticos que les conciernan. [...] No obstante, hay cierta información acerca de los partidos políticos y de sus miembros o afiliados que debe estar necesariamente restringida, ya que su conocimiento público podría afectar los derechos de tercero, como podría ocurrir con los datos personales de los afiliados o miembros del partido.”*²¹¹

Sin duda, el anterior criterio vino a robustecer la tesis del Tribunal en el sentido de que el derecho de acceso a la información es de tal naturaleza que acompaña el ejercicio de otros derechos político-electorales, al tiempo que, en materia de los partidos políticos sostiene que la información generada por ellos, ciertamente debe

²¹⁰ DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCE. (Tesis relevante S3EL 038/2005).

²¹¹ DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. ALCANCES JURÍDICOS DE LA PRERROGATIVA DE LOS CIUDADANOS PARA CONOCER DATOS QUE OBREN EN LOS REGISTROS PÚBLICOS RELATIVOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 58/2002).

ser pública, salvo aquella que se considere confidencial o restringida, así como la que pueda vulnerar derechos de un tercero.

Finalmente como hemos señalado, no basta con la existencia o reconocimiento de algún derecho político, sino que igualmente es necesario que exista algún medio tutelador del mismo; así pues en razón de lo anterior, el Tribunal ha generado el criterio relevante de que en materia electoral el derecho de acceso a la información puede ser protegido por el Tribunal Electoral por la vía del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.²¹²

v. Otro de los aspectos destacables procesalmente es el hecho de que la protección de los derechos políticos-electorales, no sólo se verifica a partir de su violentación o vulneración, sino que también por criterio del Tribunal se ha sostenido que igualmente es posible su tutela a partir de acciones declarativas que vengan a eliminar la incertidumbre de algún derecho que se considere puede ser trastocado; es decir, la tutela efectiva también alcanza en un sentido preventivo. Así, el Tribunal ha dicho que en materia electoral es posible deducir este tipo de acciones cuando se presente una situación de hecho que produzca incertidumbre en algún posible derecho político-electoral, y que por tanto exista la posibilidad seria de que con esa situación se afecte o perjudique en cualquier modo el derecho; en consecuencia se afirma que resulta procedente solicitar una declaración judicial que disipe esa incertidumbre, al dilucidar si el actor tiene o no el derecho cuya posible afectación se reclama.²¹³

vi. Finalmente, se tiene el criterio que va en correspondencia con la noción comentada sobre el derecho electoral en relación franca con los mecanismos de

²¹² DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES A SU CONTRAVENCIÓN, POR LA VÍA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. (Tesis relevante S3EL 039/2005).

²¹³ ACCIÓN DECLARATIVA. ES PROCEDENTE EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. (Tesis de jurisprudencia S3ELJ 07/2003).

democracia directa, por lo que el Tribunal sostuvo que determinados actos relacionados con éstos, particularmente con el plebiscito y el referéndum, pueden ser impugnables a través del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.²¹⁴

Como se puede advertir, resultan por demás interesantes las particularidades que presentan los derechos político-electorales a partir de su reconfiguración por la doctrina judicial. Ciertamente en gran medida habrá que reconocer que parte de esta reconstrucción ha sido fundamental en la transición jurídica que ha venido acompañando a nuestra transición hacia un modelo constitucional y democrático, en el cual la tutela de los derechos fundamentales es el pilar básico de la organización social.

Con las líneas trazadas, procure ofrecer un panorama general sobre nuestro sistema impugnativo federal, y a partir del cual se habrán de extraer algunas premisas fundamentales para la construcción del último capítulo, y con ello de la propuesta final, por lo que habré de rescatar con mayor profundidad la discusión sobre los derechos difusos y colectivos, de las acciones tuitivas, de la interpretación de los derechos fundamentales, del interés jurídico y de la tutela jurisdiccional, entre otros tantos que, al final del día nos servirán para fundamentar la propuesta central.

²¹⁴ REFERÉNDUM O PLEBISCITO COMO INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. LOS ACTOS RELACIONADOS CON ESTOS SON IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. (Tesis relevante X/2009).

CAPITULO CUARTO

INCORPORACIÓN DE ACCIONES COLECTIVAS EN LA JUSTICIA ELECTORAL MEXICANA

4.1 Noción de acción colectiva y de acción popular

En el presente capítulo ofreceré -lo que estimo son- las mejores razones para soportar la tesis esencial de la investigación, y para ello, trazaré por lo menos cuatro líneas argumentativas. En la primera se dará cuenta de aspectos históricos con los cuales sostengo que en nuestro sistema hemos contado con acciones colectivas por la vía de acciones populares, y que éstas, desaparecieron hasta 1977; posteriormente, invocare argumentos jurídicos en diversos sentidos, por un lado concibiendo a la democracia en el contexto del derecho internacional, para constatar así su condición fundacional para los derechos humanos, posteriormente miraremos algunas experiencias de acciones colectivas en materia electoral en otros países, para después esbozar reflexiones dogmáticas sobre los derechos colectivos y difusos tratando de ubicar a la democracia dentro de ese espectro; así mismo, en momento distinto se abordará la temática desde una perspectiva interna; y por último en el contexto de los argumentos torales planteare algunos aspectos socio-políticos que permitan soportar la viabilidad de la propuesta principal.

No se trata de otra cosa más que de poner sobre la mesa de la discusión, la mayor cantidad de elementos que nos permitan arribar a conclusiones importantes.

Se debe admitir que un tema que de pronto se volvió coyuntural para la investigación fue el de establecer si en el caso que proponemos estamos frente a la figura jurídica de la “acción pública”, de una “acción popular” o incluso de una “acción colectiva”, y así, de pronto dejó de ser un problema de mera terminología para transformarse en un tema importante, aún y cuando sustancialmente coincidimos con

Barbosa Moreira citado por Antonio Gidi quien consigna concluyentemente que, para efectos prácticos: *“Desde que se esté persuadido [...] de la necesidad de asegurar a los titulares protección jurisdiccional eficaz, no importa tanto saber a que título se les otorga esta protección. A final de cuentas, no existe un principio a priori, en el cual toda situación subjetiva requiera que los candidatos a tutela estatal deban obligatoriamente exhibir una carta de ciudadanía entre sus derechos, en el sentido estricto de la palabra”*.²¹⁵

No obstante, algunos autores han distinguido en el ámbito dogmático entre las llamadas acciones de clase o *classe action* de origen norteamericano, y que por su naturaleza se atribuyen a miembros de un grupo, sector o clase; mientras que por otra parte, se habla de las acciones públicas que principalmente se confieren a integrantes de las instancias de gobierno o sujetos de derecho público interno como los fiscales generales, ministerios públicos o al ombudsman; y finalmente se hace mención de las acciones organizacionales concedidas principalmente a las asociaciones privadas.²¹⁶

Si bien el anterior panorama tiene fines ilustrativos, debo señalar que en el caso concreto nos orientaremos más a la idea de las acciones colectivas y de las populares, ya que como se estableció, ciertamente la idea de la acción pública tendrá que dejarse de lado en la medida que se le vincula más a la acción de gobierno concedida en el ámbito de la procuración de justicia, por lo que nuestra intención es rescatar aquellos mecanismos de tutela a través de los cuales los ciudadanos puedan acudir directamente a las instancias jurisdiccionales a solicitar la protección de sus derechos colectivos o difusos, por lo que inevitablemente nos acercamos más a las nociones de acciones colectiva y popular. Aunque tampoco podríamos descartar un sistema mixto.

²¹⁵ *El concepto de Acción Colectiva*, en *La Tutela de los Derechos Difusos, Colectivos e Individuales Homogéneos*, Porrúa, México, 2003, p. 25.

²¹⁶ Véase. *Ibid.*, pp. 15-16.

En última instancia, se habrá de percibir que por un lado la acción colectiva es el concepto general en el cual se inscribe una modalidad que se denomina acción popular, y que en su caso, uno de los puntos centrales no será la determinación del tipo de acción a ejercitar, sino la naturaleza del derecho subjetivo colectivo, ya que en donde sí se puede presentar cierta diferencia es en ese sentido, es decir, entre lo colectivo o lo difuso, por lo que su ubicación dependerá del sujeto accionante, tal y como se verá en el apartado correspondiente.

Por otra parte y previamente a acudir a las definiciones del caso, es preciso hacer una breve pausa para reflexionar en el hecho de que, para poder hablar de las acciones populares o colectivas, en primer lugar se debe aceptar la existencia de intereses o derechos colectivos o difusos vinculados con la democracia, ya que a partir de ello será plausible hablar de mecanismos de tutela cuya titularidad corresponde a entes colectivos.

En otras palabras, primero habrá que admitir el reconocimiento de tales derechos, entendido esto como las garantías primarias dentro de un régimen constitucional y democrático, para después admitir la necesidad de su protección jurisdiccional que vendrían a ser las garantías secundarias, todo ello en términos del pensamiento de Luigi Ferrajoli.

La anterior aceptación pareciera que en una primera aproximación no representa mayor problema desde una posición realista, ya que si lo vemos desde una perspectiva socio-política tenemos el reconocimiento a sujetos colectivos como el caso de los pueblos, Estados, naciones, sindicatos, partidos políticos, y un largo etcétera; mientras que, desde un enfoque jurídico igualmente es aceptable la idea de que existen personas jurídicas que tienen personalidad, capacidad y responsabilidad para ejercer derechos y obligaciones;²¹⁷ más aún, habremos de aceptar que a partir

²¹⁷ Véase. LÓPEZ CALERA, Nicolás, *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y socialidad en la teoría de los derechos*, Ariel Derecho, Barcelona, 2000, pp. 119-121.

de la presencia de sujetos colectivos se pueden dimensionar expresiones como la soberanía popular, la voluntad general y el interés público o general.

Evidentemente que la materia electoral no es la excepción a esta terminología, pues se habla de partidos políticos, organizaciones, asociaciones, pueblo, comunidades indígenas, entre otras.

Así, esta pequeña pausa no es un asunto menor, ya que en la medida de que aceptemos, como se decía, la existencia de esos sujetos colectivos, en esa misma lógica estaremos en condiciones de aceptar que existen derechos cuya titularidad corresponde a esos entes colectivos, por lo que, posteriormente, una de las reflexiones principales será sobre los mecanismos de protección y tutela de esos derechos y de la posibilidad de que puedan y deban ser reivindicados por las vías institucionales.

Dicho lo anterior, empecemos por entender a las denominadas acciones colectivas como aquellos mecanismos mediante los cuales *“los derechos del grupo son representados en juicio por un representante y la sentencia será respecto a toda la controversia colectiva, alcanzando a los miembros titulares del derecho de grupo.”*²¹⁸

Como se apuntó, en el ámbito de las acciones colectivas encontramos la modalidad de la acción popular, y que sin duda es la que mayor desarrollo presenta, por lo que en ese contexto se le concibe *“[...] como aquella que, sin necesidad de titularizar un derecho o un interés personalmente afectado en un sujeto, legítima a cualquiera y a todos para impeler el control constitucional.”*²¹⁹ En términos generales se sostiene que dicha acción la puede invocar *“cualquiera del pueblo”* como medio

²¹⁸ Véase. GIDI, Antonio, *El concepto de Acción Colectiva*, en *La Tutela de...*, op. cit., p. 15.

²¹⁹ BIDART CAMPOS, Germán J., *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, p. 312.

de control constitucional, por lo que simple y llanamente implica un mecanismo de defensa de los derechos difusos y colectivos.²²⁰

Vistas de esta manera, pareciera que no existe mayor diferencia entre las acciones colectivas y las populares, y si bien coinciden sustancialmente en su naturaleza, recuérdese que de las acciones colectivas también derivan las llamadas acciones públicas o de clase, por lo que estamos ante una relación de género y especie, y dentro de esa tesitura nos interesa marcar con mayor énfasis la naturaleza de la acción popular, por lo que en ese tenor Ovalle Favela ha sostenido que: “*Por acción popular se suele entender la que puede ejercer cualquier ciudadano en defensa del interés de una comunidad de personas o del interés público*”.²²¹

Uno de los países en donde mayor dinámica han tenido las llamadas acciones populares, y que por ello constituye un referente obligado, es el caso Colombiano, en donde se consagra en sede constitucional -artículo 88- la existencia de dicha acción, por lo que Sergio González Rey,²²² sostiene que, entre otras, sus notas esenciales son: 1. Tienen como única finalidad la protección de intereses y derechos colectivos (p.e. ambiente sano, explotación racional de recursos naturales, defensa del patrimonio cultural, seguridad y salubridad pública, seguridad pública, moralidad administrativa, seguridad y prevención de desastres);²²³ y, 2. Es un mecanismo propio de la democracia participativa que puede ejercerla toda persona moral o jurídica.

Nótese desde aquí la vinculación de las acciones populares con las cuestiones democráticas en cuanto que, al menos en un nivel teórico se le concibe como

²²⁰ Véase. HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1997.

²²¹ OVALLE FAVELA, José, *Acciones populares y acciones para la tutela de los intereses colectivos*, en Boletín mexicano de derecho comparado, nueva serie, año XXXVI, número 107, mayo-agosto de 2003, p. 595

²²² *La acción popular: mecanismo judicial para la protección de la moralidad administrativa en el derecho colombiano*.

²²³ Véase. www.usb.edu.col/facultades/derecho/consultorio_juridico/populares.htm (consultada 2 de enero 2006 12:46).

mecanismo de democracia participativa, aún y cuando trataremos de ir más allá y afirmar que, más bien la democracia se tutela o protege a través de estos mecanismos.

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Colombiano en su sentencia No. T-471/93 ha sostenido acerca de la naturaleza de la acción popular que: *“[...] es un mecanismo consagrado en la Constitución y en la ley para la protección de los derechos e intereses colectivos, dentro de los cuales cabe destacar el patrimonio, el espacio público, el ambiente, la moralidad administrativa, la seguridad y la salubridad pública, según los términos del artículo 88 de la Carta Política. Sin embargo, resulta pertinente indicar que la lista a que hace referencia la disposición constitucional mencionada, no reviste el carácter de taxativa sino, por el contrario, es meramente enunciativa, correspondiéndole al legislador asumir la tarea de definir otros derechos e intereses colectivos que podrán ser protegidos mediante la utilización de este mecanismo jurídico”*.

Ahora bien, en cuanto a su alcance el propio Tribunal Constitucional ha establecido en su sentencia No. SU-067/93 que: *“Las Acciones Populares, aunque estén previstas para la preservación y protección de determinados derechos e intereses colectivos, pueden abarcar otros derechos de similar naturaleza, siempre que éstos sean definidos por la ley conforme a la Constitución, y no contraríen la finalidad pública o colectiva y concreta a que quedan circunscritas estas acciones. Por su finalidad pública, las Acciones Populares no tiene un contenido subjetivo o individual, ni pecuniario y no pueden elegirse sobre la preexistencia de un daño que se quiera reparar, no están condicionadas por ningún requisito sustancial de legitimación del actor distinto de su condición de parte del pueblo”*.

En esta tesitura, la idea de las acciones populares va de la mano con la concepción de los llamados derechos colectivos o difusos, aún y cuando en los criterios citados pareciera que se abre la posibilidad de que por esa vía se protejan

“*otros derechos de similar naturaleza*”, sin embargo, -como ya lo anunciamos- será en otro apartado cuando nos ocuparemos de la distinción conceptual entre los derechos colectivos, difusos e individuales homogéneos, sin que ello sea obstáculo para desde este momento señalar a manera de avance que, la distinción sustancial reconocida por la doctrina de manera unánime en cuanto a la diferencia entre intereses o derechos colectivos y difusos, estriba principalmente en el hecho de que los primeros tienen una organización establecida para la obtención de un fin común, en tanto que los segundos carecen de esa organización.²²⁴

No obstante lo anterior, bien vale reflexionar que para entender la naturaleza de las llamadas acciones populares resulta necesario comprender su íntima vinculación con el derecho de acceso a la justicia, ya que al existir sujetos colectivos o morales que ostentan derechos igualmente colectivos o difusos, uno de ellos, precisamente de carácter fundamental, es el de la tutela judicial.

Establecido lo anterior, y con el ánimo de construir una serie de premisas que nos permitan generar las conclusiones fundamentales de la investigación, a lo largo de este capítulo me permitiré ir esbozando pequeñas micro-conclusiones que habré de retomar en la parte final, y que una vez amalgamadas ofrecerán las conclusiones generales de la investigación.

De esta forma, nuestra primera micro-conclusión es en el sentido de que: Innegablemente existen sujetos y derechos colectivos, sin embargo, desde ahora es necesario atender y entender que la normalidad de un Estado democrático o la salud de éste, es medible a partir de los mecanismos de protección que se tienen a la mano para la tutela efectiva de los derechos fundamentales, y en ese sentido, una exigencia que cada día se fortalece frente a la consolidación del Estado constitucional y democrático mexicano, es el de eficientar sus medios de protección

²²⁴ Véase. OVALLE FAVELA, José, *Acciones populares y acciones...*, *op. cit.*, pp. 587-615.

para garantizar la progresiva realización de los derechos humanos, entre ellos, los de naturaleza política-democrática.

4.2 Razones históricas

Como se había anunciado, uno de los argumentos que habremos de construir será sobre la base histórica del contencioso electoral en nuestro país, y al efecto dos consideraciones previas. En primer lugar se partirá de la idea de que ya se ha desarrollado un capítulo histórico en donde *grosso modo* se ofreció un panorama general sobre la evolución de la justicia electoral mexicana; y en segundo lugar, el punto de referencia fundamental para este apartado, y que habré de seguir de una manera muy puntual, será una figura que existió hasta 1977 en donde se facultaba a los ciudadanos mexicanos a impugnar las elecciones de presidente, diputados y senadores; figura que estimamos es un antecedente de la denominada acción popular, ya que contrariamente a lo que sucede en la actualidad, antes se tenía esa facultad impugnativa.

En primer lugar tenemos la *Constitución Política de la Monarquía Española*, promulgada en Cádiz el 19 de Marzo de 1812, y en donde se destaca que durante la celebración de las elecciones en las juntas parroquiales,²²⁵ el presidente de la junta que debería ser el jefe político o el alcalde de la ciudad, villa o aldea, debía preguntar previamente a la votación y de conformidad con el artículo 49 *“si algún ciudadano tiene que exponer alguna queja relativa a cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona; y si la hubiere, deberá hacerse justificación pública y verbal en el mismo acto. Siendo cierta la acusación, serán privados de voz activa y pasiva los que hubieren cometido el delito. Los calumniadores sufrirán la misma pena; y de este juicio no se admitirá recurso alguno.”*²²⁶

²²⁵ Recuérdese que durante la vigencia de la Constitución de Cádiz y durante prácticamente todo el siglo XIX las elecciones en nuestro país fueron a través de juntas parroquiales, de partido y de provincia

²²⁶ Tanto en esta como en las subsecuentes notas textuales de este capítulo las cursivas son nuestras y con ellas se destaca la facultad ciudadana para impugnar.

Al respecto se advierten dos datos importantes, por un lado la facultad de los ciudadanos de realizar un señalamiento vinculado con la legitimidad del proceso electivo, y segundo, el sistema autocalificativo que se llevó en esa etapa histórica.

Posteriormente, con la entrada en vigor del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814, prácticamente se recogió la formula española de las juntas de parroquia y de sus formalidades, entre ellas la prevista en el artículo 69 referente a preguntar a los electores si había existido cohecho o soborno, así como la facultad contenida en el artículo 72, a efecto de que el presidente y escrutadores decidieren sobre las dudas que se ofrecieran acerca de si en alguno de los ciudadanos concurrían los requisitos necesarios para votar.

Más adelante con las *Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso* emitidas el 17 de junio de 1823, igualmente se sigue el procedimiento de elecciones indirectas, aún y cuando ahora se llaman juntas primarias, secundarias y de provincia, y pese a ligeras modificaciones el esquema apuntado continua en dicha legislación y en sus artículos 25 y 26 se otorga la facultad al presidente la junta para que preguntara “*si alguno tiene que exponer queja sobre cohecho ó soborno para que la elección recaiga en determinada persona,*” así como la de resolver sobre dudas derivadas de las calidades requeridas para votar de los electores presentes.

Cuando se presentan algunas reformas interesantes es con las *Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República* del 12 de julio de 1830, y mediante las cuales las elecciones sólo se verifican en dos tiempos: primarias y secundarias. En cuanto a las formalidades el artículo 24 establece que cada ciudadano el día de la elección se presentará con su boleta respectiva, la entregará a los funcionarios de la mesa receptora de voto quienes confrontarán con el padrón, y “*si no ocurriere duda ó reclamo que presente*

cualquier ciudadano sobre la legitimidad de la boleta, y el derecho de votar del individuo que le presenta, se recibirá el voto de éste, y se pondrá en el padrón una nota que lo indique.”

Ya en 1836 y bajo la vigencia de la *Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los Individuos que Compongan las Juntas Departamentales* del 30 de noviembre de ese año, continúan ligeras modificaciones como el hecho de que existe una división seccional y de que las juntas electorales serán presididas por vecinos de la sección, quienes reunidos el día de la jornada conocerán entre otros casos sobre *“las dudas ó reclamos sobre las boletas que se hayan dado ó negado, ó cualesquiera otras relativas á las mismas elecciones se resolverán por la junta”* por lo que, para los efectos de la resolución en términos del artículo 26, *“Solo el presidente y los cuatro secretarios, tendrán voz activa para toda resolución; los demás ciudadanos concurrentes harán las reclamaciones y darán las respuestas que crean convenientes, pidiendo para ellas la palabra al presidente”*.

En 1841 con la *Convocatoria para la Elección de un Congreso Constituyente* del 10 de diciembre, en parte se retoma el mecanismo español de juntas primarias, secundarias y de departamento, y en el artículo 18 se retoma la formalidad en el sentido de que una vez instaladas las juntas primarias el presidente preguntará *“si alguno tiene que exponer queja sobre cohecho ó soborno para que la elección recaiga en determinada persona, y habiéndola, se hará pública justificación verbal en el acto. Resultando cierta la acusación, serán privados los reos de derecho activo y pasivo; los calumniadores sufrirán esa pena, y de este juicio no habrá recurso”*, al tiempo que igualmente se resolverán entre otros casos aquellos en donde se tenga duda sobre la calidad requerida para votar por parte de los presentes.

La misma fórmula se sigue en el artículo 122 de la *Convocatoria para un Congreso Extraordinario*, a Consecuencia del Movimiento Iniciado en San Luis Potosí el 14 de diciembre de 1845, emitida el 27 de enero de 1846; así como en el artículo

21 de la Convocatoria que Reforma la del 17 de Junio de 1823, de fecha 6 de agosto de 1846.

Sin duda la legislación que abre la puerta a la acción ciudadana en la defensa de sus procesos electivos, particularmente en la etapa de resultados, es la *Ley Orgánica Electoral* del 12 de febrero de 1857. En dicha legislación se sigue el mecanismo de preguntar en las casillas si hubo cohecho o soborno, engaño o violencia; sin embargo la mayor aportación es en el sentido de que se incorpora de manera específica un capítulo IX sobre “Causa de nulidad en las elecciones”, en donde se consigna en el artículo 54 que: *“Ninguna elección podrá considerarse nula, sino por alguno de los motivos siguientes: Primero. Por falta de algún requisito legal en el elector, ó porque esté comprendido en alguna restricción de las que expresa esta ley. Segundo, Porque en el nombramiento haya intervenido violencia de la fuerza armada. Tercero. Por haber mediado cohecho ó soborno en la elección. Cuarto. Por error sustancial respecto de la persona nombrada. Quinto. Por falta de la mayoría absoluta de los votos presentes en las juntas electorales que no sean primarias. Sexto. Por error ó fraude en la computación de los votos.”*

Y para tal efecto, el artículo 55 establece de manera muy clara: *“Todo individuo mexicano tiene derecho de reclamar la nulidad de las elecciones, y de pedir la declaración correspondiente á la junta á quien toque fallar, ó al congreso en su caso.”*

Es así como a partir de 1857 se inaugura esa tendencia de permitir la reclamación de los ciudadanos y que no habrá de cerrarse hasta 1977, y en ese sentido la *Ley Electoral* del 18 de diciembre de 1901 igualmente establece en su capítulo IX “De la nulidad de la elección” que: *“Art. 54. Todo ciudadano mexicano tiene derecho á reclamar la nulidad de una elección primaria ó secundaria, ante el colegio electoral ó la Cámara de diputados, respectivamente, con tal que lo haga por escrito antes del día en que ha de votarse sobre la credencial objetada y fundándose*

en una de las causas que expresa el artículo siguiente". Y al respecto el artículo 55 señala que las causas de nulidad de una elección son: "I. La falta de un requisito legal en el electo, ó el estar comprendido en las prohibiciones de la Constitución general ó de esta ley. II. La violencia ejercida por la fuerza pública ó por autoridades sobre las casillas ó colegios electorales. III. Haber mediado cohecho ó soborno de cualquiera parte ó amenazas graves de autoridades. IV. El error sobre la persona elegida. V. La falta de la mayoría de votos requerida por la ley. VI. El error ó fraude en la computación de votos."

Posteriormente tenemos la entrada en vigor de la *Ley Electoral* del 19 de diciembre de 1911 que amplía la facultad impugnativa de los ciudadanos, y así se establece en su artículo 38, que: "Los representantes nombrados por los partidos, ó cualquier ciudadano empadronado en la sección, podrán presentar durante la elección primaria las reclamaciones que consideren convenientes, siempre que se funden en cualquiera de las causas siguientes: I. Suplantación de votantes; II. Error en el escrutinio de los votos ó la suplantación de éstos; III. Presencia de gente armada, ya sean particulares ó agentes de la autoridad, que pueda constituir una presión sobre los votantes ó sobre la mesa directiva de las casillas; IV. Incapacidad para votar por causa posterior á la fijación de las listas definitivas de que habla el artículo 18 de la presente ley, comprobada con documento auténtico."

De la misma manera la legislación de 1911 consagró un capítulo VII "De la nulidad de las elecciones secundarias", en donde estableció en su artículo 111, que: "Todo ciudadano mexicano tiene derecho á reclamar la nulidad de una elección secundaria, efectuada en el distrito electoral en que aquél está empadronado, con sujeción á los artículos siguientes."; mientras que en materia de causales de nulidad se precisaron en el artículo 112: "Son causas de la nulidad de una elección: I. Estar el electo comprendido en alguna prohibición establecida por la Constitución Federal ó por esta ley, ó que carezca de algún requisito legal. El desempeño de un cargo de elección popular, fuera del lugar de la residencia, no hace perder el requisito de la

vecindad para los efectos electorales, cualquiera que sea la duración de la ausencia; II. Haber ejercido violencia sobre los colegios municipales la autoridad ó los particulares armados, siempre que mediante esta causa la persona electa haya obtenido la pluralidad en su favor; III. Haber mediado cohecho, soborno ó amenazas graves de una autoridad, en las condiciones de la fracción anterior; IV. Error sobre la persona elegida, salvo que el error sólo fuere sobre el nombre, en el cual caso se enmendará en la casilla electoral ó en el colegio municipal, sin necesidad de convocar á los electores; V. Haber mediado error ó fraude en la computación de los votos, en las mismas condiciones de la fracción II; VI. Que el nombramiento de presidente, de secretario ó de escrutadores, se haya hecho en los colegios municipales con infracción de esta ley; VII. No haber permitido de hecho, á los representantes de los partidos políticos, ejercer su encargo en los colegios municipales.”

Años después tenemos la *Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente* del 20 de septiembre de 1916, en donde se siguen procedimientos similares a la ley de 1911 y en su artículo 7, se plantea que: *“Todo ciudadano vecino de un Distrito Electoral [...] podrá reclamar ante la autoridad municipal contra la inexactitud del padrón [...]: I. La rectificación de errores en el nombre de los votantes. II. La exclusión del censo electoral de las personas que no residan en la sección o que no tengan derecho a votar según las leyes; y III. La inclusión de ciudadanos que hayan sido omitidos en el censo y que conforme a la ley deben figurar en él.”*

Asimismo, también se prevé un capítulo IV “De la Nulidad de las Elecciones” en donde se consigna que: *“Art. 49. Todo ciudadano mexicano tiene derecho a reclamar la nulidad de una elección de Diputado al Congreso Constituyente, efectuada en el Distrito Electoral en que esté empadronado con sujeción a las disposiciones siguientes”. Y como causales de nulidad de una elección prácticamente se reprodujeron en el artículo 50 las causales previstas en el citado artículo 112 de la ley de 1911.*

Y así llegamos a la Ley Electoral del 6 de febrero de 1917 en donde se estableció en el artículo 33 que: *“Los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes o cualquier ciudadano empadronado en la sección podrán presentar durante la elección las reclamaciones que consideren convenientes siempre que se funde en cualquiera de las causas siguientes: I. Suplantación de votos. II. Error en el cómputo de los votos. III. Presencia de gente armada en la casilla o en las calles adyacentes que pueda constituir presión sobre los votantes o sobre la mesa. III. Incapacidad para votar por causa posterior a la fijación de las listas definitivas, comprobada con documentos auténticos; y IV. Admisión indebida a votar de personas que no son vecinos de la sección, o de personas que tomen el nombre de las inscritas en el padrón.”*

Por su parte en materia de nulidad de elecciones en el capítulo V se estableció que: *“Art. 55. Todo ciudadano mexicano, vecino de un Distrito Electoral tiene derecho a reclamar ante la Cámara de Diputados la nulidad de la elección de Diputado al Congreso de la Unión verificada en dicho Distrito, o de los votos emitidos en el mismo para dicha elección. Todo ciudadano mexicano vecino de un Estado o del Distrito Federal, tiene derecho a reclamar ante la Cámara de Senadores la nulidad de la elección de Senador al Congreso de la Unión, verificada en dicho Estado o Distrito o de los votos allí emitidos para esa elección.”*; mientras que el artículo 56 precisó: *“Todo ciudadano mexicano tiene igualmente derecho a reclamar ante la Cámara de Diputados la nulidad de la elección de Presidente de la República o de los votos emitidos en su Estado o en el Distrito Electoral o en el Territorio en que reside para la expresada elección”*. Como se puede ver, se previó una diferenciación en cuanto a la facultad de impugnar diputados, senadores y presidente de la república.

En cuanto a las causales de nulidad de una elección previstas en la ley de 1917 tenemos que el artículo 57 viene a reproducir en términos muy similares las causales previstas tanto en la ley de 1911 como en la de 1916.

En 1918, el 2 de julio se emitió la *Ley para la Elección de Poderes Federales*, en donde se establecieron disposiciones muy similares a la de 1917, y así tenemos que respecto de la facultad de impugnar elecciones de diputado, senador y diputados por parte de *todo ciudadano mexicano*, se previó en los artículos 101 y 102, sin embargo es muy importante destacar cómo el artículo 103 establece de manera gramatical que: *“la acción a que se refieren los dos artículos anteriores podrá ejercitarse en tanto que la elección para la cual va dirigida, no haya sido calificada de una manera definitiva e inatacable por la Cámara correspondiente”*.

Lo anterior sin duda es muy significativo ya que por primera vez se le otorga el reconocimiento de una acción a favor de todo ciudadano mexicano, incluso se establece que: *“El que ejercitara la acción de nulidad con manifiesta temeridad o mala fe, será sentenciado a pagar una multa de cien a mil pesos y el resto de uno a seis meses o ambas penas, según las circunstancias.”*

Por su parte en cuanto a las causales de nulidad de elección previstas en el artículo 104, no existen cambios significativos respecto de las legislaciones precedentes.

Y llegamos a la *Ley Electoral Federal* del 7 de enero de 1946, en donde se integra una Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Entre las novedades que presenta esta legislación es que se realiza una diferenciación entre nulidades de votos en lo individual, de toda la votación de casilla y de toda una elección. Y así establece: *“ARTICULO 119. El voto de un elector será nulo: I. Cuando sea emitido en una casilla distinta a la que le corresponde conforme a su domicilio, salvo las excepciones que permite la ley; II. Cuando sea emitido contra las disposiciones que establece la ley; III. Cuando haya sido consecuencia de suplantación de elector o de votación doble; y IV. Cuando haya incapacidad en el elector o sea inelegible el candidato.”*

Respecto de la nulidad de la votación recibida en casilla el artículo establece como causales: *“I. Cuando se haya instalado la casilla electoral en distinto lugar al señalado y en condiciones diferentes a las establecidas por esta ley; II. Cuando haya mediado cohecho, soborno o presión de alguna autoridad para obtener la votación a favor de determinado candidato; III. Cuando se haya ejercido violencia sobre los electores en las casillas electorales por alguna autoridad o particular con el mismo objeto que indica la fracción anterior, y IV. Por haber mediado error o dolo en la computación de los votos.”*

En cuanto a las causas que dan origen a una nulidad de elección se previó: *“I. Por ser el electo inelegible en virtud de carecer de los requisitos exigidos por la ley para poder ser electo Presidente de la República, Diputado o Senador, según se trate; II. Cuando por medio de cohecho, soborno, presión o violencia sobre los electores se haya obtenido la mayoría de votos de la elección; III. Cuando se hayan cometido graves irregularidades en la preparación y desarrollo de toda elección, y IV. Por error sobre la persona elegida, salvo que dicho error sólo fuese sobre el nombre o apellido, pues en este caso lo enmendará la Cámara respectiva del Congreso de la Unión, al calificar la elección.”*

Finalmente, en el artículo 122 se prevé la posibilidad de que *todo ciudadano mexicano* pueda reclamar la elección de diputado, senador y presidente de la república; al tiempo que resulta muy significativo que el propio artículo 123 establece que también los partidos políticos tienen ese derecho de impugnar.

Hay que señalar que en términos muy similares a la legislación de 1946 se previeron las disposiciones de la *Ley Electoral Federal* del 4 de diciembre de 1951, ya que las fórmulas gramaticales en términos de causales de nulidad y de la facultad para impugnar por parte de *todo ciudadano mexicano*, prácticamente se reprodujeron en los artículos 135 y 137, respectivamente.

Y así llegamos a la última de las legislaciones electorales que consagró la facultad impugnativa a favor de los ciudadanos, y en ese sentido la *Ley Federal Electoral* del 5 de enero de 1973 estableció en principio que la corresponsabilidad en la preparación, vigilancia y desarrollo de los procesos electorales era del Estado, los ciudadanos y los partidos políticos en términos del artículo 41 de la citada ley. Destaca que, para aquel entonces los propios ciudadanos podían impugnar las designaciones e integraciones de las comisiones locales y de los comités distritales, así como por las decisiones de los comités distritales, todo ello conforme a los artículos 49 y 58.

En cuanto a las causales de nulidad de votación en casilla y de elección, en los artículos 174 y 175 se siguen las disposiciones de las legislaciones precedentes; es decir, se anula la votación en casilla cuando la casilla se hubiese instalado en lugar distinto al señalado o condiciones diferentes a las establecidas por esta ley; cuando hubiese mediado cohecho, soborno o presión de autoridad o particular para obtener la votación en favor o en contra de determinado candidato; cuando se hubiere ejercido violencia sobre los electores en la casilla electoral, por alguna autoridad o particular, con el mismo objeto que indica la fracción anterior, o, cuando hubiese mediado error o dolo en la computación de votos. Por su parte en cuanto a la nulidad de elección las causas fueron inelegibilidad; cuando por cohecho, soborno, presión o violencia sobre los electores se haya obtenido mayoría de votos en la elección; cuando se hubieren cometido graves irregularidades en la preparación y desarrollo de la elección, o por error sobre la persona elegida.

Respecto a la facultad impugnativa reconocida a los ciudadanos, la fórmula se modifica ligeramente desde un sentido gramatical, y así el artículo 176 consagra: *“Para la reclamación de la nulidad de una elección, o de los votos emitidos en la misma, se estará a los siguientes términos: I. Tratándose de elecciones o votos emitidos para diputados, podrán hacerse reclamaciones de nulidad, ante la Cámara*

de Diputados, siempre que: 1. Quienes las hagan sean ciudadanos mexicanos, y 2. Que la reclamación se haga con respecto a la elección efectuada en el distrito electoral en que estén vecinados; II. Para que puedan hacerse reclamaciones ante la Cámara de Senadores en el caso de elección o votos emitidos para senadores, será necesario: 1. Que quienes las hagan sean ciudadanos mexicanos, y 2. Que la reclamación se haga respecto a la elección efectuada en la entidad en que estén vecinados; III. Para el caso de elecciones o votos emitidos para Presidente de la República, cualquier ciudadano mexicano residente en la República podrá hacer ante la Cámara de Diputados las reclamaciones de nulidad respectivas.”

Por último, es muy interesante destacar el contenido del artículo 179 que se ubica en el capítulo de las garantías y recursos y que establecía una facultad muy amplia para impugnar, ya que: *“En los casos en que esta ley no establezca recurso especial para reclamar contra los actos de los organismos electorales, los partidos, candidatos; sus representantes y los ciudadanos, podrán recurrir por escrito ante el organismo jerárquico superior, acompañando las pruebas correspondientes.”* Como se puede ver es una fórmula abierta que, en principio, permite impugnar cualquier acto de la autoridad electoral.

En efecto, como se pudiese inferir, hemos llegado a la legislación que de pronto omite hacer referencia a la facultad impugnativa de los ciudadanos. Estamos hablando de la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* de 28 de diciembre de 1977, y que dicho sea de paso, habrá de contextualizarse en aquel momento histórico coyuntural que referíamos en nuestro primer capítulo, relacionado con la postulación única del candidato oficial a la presidencia de la república en la elección de 1976, y por supuesto, después de los lamentables acontecimientos políticos de 1968 y 1971, así como de otras circunstancias políticas que ya se mencionaron.

Ciertamente la ley de 1977 es mucho más estructurada en materia contenciosa electoral, y particularmente un dato muy interesante que rescataremos un poco más adelante: otorga una estructura jurídica muy sólida a la figura de los partidos políticos, pues no olvidemos que es en esa reforma de 1977 cuando se elevan a sede constitucional.

Es oportuno señalar que en dicha legislación permaneció la facultad de los ciudadanos de impugnar sobre su situación registral, pero hasta ahí, y nada más. En materia de nulidades se amplió el catálogo de causales de nulidad de votación en casilla, y así el artículo 222 estableció como causales: *“I. Cuando la casilla electoral se haya instalado en distinto lugar del señalado sin causa justificada; II. Cuando se ejerza violencia física o existan cohecho, soborno o presión de alguna autoridad o particular sobre los funcionarios de la mesa directiva de casilla o de los electores, de tal manera que se afecte la libertad o el secreto del voto y tengan relevancia en los resultados de la votación en la casilla; III. Por haber mediado error grave o dolo manifiesto en la computación de votos que altere sustancialmente el resultado de la votación; III. Cuando el número de votantes anotados en lista adicional [...] exceda en un 10% al número de electores que tienen derecho a votar en la casilla, y IV. Cuando sin causa justificada el paquete electoral sea entregado al comité distrital, fuera de los plazos que esta ley establece.”*

En cuanto a las causales de nulidad de una elección en el artículo 223 se estableció: *“I. Cuando los motivos de nulidad a que se refiere el artículo anterior se declaren existentes en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral uninominal y sean determinantes del resultado de la elección; II. Cuando exista violencia generalizada en un distrito electoral uninominal; III. Cuando se hayan cometido violaciones sustanciales en la preparación y desarrollo de la elección y se demuestre que las mismas son determinantes del resultado de la elección. Se entiende por violaciones sustanciales: a) La realización de los escrutinios y cómputos en locales diferentes a los señalados conforme a esta ley; b) La recepción de la*

votación en fecha distinta a la de la elección, y c) La recepción de la votación por personas u organismos distintos a los facultados por esta ley; IV. Cuando en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral uninominal: a) se hubiere impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos a las casillas, y b) No se hubieren instalado las casillas y consecuentemente la votación no hubiere sido recabada, y IV. Cuando en la elección por representación proporcional, la suma de todas las actas del cómputo distrital no coincida con el total del acta de cómputo circunscriptorial y este hecho sea determinante en el resultado de la votación.”

Como se comentó, existe una mayor estructura en el contencioso electoral, y así se prevén cinco recursos o medios impugnativos para combatir los actos de las autoridades electorales, y esos recursos son: Inconformidad, protesta, queja, revocación y revisión.

En cuanto a sus alcances tenemos que de conformidad con el artículo 226, el recurso de reclamación procedía ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; mientras que a través del recurso de inconformidad se podían impugnar actos del Registro Nacional de Electores en términos del artículo 227, y que como señalábamos, es el que tenía al alcance el ciudadano para cuestionar su situación registral.

De la misma forma en términos del artículo 228, el recurso de protesta procedía para impugnar los resultados contenidos en el acta final de escrutinio de las casillas, y lo resolvía el comité distrital correspondiente el día del cómputo distrital. Por su parte el recurso de queja permitía combatir los resultados consignados en el acta de cómputo distrital de conformidad con el artículo 229 y era resuelto por el correspondiente colegio electoral.

Así mismo, el recurso de revocación posibilitaba la impugnación de los acuerdos de la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales electorales, y los

comités distritales electorales, y el cual conforme al artículo 230, sólo podía ser presentado por los comisionados de los partidos.

Finalmente, tenemos el recurso de revisión que procedía en términos del artículo 231, cuando la inconformidad, la protesta o la revocación no hubiesen sido tramitadas, o no se hubieren resuelto, o se hayan emitido contrariando algún precepto de la legislación electoral. Su tramitación y sustanciación correspondía al superior jerárquico del organismo responsable.

Así, el único recurso al alcance del ciudadano era el de inconformidad y como hemos visto se vinculaba solamente con su situación registral. Lo anterior era de esa manera, ya que el recurso de queja permitía combatir los resultados en casilla por parte de los representantes partidistas; en tanto que el recurso de queja era para los partidos y la impugnación de los resultados distritales; por su parte el recurso de revocación se le concedía a los comisionados de los partidos para impugnar los acuerdos de las autoridades electorales; y finalmente el de revisión no era más que una casación ante el superior jerárquico.

Es curioso, aún y cuando el punto de quiebre es en la legislación de 1977, cuando se buscaron las posibles causas para tal situación, no se localizó ninguna referencia. En efecto, indagando nos remitimos a la exposición de motivos de dicha legislación esperando poder encontrar algo que nos indicara las razones para haber modificado la tendencia que se venía registrando, sin embargo, tampoco se encontraron expresiones concluyentes, y contrariamente a ello, más bien se reafirmó una conclusión personal.

Efectivamente, en gran parte la exclusión de esa facultad que se venía reconociendo al ciudadano, fue principalmente por el peso tan específico que se dio a nuestro sistema de partidos, es decir, de pronto en el escenario democrático se pensó que en el lugar privilegiado o en el centro de la vida pública se debía ubicar a

los partidos políticos en su calidad de entidades de interés público, y tal vez por ello ya no era necesario reconocer esa facultad impugnativa a los ciudadanos, ya que ahora sería conferida a los partidos en su calidad de interlocutores legítimos entre la sociedad y las autoridades.

Lo anterior lo estimamos así con base en las siguientes expresiones contenidas en la exposición de motivos: *“Sobresale en este Título el amplio desarrollo de la materia relativa a las organizaciones políticas. Esto es explicable en razón de que los partidos políticos tienen conferidas en la moderna democracia representativa la función de organizar la expresión de la voluntad popular y la tarea de captar y orientar las diversas corrientes ideológicas, erigiéndose así en motores y a la vez receptores de la dinámica social, y en canales para constituir la representación nacional. Mediante ellos, gobernantes y gobernados establecen una comunicación permanente, haciendo posible la renovación periódica de los titulares de la función pública.”*²²⁷

Así, en esa tarea de organizar la expresión de la voluntad general es en donde se inscribió el otorgamiento exclusivo de la facultad impugnativa a favor de dichos institutos políticos.

Antes de continuar con el recorrido histórico, resulta oportuno abrir un pequeño paréntesis que me permita citar un párrafo de la misma exposición de motivos, y que en parte sintetiza una buena dosis de diversos planteamientos que he venido verificando, y que por lo demás considero ilustrativo respecto de muchas de las realidades que respiramos hoy en día, y que ciertamente, para muchos no será nada nuevo bajo el sol, pero que al final del día vale la pena recordar de vez en cuando: *“No está en la naturaleza de la Ley de (sic.) el transformar por sí misma la realidad política; las prescripciones jurídicas se limitan a normar la acción humana y a encauzarla. Es, en todo caso, la práctica la que consolida y hace avanzar a la*

²²⁷ Exposición de motivos de fecha 7 de diciembre de 1977, copias fotostáticas, s/d.

sociedad. Por ello, ciudadanos, agrupaciones, partidos, opinión pública y gobierno, unidos por la norma, somos responsables del progreso democrático de la nación".²²⁸

Dicho lo anterior, llegamos a la última de las legislaciones que nos interesa destacar, pues a partir de aquellos momentos y hasta la fecha, la situación en materia de legitimación popular no ha cambiado, tal y como ya se puso de manifiesto.

En este sentido, tenemos el *Código Federal Electoral* del 9 de enero de 1987, en donde de plano simple y llanamente baste citar el contenido del artículo 314 que a la letra reza: "*La interposición de los recursos corresponderá exclusivamente a: I. Los ciudadanos, los representantes de los partidos y asociaciones políticas nacionales, así como a los candidatos registrados para la respectiva elección federal, durante la etapa preparatoria de la elección; y II. Los partidos políticos para impugnar los cómputos distritales y la validez de la elección, durante la etapa posterior al día de la elección.*"

Entiéndase pues que, el recurso al alcance del ciudadano durante la etapa preparatoria de la elección, era única y exclusivamente el relacionado para impugnar su situación registral.

De esta forma, arribamos al momento de mi segunda micro-conclusión: Si tomamos como referente lo histórico, podemos percatarnos que en ciertos momentos se otorgó al ciudadano la facultad, incluso de impugnar los resultados electorales más allá de filias o fobias partidistas, pues en algunos momentos coexistieron facultades para ciudadanos y para partido; más aún, destaca que muchas de las causas que podían dar origen a la reclamación ciudadana en aquellos ayer no han cambiado en el México de hoy: cohecho, soborno, presión, violencia, error, fraude, engaño, y otras tantas irregularidades y prácticas irracionales desde el punto de vista

²²⁸ Idem.

social y político siguen estando presentes. Al mismo tiempo, resulta oportuno rescatar con mayor énfasis dos disposiciones: La primera contenida en la ley de 1918 que señalaba: *“El que ejercitara la acción de nulidad con manifiesta temeridad o mala fe, será sentenciado a pagar una multa de cien a mil pesos y el resto de uno a seis meses o ambas penas, según las circunstancias.”* La segunda correspondiente a la legislación de 1973 que consignaba abiertamente: *“En los casos en que esta ley no establezca recurso especial para reclamar contra los actos de los organismos electorales, los partidos, candidatos; sus representantes y los ciudadanos, podrán recurrir por escrito ante el organismo jerárquico superior, acompañando las pruebas correspondientes.”* Por un lado la primera disposición establece un mecanismo de control para eficientar el ejercicio de la denominada acción de nulidad, y la segunda con un sentido abierto y garantista para impugnar cualquier acto de la autoridad electoral, obviamente, que vaya en contra de la constitucionalidad y legalidad de los propios procesos electorales.

4.3 Razones jurídicas

Con la noción de acciones colectivas y populares se sostiene la existencia de sujetos colectivos titulares de derechos e intereses difusos o colectivos que son susceptibles de ser tutelados jurisdiccionalmente. Con los antecedentes históricos se evidencia que a lo largo de la evolución de nuestra justicia electoral, existieron instituciones que facultaban a los ciudadanos mexicanos a impugnar actos electorales y resultados, con lo que se acredita una tutela sobre cuestiones democráticas.

Ahora, con las razones jurídicas busco afirmar que la democracia es una condición fundamental para el florecimiento y consecuente protección de los derechos humanos, por lo que en su complicada función de tutelarlos, cobran singular importancia las acciones colectivas, populares o públicas.

Lo anterior, debo decirlo, sin negarnos la posibilidad, aunque sea de manera marginal, de concebir a la democracia como un derecho, como mi derecho, con todo lo que ello implica.

En este contexto, se hilvanaran reflexiones de variados matices. En primer lugar referiré aspectos en el derecho internacional con la intención de dimensionar la importancia de la democracia como un valor, y el papel que juega en el concierto internacional. En segundo lugar, abordaré algunas experiencias en el derecho comparado a efecto de hacer hincapié en instituciones nacionales para la defensa de la democracia por la vía de acciones colectivas. Una tercera parte buscara desde la dogmática jurídica establecer premisas teóricas que permitan fortalecer la conclusión de que la democracia es una condición esencial para nuestra organización socio-política y que como tal debe contar con mecanismos de protección igualmente colectivos. Finalmente, habrá una parte de derecho interno que intentara reconstruir desde una dinámica doméstica algunas consideraciones en torno al tema central de la investigación.

La razón última es la de ofrecer desde diversos enfoques una buena cantidad de elementos que permitan valorar integralmente la viabilidad de la propuesta, en el sentido que se reconozca alguna acción colectiva a favor de los ciudadanos a efecto de que participemos de manera más activa en la preservación y fortalecimiento de nuestra democracia, pero por las vías institucionales y jurídicas.

4.3.1 En el derecho internacional

A lo largo del presente apartado, se recuperan algunos referentes importantes que dan cuenta de la importancia que existe en la comunidad internacional sobre los contenidos de la democracia. Para tal propósito, se presenta un breve y somero recorrido ilustrativo, acercándonos más a una recopilación de información, pero que

permita derivar conclusiones acerca del papel que la democracia juega no solo en los regímenes internos, sino también en el ámbito internacional.

Al mismo tiempo, una de las premisas fundamentales que da sentido a este recorrido es la idea de que la democracia constituye la condición principal para el florecimiento de los derechos humanos, y que como tal, requiere de mecanismos de protección efectivos, pues desde ahora no se debe olvidar que también la salud de un Estado constitucional y democrático de derecho se mide en función a la realización progresiva de sus derechos humanos y a los mecanismos para su protección o tutela.

Lo anterior no implica adquirir desde este momento el compromiso de ofrecer un concepto acabado de la democracia por sí misma, sino tan sólo construir un atisbo panorámico para la reflexión, y en la inteligencia de que en el primer capítulo se plantearon algunas consideraciones introductorias.

Al efecto, previamente habrá que reconocer que aquellos paradigmas clásicos de corte internacional que en algunos momentos postulaban una indiferencia sobre la democracia a partir de la tesis sobre la autonomía o autodeterminación de los pueblos, prácticamente han sido eliminados. Ahora, nos encontramos frente a un redescubrimiento de la democracia como un valor internacional y por tanto, -como veremos- es indudable que existe una apuesta universal por este modelo de organización.

Para sostener ésta y las otras afirmaciones veamos información en tres ámbitos. Primero lo que llamaríamos la democracia en los instrumentos internacionales; segundo la democracia y el informe sobre derechos humanos en México de 1998, y tercero, la democracia y resoluciones de organismos internacionales.

Lo anterior, incluso en su segunda y tercera parte nos permitirá construir una línea en el tiempo bastante sugerente, ya que si bien la legislación mexicana mantuvo hasta la década de los setentas acciones a favor de la ciudadanía, se podría decir que a partir de los ochentas con un escenario democrático más abierto, la exigencia internacional a partir de determinadas resoluciones sobre la necesidad de configurar un sistema impugnativo electoral con espacios a favor de los ciudadanos, se constituyó en un impulsor y en un referente importante.

4.3.1.1 La democracia en los instrumentos internacionales. De manera preliminar, pero por demás ilustrativa, habremos de seguir a Emmanuel Roa²²⁹ quien reseña diversos documentos internacionales en donde el concepto y el valor de la democracia juegan un papel singular.

Por orden cronológico tenemos en primer lugar el Estatuto de Europa de 1940 que en su preámbulo sostiene que los Estados miembros se *“Adhieren a los valores espirituales y morales que son el patrimonio común de sus pueblos y que se encuentran en los principios de libertad individual, de libertad política y de preeminencia del derecho sobre los cuales se funda toda democracia verdadera”*.

En segundo lugar se cita la Carta de Bogotá de 1948, la cual en su artículo 5 establece: *“La solidaridad de los Estados Americanos exige que su organización política esté basada en el ejercicio efectivo de la democracia representativa”*.

Posteriormente tenemos el Protocolo de Buenos Aires de 1967 que en su artículo 3 consigna: *“Los Estados Americanos reafirman los principios siguientes: [...] d) La solidaridad de los Estados Americanos y los elevados objetivos que persiguen exigen de éstos una organización política basada en el funcionamiento efectivo de la democracia representativa [...]”*.

²²⁹ Exposición en el “Diplomado en Derecho Administrativo Sancionador Electoral”, organizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UMSNH, Morelia, Michoacán, México, 14 de octubre de 2005.

De la misma forma se nos presenta la Convención Interamericana de Derechos del Hombre de 1969 que en su preámbulo reafirma que: *“los Estados Americanos tienen como propósito consolidar en el continente, en el marco de las Instituciones Democráticas un régimen de libertades individuales y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales del hombre.”*

Acta final de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa en 1989 que con respecto a los Estados participantes precisa que: *“[...] reconocen que la democracia pluralista y el Estado de Derecho son esenciales para garantizar el respeto de todos los derechos del hombre [...] se felicitan del compromiso adoptado por todos los Estados participantes de trabajar por los ideales de la democracia y del pluralismo político, y por su determinación común de instaurar sociedades democráticas que se funden en elecciones libres y en el Estado de Derecho [...]”*.

Ya en la década de los noventa tenemos la Carta de París para una Nueva Europa de 1990 en donde se destaca que: *“Nos corresponde hoy realizar las esperanzas y las expectativas que nuestros pueblos han alimentado a lo largo de decenios: un compromiso indefectible a favor de la democracia fundada en los derechos del hombre y las libertades fundamentales”*.

Declaración de principios de la Commonwealth de 1991, en donde se plasma el compromiso para proteger y promover los valores políticos fundamentales de la organización como lo son: *la democracia, los procesos y las instituciones democráticas*.

Protocolo de Washington de 1992 que señala: *“[...] cuando el gobierno democrático constituido sea cambiado por la fuerza (el país) puede ser objeto de una suspensión de su derecho de participación en los órganos de la organización [...]”*.

Y finalmente en esta primera parte, tenemos el Tratado de la Unión Europea de 1992 que en su preámbulo y en sus artículos F y J reafirma la vinculación de los Estados miembros a: “[...] *los principios de la libertad, de la democracia y del respeto a los derechos del hombre y de las libertades y del Estado de Derecho*”; así como que: “*La Unión respeta la identidad nacional de sus Estados Miembros, cuyos sistemas de gobierno se fundan en los principios democráticos*”.

Como se puede ver hasta aquí, pareciera que ineludiblemente la democracia se ha venido constituyendo en una condición fundamental para todas las sociedades modernas, y realmente no podría ser de otra manera si partimos de que la democracia es capaz de construir escenarios o condiciones favorables para la realización de los derechos humanos, sin importar clasificaciones o generaciones.

Para seguir soportando lo anterior, permítaseme invocar algunos otros documentos internacionales que se estiman igualmente importantes.

En primer lugar y por su trascendencia tenemos la denominada “*Carta Democrática Interamericana*” aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 11 de septiembre de 2001, en donde se establece *grosso modo* que: “*Artículo 1º. Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas*”.

Más adelante la propia Carta establece en su artículo 3º, que los elementos esenciales de la democracia representativa son: el respeto a los derechos humanos, las libertades fundamentales, las elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, así como un régimen plural de partidos y organizaciones políticas. De la misma forma –en el artículo 4º- sostiene que los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia son la transparencia, la probidad, la

responsabilidad de los gobiernos, el respeto a los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

Asimismo en su artículo 6º, repara en que *“la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”*.

Y finalmente sostiene tajantemente en el artículo 11, que: *“La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente”*, y por ello, en su artículo 26 se compromete a que: *“La OEA continuará desarrollando programas y actividades dirigidos a promover los principios y practicas democráticas y fortalecer la cultura democrática en el Hemisferio, considerando que la democracia es un sistema de vida fundado en la libertad y el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos”*.

Con base en dicho documento nótese que la democracia desde una perspectiva continental es una exigencia, y como tal, lisa y llanamente un derecho de los pueblos americanos, amén de que pareciera que dicha Carta adopta la definición mexicana de la democracia como sistema de vida. Por lo demás es plausible asumir que la democracia es un derecho y como tal de protección necesaria.

De la misma forma, se puede destacar la Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2000/47, aprobada el 25 de abril del 2000, sobre *“La Promoción y Consolidación de la Democracia”*, y que tuvo como antecedente esencial la Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1999/57, denominada *“Promoción del derecho a la democracia”*.

En este último instrumento, se reconoce que *“1. ... la democracia promueve la plena realización de todos los derechos humanos, y viceversa”*, mientras afirma que *“... la realización de todos los derechos humanos... es indispensable para la dignidad humana... y también forma parte integrante de toda sociedad democrática.”*

Por su parte, en la primera resolución de las invocadas, se sostiene que *“... la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente...”*.

Por ello, se exhorta a los Estados, entre otros aspectos a *“consolidar la democracia mediante... el aumento al máximo de la participación de los individuos en la adopción de decisiones y en el desarrollo de instituciones competentes y públicas...”*, junto con el fortalecimiento democrático por *“medio de la buena gestión de los asuntos públicos”, “la promoción del desarrollo sostenible”,* y el aumento de *“la cohesión y la solidaridad sociales”*.

Sin duda resulta por demás interesante, por si sola, la referencia al derecho a la democracia.

En la línea trazada, y en retrospectiva igualmente tenemos la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre aprobada por la Asamblea General de Estados Americanos el 22 de noviembre de 1969, entrando en vigor el 18 de julio de 1978 y ratificada por nuestro país el 24 de marzo de 1981, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981.

Al respecto tenemos que en su preámbulo se reafirma por parte de los Estados americanos su propósito de consolidar dentro del cuadro básico de las instituciones democráticas un régimen de libertad personal y de justicia social fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre. En ese sentido, y en lo que nos interesa, tenemos que en su artículo 23 se consagran derechos políticos, y

se consigna: *“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”*

Dentro de esta declaración lo que nos interesa destacar más allá de su sentido democrático que, como hemos visto es una condición fundamental, son los derechos políticos, y particularmente el de la participación que, si se mira con detenimiento, se consagra en apartado diferente al derecho de ser votado, es decir, implica que la participación no solamente debe ser vista en el sentido de poder ser postulado a un puesto de elección popular, sino que la participación deberá tener una connotación mucho más amplia.

Sin seguir un rigor sistemático en la presentación, tenemos la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, y de la cual nos interesa destacar lo consagrado en su artículo 21 en cuanto que: *“1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país. Directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”*

Como se puede observar, más allá del derecho de participación se plantea un derecho humano a elecciones auténticas.

De la misma forma tenemos también al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, entrando en vigor el 23 de marzo de 1976, siendo ratificado por México el 23 de marzo de 1981 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981.

Sobre el particular, y respecto de los derechos políticos -que en este momento nos interesan- dicho Pacto sostiene en su artículo 25 que: *“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”*

Cabe advertir respecto del Pacto que, entre los derechos señalados tenemos el de la conducción política e igualmente se plantea independientemente de los derechos de votar y ser votado, y que como en el caso de la Declaración Americana pudiese permitir una interpretación extensiva que implique aspectos como la posibilidad de accionar judicialmente en la tutela de la democracia.

Finalmente presentamos la *Declaración de Santiago sobre la democracia y confianza ciudadana: un nuevo compromiso de gobernabilidad para las Américas*,

adoptado por la Asamblea General en el 2003²³⁰ y donde se destaca en su programa específico los siguientes aspectos: 1. la participación de todos los actores sociales en la construcción de consensos para el fortalecimiento de la democracia; 2. el reforzamiento de la credibilidad y confianza ciudadanas en las instituciones democráticas, promoviendo la plena participación de la ciudadanía en el sistema político; 3. el fortalecimiento de los partidos políticos como intermediarios de la demanda de los ciudadanos en cualquier democracia representativa; 4. la modernización del Estado, a objeto de elevar los niveles de eficiencia, probidad y transparencia en la gestión pública; y, 5. la reforma y modernización de la administración de justicia, como eje central de la consolidación del Estado de derecho.

Con dicha declaración, y sin mayores consideraciones se reafirma la importancia de la democracia desde una perspectiva internacional.

4.3.1.2 La democracia y el informe sobre derechos humanos en México de 1998. Sin duda uno de los documentos más importantes en el ámbito internacional que aporta elementos muy valiosos a la investigación, es el *“Informe sobre la situación de los derechos humanos en México”* realizado en 1998 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y a invitación del entonces Presidente de la República Licenciado Ernesto Zedillo Ponce de León, por lo que se constituyó como una visita *in loco* del 15 al 24 de julio de 1996.

Cabe advertir -entre paréntesis- que las visitas a los Estados para verificar *in situ* el cumplimiento de las obligaciones derivadas del cumplimiento a los derechos humanos, juntamente con la presentación de informes periódicos de los Estados parte; así como la tramitación de peticiones en casos específicos y por órganos facultados para emitir recomendaciones; y la tramitación de procesos internacionales

²³⁰ Citado por ASDRÚBAL AGUIAR, en *La democracia en el derecho internacional de las Américas*, s/d. (archivo electrónico).

con base en órganos jurisdiccionales internacionales, son de los grandes mecanismos para la supervisión del cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos.²³¹

Retomando la esencia del informe tenemos que fue presentado bajo un esquema de once capítulos, entre los que destaca el VI sobre “Los derechos políticos”, y en el cual se inicia estableciendo el marco jurídico que sirve de fundamento a las observaciones del caso, por lo que principalmente se invoca el artículo 23 de la Convención Americana en donde se consagran –como ya se apuntó- derechos como el de todos los ciudadanos de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; el de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Posteriormente se realizó una enumeración de los derechos políticos consagrados en el derecho interno, específicamente en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tiempo que describió las principales características del sistema político-electoral de nuestro país. Igualmente, a manera de antecedente, se relacionan casos en que se solicitó la intervención de la comisión por parte de denunciantes mexicanos que, acudiendo a dicha instancia internacional invocaban la violación de sus derechos políticos.

Así, para los alcances de la investigación es fundamental citar integralmente el contenido de los párrafos 447, 448 y 449:

²³¹ Véase. CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, *Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, Disco compacto con información en el Diplomado “Estado democrático, Constitución y protección de derechos fundamentales”, Morelia, Michoacán septiembre-diciembre 2005.

“447. El COFIPE contiene un sistema de medios de impugnación al cual no tiene acceso el ciudadano común, y ni siquiera por sí mismos los candidatos de los partidos a los distintos cargos de elección popular. Los mecanismos que establece el sistema de medios de impugnación son los de revisión, apelación, inconformidad, y reconsideración. De ellos, el ciudadano sólo puede hacer uso del recurso de revisión únicamente cuando no se le haya expedido su credencial para votar, o cuando hayan sido indebidamente incluidos o excluidos de la lista nominal de electores. [...]”

“448. Cabe señalar que los ciudadanos están impedidos para hacer una propuesta legalmente válida, cuando su ejercicio del voto no se ajusta a lo preceptuado en el inciso 2 del artículo 4 del COFIPE. Es decir, que el ciudadano carece medios para hacer respetar su derecho al voto libre y secreto. Incluso en el caso de tratar de impugnar la violación de este precepto a través de los partidos políticos, resulta que de acuerdo con la tesis del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) relacionada con el recurso SC-I RI-43B/91, la falta de respeto al secreto del voto no constituye una causa para declarar la nulidad de la elección en alguna casilla o grupo de casillas.”

“449. Así pues, sólo los partidos pueden presentar candidatos, y sólo ellos pueden interponer recursos electorales, excepción hecha del recurso de revisión. En consecuencia, la misma legislación electoral mexicana actual no permite al ciudadano ejercer los recursos en materia electoral, limitándose este derecho sólo al recurso de revisión.”

Ahora bien, es muy importante precisar que -como también lo observó escuetamente la Comisión en algunos de sus apartados- el esquema descrito en el informe que nos ocupa había cambiado precisamente con la reforma electoral de 1996, y que, como se indicaba en el capítulo correspondiente, implicó la creación de un Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en el cual se integró un medio impugnativo denominado Juicio para la Protección de los Derechos Políticos

Electorales del Ciudadano, y si bien a través de dicho instrumento se ha venido ampliando la legitimación procesal a favor del ciudadano para la protección de sus derechos político-electorales, aún nos falta un buen camino por recorrer, por lo que, en parte las afirmaciones de la Comisión siguen vigentes.

En efecto, recordemos que el Juicio para la Protección tiene como principal objetivo salvaguardar derechos como el de votar, ser votados y asociación, pero nada tiene que ver con la posibilidad procesal de que el ciudadano pueda hacer respetar su voto libre y secreto, tal y como aconteció en algunos momentos históricos en nuestro país, al menos hasta 1976, pues recordemos que todo ciudadano mexicano podía impugnar las elecciones de diputados, senadores y presidente de la república; de la misma manera el ciudadano actualmente no cuenta con posibilidades de impugnar actos o resoluciones partidistas, a no ser que sea afiliado o militante, o de las propias autoridades electorales a no ser que exista una afectación directa, en consecuencia, creemos que el juicio comentado es limitado y por tanto se reafirma la posición central de la investigación en el sentido de reconocer alguna acción colectiva a favor de los ciudadanos mexicanos y como un mecanismo de protección a nuestros derechos político-electorales derivados del régimen democrático que hemos adoptado.

4.3.1.3 La democracia y resoluciones de organismos internacionales. Sin duda en los tiempos actuales ya no es un asunto menor hablar en nuestro país de la justicia internacional, más allá de que se le conciba como un derecho humano de tercera generación. Lo anterior es así ya que México a partir del 16 de diciembre de 1998 se sometió a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mientras que el 15 de marzo de 2002 se depositó ante la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas el *“Instrumento de adhesión al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”*, lo cual ahora abre la puerta para plantear ante las instancias

internacionales quejas en contra del gobierno mexicano por violación a derechos humanos, incluidos los de naturaleza política.²³²

No obstante la importancia de lo anterior, en el presente apartado habremos de señalar algunos casos en los que instancias internacionales han conocido de causas vinculadas con cuestiones democráticas, las razones son, primeramente demostrar la importancia que ha tenido la materia en los últimos años, y particularmente reconstruir esa exigencia internacional de que en México se materializara la tutela de justicia efectiva en el ámbito electoral, y después, rescatar algunos criterios que nos permitan seguir reflexionando sobre la sustancia de la investigación.

Así las cosas, en primer lugar tenemos una serie de resoluciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre casos mexicanos.

En primer lugar tenemos los casos 9.798, 9.780 y 9.828 del 17 de mayo de 1990, consistente en que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recibió petición derivada de las elecciones en Chihuahua en 1985 y en Durango en 1986, en donde se reclamaba la violación a derechos políticos y a las garantías judiciales por falta de recursos efectivos para protegerlos.

Es oportuno señalar que en dichos asuntos se resolvió fundada la petición y se emitió recomendación general a efecto de que se realizarán cambios legislativos para hacer efectivos los derechos violentados; sobresale en dicha resolución –en lo que nos interesa- lo consignado en los apartados 98 y 100 que rezan: “98. *De lo expuesto hasta aquí resulta que México, al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se comprometió a respetar y garantizar el ejercicio de los*

²³² Véase. CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, *El significado de la aceptación de la competencia de los Comités de Naciones Unidas, facultados para decidir peticiones individuales en materia de derechos humanos y su previsible impacto en la impartición de justicia en México*, Disco compacto con información en el Diplomado “Estado democrático, Constitución y protección de derechos fundamentales”, Morelia, Michoacán septiembre-diciembre 2005.

derechos políticos contemplados en el artículo 23 de la misma, lo cual incluye el derecho a votar en elecciones auténticas, y a adoptar la legislación que condujera a tal fin, en los términos del artículo 2. También se comprometió a proporcionar un recurso efectivo para que las personas que consideraran afectado el ejercicio de tales derechos, en los términos del artículo 25 de la Convención y a garantizar el derecho de toda persona a ser oída por juez o tribunal competente, independiente e imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones.”

*“100. En cuanto a los recursos y garantías internas en México la cuestión es si la legislación interna de México dispone de los medios adecuados o de un recurso sencillo y rápido o de ‘cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, independientes e imparciales’ que amparen a quienes recurran contra ‘actos que violen sus derechos fundamentales’, como son los derechos políticos. La Comisión ha podido apreciar que un recurso con tales características no existe en México”.*²³³

Como seguramente se estará pensando, dicha recomendación en 1990 se acerca a la planteada en el informe de 1998, y no dudamos que este caso haya sido referente importante para la recomendación general ocho años después.

Por su parte, en el informe 8/91, derivado del caso 10.180, de 22 de febrero de 1991, la Comisión conoció de una denuncia en la que cuestionaba la legislación electoral del Estado de Nuevo León, México, de 1987, en donde, desde la posición de los denunciantes se privaba a los ciudadanos de esa entidad federativa de contar con un recurso sencillo, rápido o efectivo ante tribunales independientes e imparciales para determinar sus derechos políticos.

²³³ Visible en <http://www.cidh.org/annualrep/89.90span/Cap3d.htm#RESOLUCION%20Nº%2001/90>, consultada el 23 de julio de 2009.

Al respecto, la Comisión estimó como conclusión que: *“52. De conformidad con el análisis en el presente caso, la Comisión Interamericana ha llegado a la conclusión que el mismo es admisible y que el Gobierno de México debe cumplir con su obligación de adecuar la legislación interna de ese país a fin de que ella garantice de manera efectiva el ejercicio de los derechos políticos, reconocidos en el Artículo 23 de la Convención Americana, y brinde un recurso sencillo, rápido y efectivo, de conformidad con el Artículo 25 de la Convención, ante tribunales imparciales e independientes, según el Artículo 8 de la Convención, ante los cuales los afectados pueden hacer valer sus derechos, desarrollando las posibilidades de un recurso judicial”*.²³⁴

Posteriormente tenemos el caso 10.957 del 28 de septiembre de 1992, consistente en que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recibió el 11 de julio de 1991 denuncia contra el Estado mexicano por el Ingeniero Luis Sánchez Aguilar, Presidente del Partido Socialdemócrata por considerar que se le negó injustamente registro condicionado como partido político, sin embargo, el asunto se resolvió declarando la inadmisibilidad de la petición en virtud a su presentación extemporánea.

De la misma manera está el caso 10.956 del 7 de octubre de 1993, en donde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recibió petición del Licenciado Luis Felipe Bravo Mena, en donde argumentó violaciones a derechos políticos durante las elecciones de 1991 en el Estado de México. En dicho asunto, la Comisión sí emitió recomendaciones generales sobre la idoneidad de los recursos internos en materia electoral; la necesidad de un sistema que permitiera a los ciudadanos gozar de recursos sencillos, rápidos y efectivos en la materia, y sobre la conformación de los órganos electorales.

Asimismo, se tiene el asunto 11.537 del 3 de marzo de 1998, en donde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recibió el 20 de septiembre de 1995

²³⁴ Visible en <http://www.cidh.org/annualrep/90.91sp/Mexico10180.htm>, consultada el 23 de julio de 2009.

petición del excandidato a Gobernador del Estado de Yucatán Luis Humberto Correa Mena, por violación a sus garantías judiciales, a la protección judicial y a sus derechos políticos durante las elecciones celebradas en Yucatán en 1995, no obstante, se resolvió declarar la inadmisibilidad de la petición presentada, ya que a juicio de la Comisión no se habían agotado los recursos internos y porque los hechos no constituían violaciones a la Convención Americana.

Asimismo, se cuenta con el caso 10.545 del 13 de abril de 1999, consistente en que la Comisión recibió el 17 de abril de 1990 denuncia presentada por militantes del Partido de la Revolución Democrática respecto de varios hechos vinculados con las elecciones celebradas el 3 de diciembre de 1989 en el estado de Guerrero, sin embargo, en dicho asunto si bien supuestamente se originó en un ámbito electoral, la Comisión procedió a declarar la inadmisibilidad en lo correspondiente a los derechos políticos, pero señaló la responsabilidad del Estado mexicano por violación de derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial de ciertas víctimas.

Por último, en la sentencia del 6 de agosto de 2008, en el caso de Jorge Castañeda Gutman contra los Estados Unidos Mexicanos sobre las candidaturas independientes declaró por unanimidad que: *“2. El Estado violó, en perjuicio del señor Jorge Castañeda Gutman, el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en los términos de los párrafos 77 a 133 de la presente Sentencia.”*

Más allá de la discusión central sobre las candidaturas independientes que motivó la resolución indicada, en lo que interesa para la investigación destaca el señalamiento de que se violó la protección judicial al no contar en México con un mecanismo para impugnar la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido, por lo que se dispone que el Estado adecue su derecho interno a la Convención y se ajusten, en ese sentido, las reglas del Juicio para la Protección de los Derechos Político-electoral del Ciudadano.

Hasta aquí se puede ver que, en cierta manera se ha acudido a la instancia regional para la protección de derechos humanos de naturaleza política, pero sobre todo resulta fundamental ver el empuje de las instancias internacionales para que en México se adoptasen mecanismos jurisdiccionales eficaces y sencillos, lo cual, sin duda, tuvo su influencia en la configuración del sistema impugnativo en 1997, y vigente al día de hoy, pero al mismo tiempo, incluso la referencia al asunto Castañeda Gutman, permite evidenciar el trecho que aún falta avanzar, ya que la exigencia actual, prácticamente es la misma: eficacia en el acceso a la justicia.

Ahora bien, no podemos dejar de lado el señalar que del otro lado del continente también los órganos jurisdiccionales internacionales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha conocido de asuntos vinculados con la democracia, particularmente con lo que ellos han acuñado como el “Derecho a Elecciones Libres”. En efecto, el artículo 3º del protocolo 1º adoptado en París el 20 de marzo de 1952 en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos firmado el 4 de noviembre de 1950, señala que: *“Derecho a elecciones libres. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo.”*

En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido criterios interesantes sobre elecciones libres, los cuales se han construido a partir de los siguientes asuntos: Sra. Lucienne Mathieu-Mohin y Sr. Georges Clerfayt contra el Reino de Bélgica; Selim Sadak y otros vs. Turquía; y, Podkolzina vs. Letonia.²³⁵

Tomando como base las sentencias en dichos asuntos se plantea que, conforme al artículo citado el titular y sujeto activo del derecho a elecciones libres es

²³⁵ Véase. FROMOW GUERRA, Jorge Edwin, *El derecho a elecciones libres en Europa: La Interpretación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, en CD del XVII Congreso Nacional y Primer Congreso Internacional de Estudios Electorales, Querétaro, México, 2005.

el pueblo tal y como se desprende de la redacción del artículo 3º del protocolo 1º del Convenio Europeo, y si bien los demandantes eran personas individuales o particulares, fueron consideradas por el Tribunal Europeo como representantes inmediatos de la colectividad determinada e identificada como pueblo, y respecto de su derecho a elecciones libres. Finalmente, es reconocible la idea de que el sujeto pasivo es el Estado demandado, por lo que la característica de la obligación para dichos Estados es en el sentido de hacer, esto es, adoptar medidas para mantener elecciones democráticas.²³⁶

Sobre este último aspecto es importante destacar como el Tribunal Europeo asume la existencia de sujetos colectivos –el pueblo- y por tanto reconoce su derecho –a elecciones libres-, y si bien se trata de un ente complejo admite la legitimación de las personas particulares –demandantes- para accionar por la vía judicial y lograr la tutela de ese derecho.

Con lo anterior, no se hace más que reafirmar parte de los argumentos dados al inicio del capítulo cuando se hacía referencia a los sujetos colectivos, a sus derechos y a la necesidad de su protección judicial.

Por último no puedo terminar este apartado sin esbozar a grandes trazos un tema que seguramente se volverá central en la protección de los derechos humanos, y que es el llamado “*control de convencionalidad*”.

El punto de partida son los diversos criterios que el Poder Judicial de la Federación encabezado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con los tratados internacionales²³⁷ dentro del sistema jurídico mexicano.

²³⁶ Idem.

²³⁷ Destacan: 1. Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal. 2. Tratados Internacionales. Son normas generales y, por tanto, son impugnables en controversia constitucional. 3. Tratados Internacionales. Su aplicación cuando amplían y reglamentan derechos fundamentales. 4. Tratados Internacionales. Su interpretación por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al tenor de lo establecido en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el

Esto nos lleva a considerar, entre otras consecuencias, la obligación del Estado mexicano de modificar criterios emitidos por la doctrina judicial en correspondencia con los instrumentos internacionales que, al mismo tiempo, permita armonizar ambos ordenamientos, es decir, el nacional con el internacional, siendo precisamente ese contexto en el que se ubica el control de convencionalidad, y que para fines ilustrativos, se explica a partir de la sentencia de 26 de septiembre de 2006 en el caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile* dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y que, en lo que interesa señala:

“La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional, como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin... En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de ‘control de convencionalidad’ entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”.

Para mayor claridad, Don Sergio García Ramírez, Juez de la Corte, señala que una vez que ha sido definido el criterio de interpretación y aplicación por parte de la Corte

derecho de los tratados (Diario Oficial de la Federación del 14 de febrero de 1975). 5. Jurisprudencia internacional. Su utilidad orientadora en materia de derechos humanos.

Interamericana “éste sea recogido por los Estados en el conjunto de su aparato jurídico: a través de políticas, leyes, sentencias que den trascendencia, universalidad y eficacia a los pronunciamientos de la Corte constituida –insisto- merced a la voluntad soberana de los Estados...”

Así, el control “puede tener --como ha sucedido en algunos países-- carácter difuso, es decir, quedar en manos de todos los tribunales cuando éstos deban resolver asuntos en los que resulten aplicables las estipulaciones de los tratados internacionales de derechos humanos”

La relevancia de lo anterior se entiende a partir de la tesis derivada con motivo del amparo administrativo 1060/2008 resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación, con residencia en Morelia, Michoacán, y cuyo rubro y contenido es el siguiente:

“CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE INTERNA. LOS TRIBUNALES MEXICANOS ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLO. Tratándose de los derechos humanos, los tribunales del Estado Mexicano como no deben limitarse a aplicar sólo las leyes locales, sino también la Constitución, los tratados o convenciones internacionales conforme a la jurisprudencia emitida por cualesquiera de los Tribunales Internacionales que realicen la interpretación de los tratados, pactos, convenciones o acuerdos celebrados por México; lo cual obliga a ejercer el control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas y las supranacionales, porque este implica acatar y aplicar en su ámbito competencial, incluyendo las legislativas, medidas de cualquier orden para asegurar el respeto de los derechos y garantías, a través de políticas y leyes que los garanticen.”

De esta forma, se patentiza *“la necesidad de conformar un estándar mínimo de derechos, de emitir una jurisprudencia internacional que construya los derechos, y necesariamente dialogante con las jurisdicciones constitucionales”*.²³⁸

Y todo indica que en la materia electoral no puede haber excepción, por lo que a partir de este concepto, desde mi perspectiva, se potencializa la vigencia de los derechos humanos en nuestro ordenamiento jurídico, junto con lo que adelante mencionaremos de las reformas a la base constitución del Amparo.

Dicho lo anterior, llegado es el momento de plantear la tercera micro-conclusión:

En el ámbito internacional, desde diversos documentos y resoluciones la democracia se concibe como ese derecho fundamental y fundacional en cualquier sociedad, por lo que ha venido a constituirse como el referente más importante para la cooperación y como el lazo de entendimiento entre los países, así como el objetivo común que se comparte más allá de las fronteras. La razón esencial consiste en que la democracia, *per se*, construye condiciones propicias para la realización de todos los derechos humanos, y en consecuencia para el respeto de la propia dignidad humana.

En ese sentido, tanto en nuestro hemisferio como en el viejo continente diversos documentos han acogido y plasmado los anhelos democráticos de los pueblos, al tiempo que se ha conformado un derecho humano de los pueblos a la democracia y a las elecciones libres que, junto con los derechos políticos constituyen elementos para el desarrollo social, cultural, político y económico de los pueblos.

²³⁸ Caballero Ochoa, José Luis, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos frente a los Tribunales Nacionales. Algunas reflexiones sobre el caso mexicano*, en www.juridicas.unam.mx

Entre los derechos políticos destaca el de participar en la conducción política de manera independiente al de poder ser votado, por lo que en una interpretación extensiva se podría pensar que el derecho de conducción bien podría ser complementado con la posibilidad de accionar judicialmente en protección a la democracia, ya que al menos en el caso mexicano como se puso de manifiesto con el informe de 1998 y algunas resoluciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, no se cuentan con recursos integrales y efectivos para la tutela de la democracia, y particularmente a favor del ciudadano.

Por tanto, si hilvanamos algunos de los argumentos dados y los confrontamos con los criterios judiciales referidos, tendríamos que, los sujetos colectivos –como los pueblos- son titulares de derechos -a la democracia y a elecciones libres- y por tanto, en casos de violación de esos derechos se debe posibilitar su tutela judicial a través, por ejemplo, de las acciones colectivas.

No puede pasar inadvertida la afirmación de que al silenciarse legislativamente las acciones colectivas a finales de la década de los setentas, la estafeta pasó al ámbito internacional a partir de los ochentas, teniendo su primer triunfo en la configuración del sistema impugnativo vigente, que sin embargo, aún y cuando ha venido siendo abierto a través de la doctrina judicial, aún existen espacios cerrados que bien deberían ser revalorados.

Adicionalmente el valor de este tema se maximiza con la aún incipiente adopción del control de convencionalidad, pero que seguramente permitirá fortalecer la eficacia de los derechos humanos.

4.3.2 En el derecho comparado

En el presente apartado se revisaran algunas experiencias continentales que están vinculadas con acciones que podríamos señalar como colectivas en materia electoral.

Antes de, creo oportuno destacar primeramente dos resoluciones. La primera emitida por el Tribunal Constitucional Español y otra por el Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, y que sin duda, aunque breves, no dejan de ser aportaciones valiosas a la causa.

El Tribunal Constitucional Español en su sentencia 62/1983 recaída al recurso de amparo 218/1982 de 11 de julio de 1983, estableció que la idea de interés legítimo hace referencia a un interés protegido por el derecho y que en ocasiones pueden ser personales o comunes, estos últimos entendidos como aquellos en que la consecución del interés es la forma de satisfacer el de todos y cada uno de los que componen la sociedad, lo cual es reflejo de la concepción del Estado social y democrático de derecho en donde la solidaridad juega un papel fundamental.

Con respecto al Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela tenemos que, al resolverse el expediente No. 0085 por parte de la Sala Electoral en sentencia pronunciada el 25 de agosto del 2000, se reconoció que los derechos a la participación política y al sufragio *“forman parte de los derechos o intereses colectivos o difusos, puesto que permiten la satisfacción progresiva y concreta de los derechos y garantías constitucionales que protegen a la sociedad como ente colectivo”*.²³⁹

²³⁹ Véase. ESPINOZA, Alexander, *Breve análisis de la aplicación en la jurisprudencia del concepto de intereses y derechos colectivos y difusos*, s/d.

Así pues, se trata de dos resoluciones interesantes mediante las cuales se afirma que existen intereses colectivos y que la participación política y el sufragio son una muestra de esa clase de derechos colectivos, al menos desde perspectivas diferentes a las de nuestra justicia electoral.

Dicho lo anterior veamos algunas legislaciones continentales para verificar el tratamiento que algunos países dan en la materia electoral vinculado con las acciones colectivas, no sin antes advertir con el maestro Orozco Henríquez en que existe una vaguedad muy sensible en la regulación de los sistemas impugnativos electorales latinoamericanos, en cuanto que son insuficientes e imprecisas las respectivas disposiciones, en otros casos la reglamentación es excesiva, ya que en ocasiones por el sistema electoral de cada país se tienen que consultar órganos de diversa naturaleza –políticos o administrativos- y ello implica acudir luego a su propia legislación, así pues en palabras de Henríquez, *“todo lo cual dificulta la comprensión del respectivo régimen contencioso electoral, incluso para el especialista”*.²⁴⁰

No obstante habrá que aceptar y recordar –pues lo mencionamos en el primer capítulo- que, al final de cuentas la operatividad y funcionalidad de las instituciones y los sistemas electorales dependen de los contextos sociales, políticos, culturales en que se desarrollan, y por ello no deberá extrañarnos esa diversidad.

En este sentido, habrá que iniciar por señalar que en todas las legislaciones electorales continentales se encuentra la adopción de mecanismos de protección vinculados con un derecho político específico que lo es el de votar, por lo que algunas en sede administrativa y otras en sede contenciosa, pero todas abren la posibilidad de que los ciudadanos puedan impugnar su exclusión o negativa a su derecho de votar.

²⁴⁰ Véase. OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, *El contencioso electoral / La calificación electoral*, en *Tratado de Derecho Electoral...*, op. cit., p. 725.

Ahora bien, por lo que ve concretamente a la posibilidad de que los ciudadanos puedan ejercer acciones colectivas en la tutela de su democracia tenemos las siguientes experiencias.²⁴¹

En primer lugar tenemos a la *Argentina* quien en su Código Electoral Nacional prácticamente consigna que la impugnabilidad de cuestiones electorales es a favor de los partidos; en tanto que a los electores, en términos del artículo 10 sólo se les permite presentar un amparo electoral particularmente vinculado a la violación de sus derechos de votar.

En el Código Electoral de *Bolivia* se prevé un sistema impugnativo, y particularmente en aquellos cuyo objetivo es el combatir los cómputos de una elección, solamente –conforme al artículo 185- se otorga legitimación activa a los delegados de los partidos, a agrupaciones ciudadanas, pueblos indígenas o alianzas.

En lo que respecta a la legislación de *Chile* en su artículo 96 de la Ley 18.700 (Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios) se establece: *“Cualquier elector podrá interponer reclamaciones de nulidad contra las elecciones y plebiscitos por actos que las hayan viciado, relacionados con: a) la elección o funcionamiento de las Mesas Receptoras o Colegios Escrutadores o los procedimientos de las Juntas Electorales; b) el escrutinio de cada Mesa o los que practiquen los Colegios Escrutadores; c) actos de la autoridad o de personas que hayan coartado la libertad del sufragio; d) falta de funcionamiento de Mesas, y e) práctica de cohecho, de soborno o de uso de fuerza y de violencia.”* Por su parte el artículo 97 de la citada legislación señala que: *“cualquier elector podrá solicitar la rectificación de escrutinios en que se haya incurrido en omisiones o en errores aritméticos.”*

²⁴¹ Para la elaboración de este apartado se consultó la base de datos en la página web del Instituto Interamericano de Derechos Humanos: <http://www.iidh.ed.cr/capel/> [consultada el 24 de marzo 2006].

Por su parte en el caso de *Colombia* tenemos que en su Código Electoral se establece en el capítulo de reclamaciones que éstas podrán presentarse por escrito con motivo de irregularidades diversas, y que la legitimación activa para su interposición en términos del artículo 192 corresponde a los candidatos, sus apoderados o los testigos electorales que son figuras similares a los representantes de los partidos en el caso mexicano.

En el caso de *Costa Rica* en la Ley N° 1536 correspondiente al Código Electoral de Costa Rica destaca que se reconoce la posibilidad de que determinadas actuaciones puedan ser viciadas de nulidad en términos del artículo 142, como por ejemplo el acto, acuerdo o resolución de una Junta ilegalmente integrada, ilegalmente reunida o que funcione en lugar u hora diferente a los fijados conforme con esta ley; pero resulta más ilustrador para los efectos de nuestra investigación que el artículo 143, respecto de la acción para demandar las nulidades, señale: “*La acción para demandar nulidades y acusar transgresiones electorales es pública y no obliga al rendimiento de fianza*”, por lo que el Tribunal Supremo de Elecciones tendrá que resolver las controversias que se le presenten por esta vía al momento de la declaratoria de la elección correspondiente.

En cuanto a *Ecuador* tenemos que, en términos de los artículos 10 y 13 del Código Nacional corresponde al Tribunal Supremo Electoral y a los Tribunales Provinciales Electorales la resolución de los reclamos que interpongan los sujetos políticos a través de sus representantes legales, apoderados o mandatarios especiales, según el caso, y los candidatos, por lo que se infiere que la legitimación activa solo esta concedida principalmente a los partidos políticos.

Por su parte en el caso de *El Salvador* si bien –conforme al artículo 307 de su Código Electoral- limita la posibilidad de impugnar las resoluciones de los organismos electorales a los representantes legales de los partidos políticos y coaliciones, a los delegados especiales de los propios partidos, o apoderados

judiciales; no menos lo es que también se otorga el derecho de acción a un Fiscal Electoral, al Fiscal General de la República, y al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos; en tanto que al ciudadano solo para efectos de registros electorales.

Respecto de *Guatemala* tenemos que en la Ley Electoral y de Partidos Políticos se establecen medios de impugnación cuya competencia recae principalmente en el Tribunal Supremo Electoral, por lo que en términos del artículo 250 dentro de un proceso electoral sólo las partes acreditadas podrán interponer los recursos establecidos, por lo que entiéndase los partidos políticos.

En *Honduras* la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas prevé una acción de nulidad que opera principalmente en la etapa de las votaciones y de la declaratoria de las elecciones, por lo que de conformidad con los artículos 203 y 204 dicha acción podrá “*ejercitarla cualquier ciudadano*” ante el Tribunal Supremo Electoral, así como el amparo en contra de la resolución correspondiente.

Por su parte en *Nicaragua* conforme a su Ley Electoral, la impugnabilidad de los actos de las autoridades electorales, prácticamente está en manos de los llamados fiscales de los partidos políticos o alianzas contendientes conforme a preceptos como el 161 de la legislación en cita.

En *Panamá* el Código Electoral señala que, en términos del artículo 231 cualquier ciudadano puede impugnar la postulación de un candidato; en tanto que, el artículo 374 establece que cada persona o partido político con interés legítimo podrá ser parte en los procesos o en las demandas de nulidad.

Respecto de *Paraguay* en términos de la Ley No. 635/05 que reglamenta la Justicia Electoral, en el artículo 41 se consigna que la legitimación activa

corresponde a los apoderados de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales.

No obstante llama la atención que adoptan la figura del fiscal electoral en defensa del interés público y cuyas principales atribuciones de conformidad con el artículo 24 son: a. Velar por la observancia de la Constitución, el Código Electoral y la Ley; b. Intervenir y dictaminar en representación de la sociedad en todo proceso que se substancie ante el fuero electoral; c. Actuar de oficio o a instancia de parte en las faltas electorales; y, d. Participar del control patrimonial y la fiscalización del funcionamiento de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales.

En cuanto a *Perú* tenemos que en la Ley Orgánica de Elecciones en su artículo 367 se establece que tratándose de la figura de la nulidad de elecciones sólo puede ser impugnado por los personeros legales de los partidos, alianzas de partidos, agrupaciones o listas independientes.

Por su parte en *Puerto Rico* de su ley electoral se infiere con el artículo 6.014 que la legitimación activa para la impugnabilidad electoral se centra en la figura de los partidos políticos.

En el caso de *República Dominicana* conforme a la Ley Electoral No. 275-97, se infiere que al igual que varias legislaciones continentales la legitimación activa en materia electoral se sitúa en el interés de las organizaciones políticas contendientes, tal y como se consigna en el artículo 152 de la referida legislación.

Respecto del *Uruguay* tenemos que en la Ley de Elecciones igualmente se infiere de su sección V, que la impugnabilidad de los actos sólo compete a los partidos políticos, al menos en el caso de las nulidades conforme al artículo 162.

Y finalmente en el caso de *Venezuela*, en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de Venezuela se establece que la revisión de actos en sede judicial corresponde a la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, particularmente a través del denominado contencioso electoral, en donde los sujetos legitimados para accionar son los partidos políticos nacionales y regionales, los grupos de electores y toda persona natural o jurídica que tenga interés en ello, tal y como lo prevé los artículos 234, 235 y 236.

De esta forma, con base en el recorrido legislativo realizado a la legislación continental llegamos a nuestra cuarta micro-conclusión:

Como se ha sostenido, existen derechos colectivos, derivados varios de ellos de los propios regímenes democráticos adoptados, como por ejemplo, la participación política y el sufragio, sin embargo, como todo derecho consagrado y reconocido de nada sirve si no va acompañado de un medio de protección o tutela.

En este sentido podemos percatarnos que por ejemplo de todos los países consultados destacan el caso de *Chile* con la posibilidad de que cualquier elector puede ejercer acciones de nulidad sobre las elecciones generales; por su parte en *Costa Rica* una acción similar de nulidad es de naturaleza pública; en el caso de *El Salvador* se confiere la legitimación activa para impugnar en la materia a un Fiscal Electoral y al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos; en *Honduras* también tenemos que una acción de nulidad se reconoce a favor de cualquier ciudadano; en *Panamá* los ciudadanos pueden impugnar la postulación de candidatos y en los procesos y demandas de nulidad se reconoce legitimación activa a las personas que tengan un interés legítimo; en *Paraguay* se adopta la figura del fiscal electoral en cuanto defensor del interés público; finalmente en el caso de *Venezuela* se permite la impugnación por parte de personas naturales con interés.

Si bien no son una tendencia arraigada en Latinoamérica las acciones colectivas en materia electoral, tampoco son aspectos ajenos, por lo que más allá de que el panorama trazado ha sido general, lo importante es visualizar tan sólo en vía de referencia el hecho de que sí existen sistemas que permiten otorgar la legitimación activa dentro del contencioso electoral a otros sujetos que no sean los partidos políticos.

4.3.3 En el derecho interno

En un primer momento, este párrafo introductorio planteaba que aún y cuando habían existido notables e interesantes impulsos, en el caso mexicano se denotaba la ausencia de una discusión profunda sobre la naturaleza y alcances de instituciones jurídicas como las acciones colectivas, los derechos o intereses colectivos, difusos o individuales homogéneos, razón por la cual creíamos en un inicio que era –y tal vez lo siga siendo- una de las grandes agendas pendientes, sin embargo, a partir de diciembre de 2010 fue necesario un replanteamiento de este párrafo.

La razón. La aprobación y el inicio del proceso de reforma al artículo 17 constitucional que adiciona un párrafo en clara referencia a las acciones colectivas.

Inicialmente la Cámara de Diputados en abril de 2009 había aprobado el siguiente texto: *“Las leyes que expida el Congreso de la Unión regularán los derechos colectivos, los cuales solamente podrán establecerse en materia de protección al consumidor, usuarios de servicios financieros y protección al ambiente. Estos derechos podrán ser ejercidos por los órganos federales del Estado competentes en estas materias, por sí o a petición de los interesados. Dichas leyes*

*determinarán las acciones y procedimientos judiciales para tutelarlos. Los jueces federales conocerán de manera exclusiva sobre estos juicios”.*²⁴²

Adviértase el carácter limitado de las acciones colectivas y su puesta en manos de los órganos estatales, sin embargo, el 3 de diciembre de 2009, la Cámara de Senadores aprobó el siguiente texto: *“El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos”.*

De esta forma, se puso sobre la mesa la discusión de las acciones colectivas desde una perspectiva constitucional.

Dicho lo anterior, podríamos decir que existen cuatro áreas jurídicas en las cuales se ha intentado bosquejar incipientemente este tipo de acciones, y señalo lo incipiente por que aún y con la reforma al artículo 17 constitucional faltará un muy buen trecho por recorrer, sobre todo por las reservas de ley que se prevén y que en el contexto en que operan nuestros órganos legislativos es poco alentador, por ello refirámonos a las materias de: amparo, medio ambiente, protección al consumidor y electoral.

a. En materia de amparo. Antes de abordar el contenido de algunas disposiciones de la Ley de Amparo, igualmente me veo en la necesidad de comentar la reforma constitucional en materia de amparo, tal vez de las más importantes en los último años, y que, en la parte que nos interesa destaca lo siguiente: Ahora el Amparo con la nueva redacción de la fracción I, del artículo 103 constitucional, tutelaré también omisiones que violen derechos humanos reconocidos por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

²⁴² Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2743-XIV, jueves 23 de abril de 2009.

Asimismo, en el artículo 107, fracción I, se indica que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, *“teniendo tal carácter quien aduce ser titular ... de un interés legítimo individual o colectivo...”*.

Sin duda otro paso trascendente que habrá que ver cómo se refleja en la normativa ordinaria y particularmente, cómo es recibido y aplicado por la doctrina judicial.

Dicho ello, regresemos a la ley de amparo que prevé en sus artículos del 212 al 234 lo que se conoce como el amparo en materia agraria, y que, en términos de la propia legislación establece que su finalidad es la tutela de los núcleos de población ejidal o comunal y a los ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios; y basta ver quiénes están legitimados para interponer el amparo -a. 213 de la Ley de Amparo- para percatarse que de alguna manera se trata de una acción colectiva que se otorga tanto a los representantes de los núcleos de población ejidal o comunal, como a los propios integrantes del mismo, para la defensa de sus derechos agrarios o los de las comunidades.

Al margen de que estimamos afortunada dicha regulación, habrá que admitir que aún nos falta mucho para efficientar nuestros mecanismos de tutela para la protección de los derechos o intereses colectivos, y el amparo, evidentemente que no es la excepción.

En esa tesitura, resulta por demás interesante, tanto por que se dicta en materia civil, como por el contenido de la misma, una tesis aislada dictada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, y que sustancialmente dice: *“Procesos Jurisdiccionales o Colectivos Individuales Características Inherentes. El ejercicio de las acciones colectivas ante los órganos jurisdiccionales, exige al Juez*

adecuar el procedimiento, para adoptar los principios del proceso jurisdiccional social. En principio, el juzgador debe despojarse de la idea tradicional de los límites impuestos para la defensa de los intereses individuales o el derecho subjetivo de cada individuo, para acudir a una interpretación jurídica avanzada, de vanguardia en la cual potencialice las bases constitucionales con los criterios necesario para preservar los valores protegidos y alcanzar los fines perseguidos, hacia una sociedad más justa. Sólo así se pueden tutelar los intereses colectivos o difusos, pues su impacto es mucho mayor, se requiere el máximo esfuerzo y actividad de los tribunales y considerable flexibilidad en la aplicación de las normas ...”²⁴³

Asimismo, de manera solamente referencial se tiene el conocido caso de la comunidad de *Mininuma*, perteneciente al municipio de Metlatónoc, Guerrero, que es una comunidad indígena Na Savi (Mixteca), que se encuentra a una hora y media de camino a pie de la cabecera municipal, y en donde sustancialmente el Juez Séptimo de Distrito del Estado de Guerrero, al resolver el expediente 1157/2007 con sentencia del 11 de julio de 2008, reconoció a favor de la comunidad derecho a la salud y a la no discriminación, rompiendo con ciertos paradigmas, entre ellos el de la legitimación, y si bien siguió puntualmente el principio de instancia de parte agraviada y el de relatividad de la sentencia, los efectos reales de la resolución abarcaron a todos los integrantes de la comunidad.

b. En materia ambiental. En materia ambiental tenemos dos legislaciones importantes: La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y la Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y el Deterioro Ambiental.

En el caso de la Ley del Equilibrio Ecológico, destaca de manera muy particular la figura jurídica que se encuentra prescrita de los artículos del 189 al 204 sobre lo que se denomina “Denuncia Popular”, y que en esencia se trata de que:

²⁴³ Registro IUS: 169862, localización Novena Época, Tribunal Colegiado de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, abril de 2008, p. 2381, tesis 1.4°.C.136C, aislada, Civil.

“Artículo 189.- Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, [...]”.

Si bien resulta interesante la figura, no habrá que perder de vista que se trata en última instancia de un procedimiento administrativo e inquisitivo, que a lo más en términos del artículo 195 si de la investigación se desprende responsabilidad de autoridades federales, estatales o municipales, emitirá recomendaciones que serán públicas, autónomas, y no vinculatorias.

La otra normatividad es la Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y Deterioro Ambiental, y que tiene por objeto –artículo 1º- *“regular el régimen de responsabilidad civil derivado del ejercicio de las actividades con incidencia ambiental, con la finalidad de reparar los daños a las personas o el deterioro medioambiental que pudieran ocasionarse como consecuencia de dicho ejercicio”.*

En este sentido, destaca en términos de legitimación para reclamar la reparación del daño los sujetos previsto en el artículo 7, y que principalmente son: *“Cualquier persona moral mexicana, sin fines de lucro y que tenga como objeto social la protección del medio ambiente, o cualquier ciudadano con domicilio en alguno de los municipios en donde se hubiere causado el daño.”*

Sin duda tal vez sea esta normatividad la que más se acerca a las acciones colectivas en cuanto que a través de ellas se obtiene una tutela judicial, ya sea reparando el daño o en vía precautoria evitando que se siga realizando, sin embargo, se encuentra limitado al espacio ambiental, que por lo demás es destacable.

c. En materia de protección a los consumidores. Por lo que corresponde a la Ley Federal de Protección al Consumidor, tenemos que los artículos 24, fracciones II y III, y el 76, plantean que la Procuraduría podrá representar los intereses de los consumidores ante las propias autoridades judiciales, por lo que se infiere una especie de representación colectiva o legitimación a favor de la procuraduría para la defensa de los intereses o derechos de los consumidores.

Al respecto se ha generado tesis aislada de rubro: *“ACCIONES COLECTIVAS A FAVOR DE LOS CONSUMIDORES. LEGITIMACIÓN, COMPETENCIA Y OBJETO. En los artículos 21 y 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se advierte el reconocimiento de la existencia de intereses difusos o colectivos de los consumidores, tutelados a través de las acciones colectivas o de grupo, cuya legitimación corresponde, en el caso de los consumidores, a la Procuraduría Federal del Consumidor, las cuales deben ejercerse ante autoridad jurisdiccional del orden federal, previo análisis de su procedencia, tomando en consideración la gravedad, el número de reclamaciones o denuncias que se hubieran presentado en contra del proveedor o la afectación general que pudiera causarse a los consumidores en su salud o en su patrimonio, y cuyo objeto puede ser indemnizatorio, para resarcir de los daños y perjuicios causados, o preventivo, para impedir, suspender o modificar las conductas que puedan causarlos.”*²⁴⁴

Si bien es interesante la figura, no deja de ser solo un ejercicio aislado que tendría que extenderse hacia la tutela de otros derechos colectivos.

d. En materia electoral. Respecto de la materia que nos ocupa, podríamos decir que por criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por un lado se ha reconocido la existencia de los intereses o derechos difusos en el ámbito electoral, y ello se debería ver como una muy buena noticia para la

²⁴⁴ Registro IUS: 169985, localización Novena Época, Tribunal Colegiado de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, abril de 2284, p. 2381, tesis 1.4°.C.135 C, aislada, Civil.

investigación, sin embargo, por el diseño del sistema impugnativo electoral, el ejercicio y la defensa de esos derechos se han conferido a los partidos políticos a través de las llamadas acciones tuitivas, lo que no es un asunto menor, máxime a partir de la realidad que se percibe en torno a los partidos políticos dentro de nuestro régimen político.

Para mayor ilustración al respecto, resulta necesario transcribir literalmente dos criterios de jurisprudencia sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

“ACCIONES TUITIVAS DE INTERES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR.- Conforme a la interpretación sistemática de los artículos 41, párrafo segundo, fracción I, y 99 párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 10, apartado 1, inciso b); y 86, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los elementos necesarios para deducir acciones tuitivas de intereses difusos por los partidos políticos son: 1. Existencia de disposiciones o principios jurídicos que impliquen protección de intereses comunes a todos los miembros de una comunidad amorfa, carente de organización, de representación común y de unidad de acciones, sin que esos intereses se puedan individualizar, para integrarlos al acervo jurídico particular de cada uno; 2. Surgimiento de actos u omisiones, generalmente de parte de las autoridades (aunque también pueden provenir de otras entidades con fuerza preponderante en un ámbito social determinado) susceptibles de contravenir las disposiciones o principios jurídicos tuitivos de los mencionados intereses, con perjuicio inescindible para todos los componentes de la mencionada comunidad; 3. Que las leyes no confieran acciones personales y directas a los integrantes de la comunidad, para

enfrentar los actos conculcatorios, a través de los cuales se pueda conseguir la restitución de las cosas al estado anterior o el reencausamiento de los hechos a las exigencias de la ley, ni conceda acción popular para tales efectos; 4. Que haya en la ley bases generales indispensables para el ejercicio de acciones tuitivas de esos intereses, a través de procesos jurisdiccionales o administrativos establecidos, que no se vean frenadas de modo insuperable, por normas, principios o instituciones opuestos, y 5. Que existan instituciones gubernamentales, entidades intermedias o privadas, o personas físicas, que incluyan, de algún modo, entre sus atribuciones, funciones u objeto jurídico o social, con respaldo claro en la legislación vigente, la realización de actividades orientadas al respeto de los intereses de la comunidad afectada, mediante la exigencia del cumplimiento de las leyes que acojan esos intereses. Como se ve, la etapa del proceso electoral de emisión de los actos reclamados, no es un elemento definitorio del concepto. Consecuentemente, basta la concurrencia de los elementos de la definición para la procedencia de esta acción, independientemente de la etapa del proceso electoral donde surjan los actos o resoluciones impugnados. (S3ELJ 10/2005).”

“PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.- La interpretación sistemática de las disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y especialmente los principios rectores de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hacen patente que los partidos políticos nacionales están facultados para deducir las acciones colectivas, de grupo o tuitivas de intereses difusos que sean necesarias para impugnar cualquier acto de la etapa de

preparación de los procesos electorales, por las siguientes razones: Para la consecución de los valores de la democracia representativa, se requiere la elección de los gobernantes mediante el ejercicio del sufragio universal, libre, secreto y directo de la ciudadanía. Para hacer posible el ejercicio del derecho activo y pasivo del voto con esas calidades, se hace indispensable la organización de los procesos electorales, cuya primera etapa es, precisamente, la preparación de las condiciones necesarias para hacer realidad dicho objetivo. Si los actos preparatorios son de carácter instrumental respecto al ejercicio del derecho al sufragio que se lleva a cabo en la jornada electoral, es indudable que las deficiencias, irregularidades o desviaciones de tales actos preparatorios, afectan el interés de cada uno de los ciudadanos que pueden votar en los comicios que posteriormente se deben celebrar. Sin embargo, la ley no confiere a los ciudadanos ninguna acción jurisdiccional para la defensa de ese interés, ni en forma individual ni en conjunto con otros ciudadanos, sino que sólo les otorga acción respecto de algunas violaciones directas al citado derecho político, y ni siquiera les permite invocar en estos casos como agravios las violaciones cometidas durante el proceso electoral, como causantes de la conculcación directa del derecho político, ya que tiene establecido que los actos preparatorios se convierten en definitivos e inimpugnables al término de esa etapa del proceso electoral. Las circunstancias apuntadas ubican a los intereses de los ciudadanos en los actos de preparación del proceso electoral en condición igual a los que la doctrina contemporánea y algunas leyes denominan intereses colectivos, de grupo o difusos, que tienen como características definitorias corresponder a todos y cada uno de los integrantes de comunidades de personas indeterminadas, comunidades que crecen y disminuyen constantemente, carecen de organización, de representación común y de unidad en sus acciones, y respecto de cuyos intereses colectivos, de grupo y difusos, se han venido diseñando acciones jurisdiccionales con el mismo nombre, pero dotadas de

cualidades acordes con su finalidad y naturaleza, y por tanto, diferentes a las de las acciones tradicionales construidas para la tutela directa de derechos subjetivos claramente establecidos y acotados, acciones individuales que se conceden solamente a los sujetos que se puedan ver afectados directa e individualmente por determinados actos. En consecuencia, en procesos jurisdiccionales nuevos, como los de la jurisdicción electoral, se debe considerar acogidos estos tipos de acciones, cuando se produzcan actos que afecten los derechos de una comunidad que tenga las características apuntadas, y que sin embargo no se confieran acciones personales y directas a sus integrantes para combatir tales actos, siempre y cuando la ley dé las bases generales indispensables para su ejercicio, y no contenga normas o principios que las obstaculicen. En la legislación electoral federal mexicana, no existen esos posibles obstáculos, porque sólo exige que los actores tengan un interés jurídico, como se advierte, por ejemplo, en el artículo 40, apartado 1, inciso b) de la primera ley citada, pero no se requiere que este interés derive de un derecho subjetivo o que el promovente resienta un perjuicio personal y directo en su acervo puramente individual, para promover los medios de impugnación válidamente. Para este efecto, los partidos políticos son los entes jurídicos idóneos para deducir las acciones colectivas descritas, porque tal actividad encaja perfectamente dentro de los fines constitucionales de éstos, en cuanto entidades de interés público, creadas, entre otras cosas, para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, en cuyos procesos se deben observar invariablemente los principios de constitucionalidad y legalidad, mismos a quienes se confiere la legitimación preponderante para hacer valer los medios de impugnación en esta materia, según se ve en los artículos 13, apartado 1, inciso a); 35,

apartados 2 y 3; 45, apartado 1, incisos a) y b), fracción I; 54, apartado 1, inciso a); 65, apartado 1, y 88, apartado 1, todos de la citada ley de medios de impugnación. (S3ELJ 15/2000).”

Así, de manera clara y tajante tenemos que, en materia electoral nuestro máximo Tribunal en la materia ha reconocido la existencia de los derechos o intereses colectivos vinculados con la democracia, sin embargo la defensa de esos derechos se le ha otorgado a los partidos políticos a través de las acciones tuitivas y considerando que éstos, constitucionalmente, son entidades de interés público.

Lo anterior resulta fundamental por varias cuestiones: Primero se reafirma la idea de que en materia electoral existen derechos colectivos como –desde nuestro punto de vista- lo es la propia democracia; así mismo se reafirma la situación de que esos derechos deben ser protegidos; y finalmente, si bien la defensa se confiere a los partidos, habremos de valorar desde un punto de visto socio-político si a partir de la realidad que vive el sistema de partidos políticos es factible seguir dejando en sus manos la defensa de nuestros derechos democráticos, máxime considerando los grados de desafección, desconfianza, crisis de credibilidad, representatividad y legitimidad que existen en la sociedad respecto de dichos institutos políticos.

En otras palabras, la democracia y su protección es una cosa tan seria e importante, como para seguir dejándola solamente en manos de los partidos políticos.

En este apartado también se debe valorar que, la discusión interna sobre las acciones colectivas se debe cifrar, además, en dos aspectos adicionales: Sobre la garantía de acceso a la justicia, y sobre la importancia de los tratados internacionales en nuestro sistema jurídico.

En efecto, hemos procurado reafirmar la idea de la existencia de los derechos colectivos, y particularmente de aquellos vinculados con la democracia, sin embargo también hemos señalado que de nada sirve el reconocimiento de un derecho que no vaya acompañado de un medio de protección, y en ese contexto es en donde toma mayor importancia la garantía de acceso a la justicia o a la tutela jurisdiccional contenida en el artículo 17 de nuestra Constitución, y que Ovalle Favela la concibe como: *“derecho público subjetivo que toda persona tiene para acceder a tribunales independientes e imparciales, con el fin de plantear una pretensión o defenderse de ella, a través de un proceso justo y razonable, en el que se respeten los derechos que corresponden a las partes; así como para que dichos tribunales emitan una decisión jurisdiccional sobre la pretensión o la defensa y, en su oportunidad, ejecuten esa resolución”*.²⁴⁵

Tal vez este tema sea de la mayor importancia para la investigación, ya que en última instancia estaríamos hablando de la protección de derechos humanos vinculados con nuestro régimen democrático, y por ello no habrá que olvidar que, el acceso a la justicia constituye “la última frontera” en cuanto al respeto de los derechos humanos y su tutela efectiva.

En este sentido es preciso recapitular que: *“Los ciudadanos asumen que los derechos humanos muestran su vigencia sólo cuando encuentran amparo al reclamo que formulan con motivo de sus violaciones, no cuando quedan en espera del reconocimiento de sus derechos o cuando quedan impunes los más graves crímenes. De la respuesta institucional a cada caso [...] dependerá en última instancia la legitimidad real con que operen las instancias formales y todos los demás actores del sistema en una determinada realidad nacional”*.²⁴⁶

²⁴⁵ Copias fotostáticas sin datos.

²⁴⁶ MENDEZ, Juan E., *El acceso a la justicia, un enfoque desde los derechos humanos*, en *Acceso a la Justicia y Equidad*, copias fotostáticas s/d, pp. 16-17.

Por otra parte, habrá que dimensionar la importancia de la información y argumentos traídos del derecho internacional, y en los cuales encontramos razones importantes para reafirmar la propuesta principal, y lo cual habrá de verificarse desde la óptica de que ese derecho supranacional, en la mayoría de los casos forma parte de nuestro propio orden jurídico interno, y para comprobarlo, tan sólo se tendría que acudir al artículo 133 constitucional en donde se plantea la jerarquía normativa de los tratados internacionales dentro de nuestro derecho interno.

Bajo esta lógica, resulta necesario atender que la democracia desde la perspectiva continental puede considerarse como un derecho humano, y por lo tanto, también desde una óptica hemisférica todo derecho humano debe ser protegible, pues existe un derecho igualmente humano al acceso a la justicia o a la tutela jurisdiccional.

Mantenernos ajenos a la necesidad de construir esos mecanismos de protección, implicará lisa y llanamente seguir violentando nuestro sistema jurídico en dos niveles: En el ámbito constitucional y desde el derecho internacional.

Así, llegamos a nuestra quinta micro-conclusión: En el derecho interno existe un incipiente reconocimiento a los derechos o intereses colectivos y difusos, y en consecuencia, a su protección a través de mecanismos eficaces. Entre los espacios en donde se nos presenta esa novel aceptación, tenemos al amparo en materia agraria, a la denuncia popular y a la reclamación de la responsabilidad civil en materia ambiental, y a la representación colectiva en materia de protección a los consumidores.

En materia electoral a través de criterios del Tribunal Electoral se ha reconocido la existencia de los derechos colectivos o difusos en materia electoral y democrática, sin embargo, frente a la ausencia de acciones colectivas se le ha conferido a los

partidos la representación de esos derechos o intereses a través de las acciones tuitivas.

Lo anterior resulta por si mismo cuestionable a la luz de la realidad política que vive nuestro sistema de partidos, caracterizada por la desafección social, desconfianza e ilegitimidad hacía esas instituciones.

De la misma forma, habrá que valorar el hecho de que la ausencia de mecanismos de protección a los intereses o derechos colectivos o difusos, implica una denegación de justicia, lo cual conlleva directamente a la violación de otro derecho humano, por ello, la trasgresión se cifra en dos planos: en el interno a partir de una violación constitucional, y en el externo desde una perspectiva del derecho internacional, que por lo demás, también forma parte de nuestro derecho interno.

4.3.3.1 Opinión del Ministro Genaro David Góngora Pimentel en relación al Recurso de Reclamación 235/2006-PL. (Proceso electoral federal 2006). Sin duda uno de los momentos más difíciles a los que se ha sometido la justicia electoral mexicana, particularmente el contencioso electoral, fue la resolución de medios de impugnación derivados de la elección presidencial del 2006, así como la calificación de la elección, por lo que vale la pena rescatar algunas consideraciones.

Un primer punto destacable es que durante la etapa de las impugnaciones, a la voz del *“voto por voto y casilla por casilla”*, diversos ciudadanos mexicanos se presentaron ante las instancias jurisdiccionales, ya fuera demandando la revisión de los votos emitidos durante la jornada electoral, o bien, pidiendo se respetara su voto depositado en las urnas, sin embargo, no obstante que las peticiones fueron canalizadas a través de los juicios de inconformidad promovidos o de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la respuesta jurídica ofrecida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fue el desechamiento de tales demandas, ya que por un lado se

razonaba la falta de legitimación por parte de los ciudadanos, y en otros la falta de interés jurídico, ya que en todo caso se argumentó que, los únicos facultados para impugnar los resultados electorales de conformidad con el sistema impugnativo electoral, eran los partidos políticos.

No obstante lo anterior, este apartado lo dedicamos a los argumentos dados por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, con motivo del recurso de reclamación 235/2006-PL que se presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que en ejercicio de la facultad conferida en el entonces artículo 97 constitucional -recordemos que ya se derogó esta facultad-, se avocará a la investigación de hechos que presuntamente constituyeron violación al voto público.²⁴⁷

Lo anterior, en la inteligencia de que con motivo de la reforma constitucional en materia electoral impulsada durante el 2007, el párrafo tercero a que se hace referencia, fue derogado,²⁴⁸ por lo que su referencia, ahora, tendrá una connotación meramente histórica.

Hecha la acotación, las ideas expresadas por el Señor Ministro tomaron como base la defensa a la democracia a través del tercer párrafo del artículo 97 constitucional, ya que consideró a la democracia como una consecuencia organizativa de las constituciones, por lo que una sociedad abierta a la democracia no solo se constriñe a las elecciones, sino a la realización de los derechos fundamentales, por lo que la defensa de la Constitución conlleva a la defensa de la democracia.

En ese sentido, la Constitución Mexicana establece un medio de defensa como lo es la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

²⁴⁷ Versión electrónica remitida a solicitud expresa por la ponencia del Ministro David Genaro Góngora Pimentel.

²⁴⁸ Diario Oficial de la Federación del 13 de noviembre de 2007.

ante presuntas violaciones al voto público, aunque, reconoce el señor Ministro, es un supuesto poco interpretado por la jurisprudencia y abandonado por la doctrina.

De la misma forma sostiene que durante la vigencia del texto original de 1917, dicha disposición se solicitó en ocho ocasiones, siendo reformado en 1977, suprimiendo la referencia a los delitos federales, y quedando como actualmente se contempla.

Así, hace referencia al proceso de reforma de dicho artículo, concluyendo que *“el objeto de la reforma era que este Alto Tribunal despejara las dudas que pudieran surgir en torno a un proceso electoral, para aportar certeza a los votantes.”*

Asimismo, frente a las funciones propias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Ministro sostiene los elementos constantes del citado artículo, y que a saber son: *“1. Sirve para contribuir al esclarecimiento de la verdad, es decir, para despejar las dudas que pudieran surgir en torno a un proceso electoral, y aportar certeza a los votantes. 2. Con su ejercicio se debe normalizar, en principio, las delicadas funciones del Estado. 3. Sólo se puede ejercer respecto de las elecciones federales y únicamente cuando estas se hayan celebrado. 4. Para valorar la conveniencia de su ejercicio se debe tomar en cuenta la conveniencia nacional, las condiciones que prevalezcan en el país, la paz pública y la juridicidad de la política nacional. 5. No solo se puede ejercer en un contexto de violencia, de violación a las garantías individuales, sino que también se pudiera ejercer por cualquier violación al voto público, sobre todo cuando no existiera certeza en los procesos electorales. 6. Los principios constitucionales rectores de las elecciones, la certeza, la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad son defendibles a través de esta facultad”.*

A partir de lo anterior, sostiene tajantemente: *“la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el ombudsman electoral mexicano en atención a que defiende el*

derecho fundamental al voto público, en tanto que el ejercicio de esta facultad tiende a dotar de certeza a los procesos electorales y a reestablecer la paz pública”.

Y entonces, en vía de ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podría recomendar a la Procuraduría General de la República, el inicio de alguna averiguación por la posible comisión de un delito electoral, y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la sugerencia de declarar válida o nula una elección.

Bajo esa lógica los alcances del tercer párrafo del artículo 97 sería coherente con el sistema de justicia electoral, al tiempo que los particulares podrían solicitar el ejercicio de esa facultad, ya que son los que sufragan quienes resienten la ingobernabilidad, la duda electoral o el peligro a la paz pública.

Ciertamente los argumentos son interesantes, y más cuando pueden constituir un referente para la adopción clara de la figura que proponemos, particularmente porque es plausible estar ante la presencia de un mecanismo de tutela propio de una acción colectiva, pues como veremos más adelante, precisamente entre los mecanismos de protección que se sugiere explorar, nos encontramos con el de conceder la defensa a instancias públicas como a un defensor del pueblo o al ombudsman.²⁴⁹

4.3.4 En la dogmática jurídica

Antes de iniciar con mayor detalle, es interesante recuperar algunas reflexiones de Mauro Cappelletti, publicadas en 1997, pero presentadas en una conferencia el 14 de marzo de 1975.²⁵⁰

²⁴⁹ Véase. HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar, *Mecanismos de tutela...*, op. cit., pp. 74-75; GIDI, Antonio, *Legitimación para demandar en las acciones colectivas*, en *La Tutela de...*, op. cit., pp. 107-117.

²⁵⁰ *La protección de intereses colectivos y de grupo en el proceso civil. (Metamorfosis del procedimiento civil)*, en Revista de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, número 105-106, enero-junio 1997, pp. 73-102.

Y que más allá de evidenciar que seguimos llegando tarde a muchas citas, resulta ilustrativo analizar la posición que establecía la doctrina en torno al tema, particularmente a partir de afirmar que *“una verdadera revolución está en curso en el dominio del Derecho judicial civil”,* ya que *“continuar, según la tradición individualista típica del siglo XIX, a relacionar estos derechos a individuos particulares... significaría hacer imposible una protección jurídica efectiva de estos derechos”.* (el subrayado es nuestro).

Y después de hacer un análisis comparativo de las figuras surgidas en la década de los setentas y antes, para la defensa de derechos como por ejemplo de los consumidores y medio ambientales en países tan heterogéneos en sus tradiciones jurídicas como Suecia, Inglaterra, India, Ghana, Italia, la entonces Alemania Federal, Tanzania y Estados Unidos de Norteamérica, sostiene: *“El riesgo es de terminar por tener establecimientos creados demasiado tarde, y adaptados demasiado tarde a las necesidades que se imponen poco a poco”.* (subrayado nuestro).

Así, *“Es justamente la búsqueda de estos tipos de protección nuevos que, en mi opinión, está en vía de caracterizar profundamente la evolución del Derecho de la época moderna”,* evolución por cierto que parece que llegamos tarde, aunque al parecer todo indica que llegamos.

Establecido lo anterior, se tiene que uno de los conceptos básicos que incluso se han venido manejando en la investigación es el de los derechos o intereses colectivos y difusos, ya que sobre ellos se posicionan las acciones colectivas como el mecanismo para su defensa, luego entonces, si la tesis se finca en la propuesta de las acciones colectivas para la materia electoral se deberá partir de que, en el mejor de los casos la democracia es un derecho colectivo o difuso que requiere de tutela a ese nivel y a través de esas figuras, o en otra posición distinta, que de la misma

democracia dimanan una diversidad de derechos o formas de democracia que igualmente requieren esa protección colectiva.

Así, al reconocimiento de un derecho, necesariamente debe venir su tutela o protección.

Previamente a establecer las nociones anunciadas, resulta oportuno destacar algunas relaciones construidas a partir de los elementos democráticos, de los derechos humanos de corte social y político, y de los llamados derechos colectivos o difusos.

Se debe destacar que entre la democracia y los derechos sociales y políticos existe una relación necesaria, ya que como apuntamos en el apartado del derecho internacional, al menos en esa sede se ha reconocido la interdependencia de ambos elementos toda vez que se piensa que es en los regímenes o escenarios democráticos en donde es más propicio que florezca la progresiva realización de los otros derechos humanos, entre ellos los sociales.

De la misma forma tenemos la relación entre los derechos sociales y políticos desde una perspectiva democrática, ya que pareciera que a partir de los primeros se pueden configurar los otros, particularmente desde la visión de una democracia social, pues como sostiene Robert Alexy, un menesteroso que tiene un déficit de prestaciones sociales poco le pueden interesar sus libertades políticas, por lo que estas se transforman en “fórmulas vacías”. Por su parte Herman Heller en su obra Estado de derecho o Dictadura sostiene que: *“...sin duda, la democracia política quiere garantizar a cada uno de los miembros del Estado, mediante el nombramiento de representantes, idéntica probabilidad de influir en la formación de la unidad política. Pero la disparidad social puede hacer de un ‘summus ius’ una ‘summa injuria’. Sin homogeneidad social, la más radical igualdad formal, se forma la más radical desigualdad y la democracia formal, dictadura de la clase dominante...”*

En este contexto, pareciera que la democracia se ubica en un punto intermedio en el cual le da sentido tanto a los derechos sociales, como a los políticos. Es una ambivalencia, ya que mediante los políticos puede consolidar una democracia social que haga efectivos a los derechos sociales, y a mayor satisfacción de éstos, una mayor consolidación democrática y en consecuencia derechos políticos plenos.

Por último, también habrá de reflexionarse desde aquí en que, uno de los aspectos cardinales de la democracia y de la constitucionalidad normativa es el acceso a la justicia, ya que en el trance de tutelar la Constitución, el juez no puede actuar por voluntad propia y por ello, el acceso a la justicia y la legitimación son las figuras con que se abre y cierra la puerta a la protección y salvaguarda de los derechos específicos, y si bien este pensamiento es común entre nosotros, habremos de reconocer que en las tendencias modernas la legitimación no puede encerrarse nada más en la idea de los derechos subjetivos clásicos, sino también abarca a los denominados intereses difusos que son compartidos por una comunidad, y en ese sentido, como sostiene Bidart Campos, la legitimación se extiende a todos, sin necesidad de ser portador de derecho o intereses propios.

Con respecto al origen de los derechos o intereses colectivos o difusos, éstos se ubican, por algunos autores, en el derecho romano con la *Interdicto Pretorio*, institución mediante la cual se tutelaban derechos como la contaminación en la vía pública; al tiempo que se cita al Digesto 43, 8, 2, 2, en donde Ulpiano señaló que le correspondía al *populus romano* o la pluralidad de ciudadanos la protección del derecho público difuso que estaba referido al uso común de la *res pública* o cosa pública; mientras que también se menciona a la *actio pro populo* que permitía perseguir conductas que perturbasen la paz y el bienestar de la vida en común.²⁵¹

²⁵¹ Véase. *Intereses colectivos y difusos. Derecho comparado*, por la Unidad de Apoyo al Proceso Legislativo del Congreso Nacional de Chile, en www.bcn.cl/pags/homepage/ver.articulo.en.profundidad.php?id-destaca=133. Consultada el 2 de enero a las 17:47.

Fuera del caso romano, tenemos en un primer lugar al *Common Law* que fue otro sistema que desarrollo las acciones que nacen de los intereses colectivos, y así aparece en Inglaterra el *Bill of Peace* que era un procedimiento que: “*presupone la existencia de un número elevado de titulares de derechos, es decir, derechos que pertenecen a una categoría, a una clase de personas y que posibilita un tratamiento procesal unitario y simultáneo de todas ellas, por intermedio de la presencia en juicio de un único exponente de la clase.*”²⁵²

Finalmente el derecho norteamericano desarrolla estas acciones codificándolas a través de la *Equity Rules of 1912* que, con el tiempo es reformada por la Regla 23 sobre el procedimiento civil federal de 1937, con lo cual se da origen a la llamada *Class Action*.

Más allá de los antecedentes invocados, habremos de hacer notar las diferencias entre los derechos o intereses difusos y colectivos, en la inteligencia de que a partir de este momento eliminaremos la referencia a intereses, ya que se ha sostenido que dicho concepto fue incorporado a efecto de eliminar la incertidumbre frente a la ausencia de positividad de varios de los derechos de esta naturaleza, pero también se ha planteado con mucha razón que al final se deben aceptar como derechos subjetivos de naturaleza colectiva, y que ya no debe haber temor en entenderlos de esa manera, por lo que no se justifica hablar de intereses colectivos o difusos, ya que han superado la etapa de su reconocimiento.

Bajo este contexto tenemos que, respecto de los derechos difusos José Acosta Estévez establece que son: “*Un interés propio, jurídicamente reconocido, de un grupo social o colectividad indeterminada de sujetos desprovista de una organización que los tome para sí enteramente y tenga capacidad para su defensa,*

²⁵² Idem.

cuya tutela jurisdiccional responde a eventuales iniciativas meramente individuales” (subrayado nuestro).²⁵³

En el mismo sentido, pero con otras palabras se sostiene que: “...es un grupo o conjunto de personas el que aparece como beneficiario de una protección que evite o subsane un daño a esos intereses, que como daño de proyección colectiva alcanza en su perjuicio a cada uno de los componentes del grupo.”²⁵⁴

Así las notas particulares de los derechos difusos son la indeterminación de los titulares y la inexistencia entre ellos de una relación jurídica base en el aspecto subjetivo y la individualidad del bien jurídico en el aspecto positivo.²⁵⁵

En cuanto a los derechos colectivos tenemos que para Oelckers Jerez “son aquellos intereses transindividuales, de naturaleza indivisible, de que sea sujeto un grupo, una categoría o una clase de personas ligadas entre sí o con la parte contraria por una relación jurídica que le sirve de base”.²⁵⁶

Para Viguri Perea, y partiendo de los derechos difusos sostiene que “se traducen en intereses colectivos mediante un procedimiento de sectorialización y especificación, cuando tienen como punto subjetible de referencia una estructura organizativa no ocasional, individualizable como componente sociológico concreto (no contingente) dentro de la colectividad general.”²⁵⁷

Por último, para Nicolás López Calera los derechos colectivos son aquellos “derechos que corresponden a un titular que no es un individuo o una persona natural, sino una entidad compuesta sin duda de individuos e intereses individuales,

²⁵³ Idem.

²⁵⁴ Idem.

²⁵⁵ Véase. WATANABE, Kasuo, *Acciones colectivas: Cuidados necesarios para la correcta fijación del objeto litigioso del proceso*, en *La Tutela de...*, op. cit., p. 4.

²⁵⁶ Véase. *Intereses colectivos y difusos. Derecho...*, op. cit.

²⁵⁷ Idem.

*pero con personalidad propia, distinta y diferenciada de los sujetos individuales que la integran.*²⁵⁸ Para tal efecto, siguiendo a Raz toma como base el concepto de bien público y distingue entre bienes públicos contingentes e inherentes y así consigna: *“Los bienes públicos contingentes son bienes instrumentales, porque son aquellos que dependen de las consecuencias que produzcan. Los intrínsecos son algo valiosos en sí, independientemente de sus consecuencias, son como valores últimos”*²⁵⁹ de ahí deriva nuestro interés hacia cuestiones que nos unen a los demás, por tanto, *“Los sujetos colectivos son aquellos grupos de individuos, donde los fines y los intereses en juego son ya algo más que los de cada individuo y donde una voluntad individual no vale por sí sola.”*²⁶⁰

Como se puede observar, la diferencia entre los derechos difusos y los colectivos estriba en que en los primeros no existe una relación jurídica base entre los interesados, es decir existe una colectividad indeterminada, mientras que, en los colectivos sí existe esa relación previa para la obtención de un fin común, o esa determinación en el ente colectivo.

Para mayor precisión, en cuanto a la titularidad tenemos que los difusos pertenecen a una comunidad formada por personas indeterminadas e indeterminables, en tanto que los colectivos pertenecen a una colectividad (grupo o clase) de personas indeterminadas pero determinables; respecto a la divisibilidad del derecho material tanto los difusos como los colectivos son supraindividuales, metaindividuales o transindividuales por lo que son indivisibles; finalmente en cuanto al origen tenemos que en el caso de los difusos en las personas no existen vínculos previos, en tanto que en los colectivos los miembros si se identifican con una relación jurídica base.²⁶¹

²⁵⁸ *¿Hay derechos colectivos? ..., op. cit., p. 51.*

²⁵⁹ *Ibid., p. 72.*

²⁶⁰ *Ibid., p. 106.*

²⁶¹ Véase. GIDI, Antonio, *Derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos*, en *La Tutela de...*, *op. cit.*, pp. 25-38.

En este sentido se ha entendido dentro del derecho parlamentario mexicano, ya que a guisa de ejemplo, en el Senado de la República existió una iniciativa presentada por el Senador Jesús Murillo Karam, y que como hemos mencionado, ha sido aprobada para efectos de adicionar un párrafo al artículo 17 constitucional en donde se reconozcan las acciones colectivas, por lo que, en lo que aquí interesa, en la entonces iniciativa se asumía que: *“Los derechos e intereses difusos y colectivos en sentido estricto son aquellos derechos e intereses supraindividuales, de naturaleza indivisible de los que es titular una colectividad indeterminada (derechos difusos) o determinada (derechos colectivos en sentido estricto) cuyos miembros se encuentra vinculados por circunstancias de hecho o de derecho.”*²⁶²

Por su parte, Sergio Ruiz Arias, asesor del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en el Congreso de la Unión, llegó a sostener que los derechos difusos y colectivos son letra muerta en el derecho mexicano, por lo que postulaba en referencia a ellos: *“Por intereses difusos, debemos entender a aquellos bienes que atañen a una comunidad, que es asumida por los ciudadanos que no conforman un sector poblacional identificable e individualizado, entre los cuales no existe un vínculo jurídico, pero representan a un segmento importante de la sociedad, por ejemplo, los derechos del consumidor o el derecho de los usuarios de algún transporte colectivo entre otros. Por su parte, los derechos colectivos trascienden al individual y es en el que se encuentran una serie de personas unidas por un vínculo jurídico, como sería el caso de las asociaciones de profesionistas, los sindicatos, los habitantes de un área determinada, un grupo de vecinos etcétera.”*²⁶³

Con base en lo anterior, nos suceden tres preguntas fundamentales para la investigación, y tal vez sus respuestas son las que dan sentido a la misma: ¿Son

²⁶² Gaceta del Senado de la República, en <http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2008/02/07/1&documento=21>. Consultada el 21 de agosto de 2008 a las 16:46 horas.

²⁶³ http://prdleg.diputados.gob.mx/debate_parlamentario/Debate_parlamentario_febrero2008/seguridad_justicia_01.html. Consultada el 21 de agosto a las 16:52 horas.

acaso los valores de la democracia derechos colectivos o difusos?, ¿de ser así se trata de derechos tutelables?, y por tanto ¿requiere de protección por medio de acciones colectivas?

En principio consideramos que, con lo que hemos señalado hasta aquí estamos en condiciones de aceptar tajantemente que la democracia es la base de varios derechos político-electorales, he incluso podemos insinuar levemente que la democracia también lo es, ya que constituye la base de nuestra organización política, es la condición fundamental para nuestro desarrollo social, político, económico y cultural, es el instrumento y la guía, es el sistema de vida y la formula política, es el sistema de valores comunes, es la condición necesaria para los derechos fundamentales, en fin, estamos convencidos de que la democracia es un referente fundacional de nuestra sociedad, más allá de las apariencias que en varios momentos nos ofrece. .

En este sentido resulta muy ilustrativo el pensamiento –ya referido- de Nicolás López Calera cuando sigue a Raz sobre la idea de bien público y deriva nuestro interés hacía cuestiones que nos unen a los demás, por lo que es evidente que desde la idea de una democracia participativa y plena –a la que anhelamos todos- existe un interés común que no nos es propio, sino que lo compartimos, que propicia sentimientos de solidaridad y corresponsabilidad, por lo que es plausible sostener que aquello que causa daño a uno, sistemáticamente nos causa daño a todos, mientras que, si beneficia a uno, sin duda nos beneficia a todos, pensando por ejemplo en términos de (nuestra) representación política.

En este escenario, creemos que a todos –o por lo menos a la mayoría- nos interesa la democracia, y por lo tanto nos pueden concernir aspectos como: legalidad y certeza de los procesos electorales, claridad y certeza en los resultados electorales, legalidad en los actos de todas las autoridades electorales, legalidad en los actos de los partidos políticos, reglas claras en su financiamiento y fiscalización,

legitimidad de nuestras autoridades electas, responsabilidad y transparencia en las gestiones públicas, rendición de cuentas, fortalecimiento de las instituciones, en fin, una variedad de cuestiones democráticas que ciertamente no nos pueden ser ajenas por nuestra naturaleza de entes políticos.

En consecuencia, la democracia debe ser necesariamente tutelable en todas su facetas, ya que hasta ahora, como lo he puesto de manifiesto, existen mecanismos de protección a través del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pero que al final del día no logran traspasar en buena medida las voluntades en ocasiones curiosas de nuestro sistema partidista, siendo éste, uno de los mayores desafíos en nuestro transitar democrático, y por ello, frente a los cuestionamientos que se le presentan, es que consideramos imprescindible la apertura a las acciones colectivas.

Así, no podemos dejar de lado la tutela de la democracia, ya que lisa y llanamente al sustraer a la política y a la democracia de la protección judicial, simplemente estamos aceptando que esa franja no se encuentra sujeta a la Constitución normativa, lo cual resulta inadmisibles en un Estado constitucional y democrático de derecho.²⁶⁴

Uno de los pensamientos jurídicos más influyentes en los últimos tiempos en nuestro país y en buena parte de Latinoamérica, y que sin duda nos puede ayudar a apuntalar la propuesta de la investigación es el del garantismo del italiano Luigi Ferrajoli, y al respecto, de entrada tan solo una de sus afirmaciones: “Puede decirse por eso, y sin temor a exageración, que el sistema garantista queda anestesiado cuando peca de insuficiencias o reduccionismos en orden a la legitimación.”²⁶⁵ Así pues, pensemos en ese reduccionismo al no permitir alguna acción colectiva en la materia.

²⁶⁴ BIDART CAMPOS, Germán J., *El derecho de la Constitución y...*, op. cit., p. 331.

²⁶⁵ Ibid., p. 310.

En parte, las ideas sustanciales del garantismo se exponen en los siguientes términos: “[...] el garantismo, como técnica de limitación y de disciplina de los poderes públicos dirigida a determinar lo que los mismos no deben y lo que deben decidir, puede muy bien ser considerado el rasgo más característico (no formal, sino) estructural y sustancial de la democracia: las garantías tanto liberales como sociales, expresan en efecto los derechos fundamentales de los ciudadanos frente a los poderes del Estado, los intereses de los débiles respecto a los fuertes, la tutela de las minorías marginadas o discrepantes respecto a las mayorías integradas, las razones de los de abajo respecto de las de los de arriba.”²⁶⁶

Como se puede observar, en esta forma de pensamiento se deriva una relación muy estrecha entre democracia, derechos fundamentales y tutela de éstos, y así, el propio Ferrajoli sostiene que, para que el paradigma de la democracia constitucional madure es necesario: 1. Que se garanticen todos los derechos sin excepción; 2. Que esos derechos se hagan valer ante cualquier tipo de poder, incluso los poderes privados, y 3. Que verdaderamente los derechos se apliquen en los ámbitos doméstico y mundial.²⁶⁷

Así, la clave del Estado democrático es que los derechos siempre deben ser expandidos, nunca restringidos o suprimidos, y acompañados de tribunales que los tutelen; pues como se ha apuntado, la democracia política es condición de la democracia social.²⁶⁸

La razón por la cual Ferrajoli hace énfasis a la protección de los derechos fundamentales estriba en que, a su juicio, el problema es que el *welfare state* no construyó un entramado jurídico que garantizara el sentido prestacional que se configuraba, tal y como en su momento fue sucediendo con el Estado liberal. Lo

²⁶⁶ FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón*, segunda edición, Trotta, Madrid, 1997, p. 846.

²⁶⁷ Citado por ALFONZO JIMÉNEZ, Armando, *El garantismo y sus perspectivas en México*, archivo electrónico.

²⁶⁸ Véase. OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús, *Justicia constitucional electoral y garantismo jurídico* en *Cuestiones constitucionales*, No. 13, Instituto Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, Julio-Diciembre, 2005.

anterior, y ante la falta de una estructura garantista y normativa, conllevó a que en el caso italiano se presentara la disolución de tres notas características del Estado de derecho: “[...] *incremento de la ilegalidad del sistema político, [...] desarrollo vigoroso del secreto en el aparato estatal y en la creciente irresponsabilidad de la clase gobernante*”.²⁶⁹

Nada alejado de nuestra realidad, con la consecuente falta de garantías que tutelen y que protejan de manera eficaz el orden constitucional y democrático.

Así, -continuando con Ferrajoli- en el caso de la ilegalidad y siguiendo a Bobbio se dio la creciente invisibilidad del poder tanto del público, como del privado y algunos poderes ocultos, mientras que el secreto se trasladó a la esfera de la política y de los partidos, y finalmente en el caso de la irresponsabilidad se tradujo en un constante sabotaje de los sistemas de control legal.

La ausencia de éstas tres notas características en el Estado italiano llevó a que: *“En estas condiciones la estabilidad del sistema político –desaparecida la legitimación legal por la creciente obsolescencia de las formas jurídicas y reducida la legitimación político-democrática por la crisis de la representación y de la capacidad de mediación global de las demandas sociales- queda expuesta a la ausencia de alternativas, al carácter incombustible y blindado de las mayorías de gobierno y, por otro, lado, a la parálisis del reformismo y al derrumbe de la proyección transformadora que se verifica en las fuerzas de oposición”*.²⁷⁰

Es por todo lo anterior que, para Ferrajoli la supervivencia del Estado social se debe asegurar: 1. La reducción de los espacios de discrecionalidad y de arbitrariedad desarrollados en los aparatos burocráticos; 2. La rehabilitación de las funciones legislativas como funciones directivas centrales; 3. La reactivación de los controles

²⁶⁹ FERRAJOLI, Luigi, *El garantismo y la filosofía del derecho*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2001, p. 72.

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 78.

políticos y legales, la transparencia de los aparatos, la publicidad de los actos y actividad administrativa y su consecuente impugnabilidad judicial por parte de los interesados; 4. La multiplicación y la institución de garantías jurídicas de tutela no sólo para los derechos tradicionales sino también de los derechos sociales.²⁷¹

Al reafirmarse el significado del garantismo en cuanto “*estado constitucional de derecho*” se precisa que, es “*el conjunto de vínculos y de reglas racionales impuestos a todos los poderes en tutela de los derechos de todos.*”²⁷²

En síntesis, las premisas del pensamiento de Ferrajoli estriban en que todo debe estar controlado a favor de los derechos fundamentales, y sobre el papel del control legal por la vía de la tutela judicial.

Como anunciamos, creemos que este pensamiento es vital en el replanteamiento de nuestras instituciones constitucionales y democráticas, y en parte su vigencia para el caso mexicano responde a la simetría con los problemas que en algún momento se han vivido en Italia, y para muestra –además de lo expuesto- la última expresión concluyente de Ferrajoli: “*De hecho, pienso que la crisis de la democracia, y precisamente de aquella que muchos de nosotros hemos llamado ‘democracia constitucional’, se expresa hoy no sólo [...] en la ausencia de garantías que la consienten, sino también en la prevalencia entre la clase política y sobre todo en el sentido común de culturas políticas y proyectos institucionales dirigidos a liberar más que a vincular a los poderes, y por ello a secundarlos en sus naturales aspiraciones absolutistas y a reducir el grado de control y de responsabilidad.*”²⁷³

Sexta micro-conclusión: La democracia por su propia naturaleza a todos nos interesa, y por ello es necesaria su protección o tutela plena por la vía judicial y a través de las acciones colectivas, ya que en la medida de que todos los derechos

²⁷¹ Véase. Ibid., pp. 78 y 89.

²⁷² Ibid., p. 132.

²⁷³ Ibid., pp. 139 y 140.

fundamentales sean protegibles, es decir, incluidos los político-electorales, habremos de reducir la discrecionalidad de los ámbitos públicos y políticos, al tiempo que fortaleceremos los esquemas de racionalidad institucional a favor de un verdadero Estado constitucional y democrático de derecho.

4.4 Razones socio-políticas

Resulta oportuno aclarar que los motivos principales que nos llevaron a incorporar el presente apartado responden particularmente a que, como lo vimos en el primer capítulo de la investigación, el derecho en general y el electoral en específico se encuentran cobijados por aspectos de naturaleza social y política, por lo que no se pueden mantener ajenos a esas dinámicas; y segundo, recordar igualmente que la viabilidad de las instituciones que integran los sistemas electorales depende en gran medida de los contextos en que operan, y por ello, simple y llanamente no podíamos, y no debíamos dejar pasar la oportunidad de reflexionar sobre la propuesta principal de la investigación, pero desde un enfoque socio-político.

Además, creemos igualmente oportuno volver a rescatar una consideración de la exposición de motivos de la reforma electoral de 1977, y que señalaba: *“No está en la naturaleza de la Ley de (sic.) el transformar por sí misma la realidad política; las prescripciones jurídicas se limitan a normar la acción humana y a encauzarla. Es, en todo caso, la práctica la que consolida y hace avanzar a la sociedad. Por ello, ciudadanos, agrupaciones, partidos, opinión pública y gobierno, unidos por la norma, somos responsables del progreso democrático de la nación”*.²⁷⁴

En efecto, ciertamente creemos que nuestra propuesta puede venir a fortalecer nuestros esquemas democráticos, sin embargo, también estamos concientes que dentro de lo jurídico existen factores reales que deben ser

²⁷⁴ Exposición de motivos de fecha 7 de diciembre de 1977, copias fotostáticas, s/d.

considerados, y al respecto en vía de analogía citemos a Antonio-Carlos Pereira, quien sostiene: “[...] *ni la actividad ni las instituciones políticas son plantas sin tierra, sino que crecen sobre un sustrato social, económico, ético y cultural que la Política no crea ex novo, aunque pueda influir sobre él.*”²⁷⁵

En este sentido, para efectos de valorar la viabilidad de la proposición, es necesario que describamos culturalmente el contexto que viene a justificar en gran medida la propuesta, ya que en última instancia son esos escenarios deficitarios los que le dan sentido a la propuesta, y por ese simple hecho, requieren ser valorados y analizados, pues en gran medida la viabilidad de la misma se soporta sobre estas realidades.

El hecho de acudir a la cultura política no es gratuito, sino necesario, ya que esta se entiende como el imaginario social o colectivo que se construye en torno a los asuntos de la política, y que abarca “*desde las creencias, convicciones y concepciones sobre la situación de la vida política hasta los valores relativos a los fines deseables de la misma, y las inclinaciones y actitudes hacia el sistema político, o alguno de sus actores, procesos o fenómenos políticos específicos.*”²⁷⁶

No se trata de un asunto menor ya que: “[...] *si convenimos que los valores culturales no solamente dan apoyo y consistencia a las instituciones de una sociedad, sino que pueden jugar un papel significativo en el desarrollo económico y político de la misma, comprenderemos que promover sobre ellos expresamente una cultura política democrática ayuda a la construcción de instituciones y organizaciones democráticas.*”²⁷⁷

²⁷⁵ PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos, *Doce tesis sobre la política*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, pp. 53-54.

²⁷⁶ PESCHARD, Jacqueline, *La cultura política democrática*, Tercera edición, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 2, Instituto Federal Electoral, México, 1997, p. 10.

²⁷⁷ PESCHARD, Jacqueline, *La cultura política...*, *op. cit.*, p. 50.

Ciertamente pareciera que hemos logrado transitar hacia una normalidad democrática en la cual las reglas del juego por la vía de la regulación jurídica se encuentran explícitas y a la vista de los actores políticos fundamentales; una democracia en la cual existen árbitros autónomos garantes de los procesos electorales dispuestos a conducir en términos legales las contiendas por la conquista legítima del ejercicio del poder público.

Igualmente hemos transitado de una incertidumbre de los procesos electorales y certidumbre en sus resultados, a una certidumbre en los procedimientos e incertidumbre en sus resultados; en síntesis, hemos afianzado pausadamente una democracia política e institucional, sin embargo, de la misma manera, pero lenta y calladamente hemos desatendido el valor de la cultura política, el de las conciencias colectivas, el de las aspiraciones sociales y el del capital social. Nos hemos esmerado por reformular y tratar de perfeccionar nuestras instituciones electorales – administrativas y jurisdiccionales-, al tiempo que se ha procurado el fortalecimiento de los partidos políticos, pero pareciera que nos hemos olvidado del ciudadano, de educar al soberano.

Tratar de adentrarnos al mundo de las conciencias colectivas que nos permitan entender ese deslizamiento de lo público a lo privado, esa desafección a lo político, esa inamovilidad social, el debilitamiento de un capital social, y ese endosamiento de lo político a los medios de comunicación, entre muchos otros aspectos, sin duda rebasaría los esfuerzos de esta investigación; sin embargo, seguramente coincidiremos en que de nada sirven instituciones y normas de convivencia sin una cultura política capaz de entender sus nuevas realidades, de enfrentarlas y reformularlas a través de la acción política en función a las aspiraciones de una sociedad dinámica que se empeña en la realización de sus valores colectivos y en la conformación de un verdadero Estado democrático en el que la tutela de sus derechos fundamentales sean un referente importantísimo de todo el accionar estatal.

Y es que al final del día, cada vez me convengo que esto de la democracia y sus valores y normas, no son más que convicciones personales que se deben honrar en nuestra cotidianidad.

Tan solo en vía de ejemplo, para fines ilustrativos, y con el ánimo de abonar a la reflexión sobre este punto medular, veamos algunas cifras derivadas de sendas encuestas nacionales levantadas en diversos momentos, y aunque distantes en el tiempo, muy cercanas en cuanto a percepciones ciudadanas.

La primera encuesta es la ENCUP 2008 (Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas), y cuyas principales percepciones son:

- Los partidos políticos tienen un porcentaje de confianza del 23%, y solamente un 4% tiene mucha confianza de los partidos.
- Un 34% de mexicanos tienen mucho o algo de interés en la política.
- Solamente un 28% de ciudadanos están satisfechos con la democracia.
- Un 50% de ciudadanos confía en los medios de comunicación.
- Un 42% no se considera ni de izquierda ni de derecha.
- 86% está nada, poco o algo satisfecho con el respeto a los derechos de las personas, y 82% está nada, poco o algo satisfecha con la democracia mexicana.
- Un 49% considera que al elaborar las leyes los diputados y senadores toman en cuenta sus intereses.
- Solamente un 16% considera que las elecciones en este país son limpias.

Como decía, no obstante el tiempo, también resultan ilustrativas la encuesta realizada en el 2003 por la Secretaría de Gobernación con la finalidad de *“diagnosticar y conocer el estado que guardan la cultura política y las prácticas*

ciudadanas prevalecientes entre la población mexicana"; así como la verificada por el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) a efecto de obtener un panorama general de la situación de las competencias cívicas y el capital social en la sociedad mexicana.

No puedo dejar pasar la oportunidad de advertir que ambas encuestas, con sus años a cuestas, reflejan una percepción que ha estado presente durante el tiempo de la investigación, y que en algún momento le dieron sustento, y que a pesar de sus ayeres, siguen vigentes.

Con respecto a la *"Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la SEGOB 2003"*, en términos generales se obtienen los siguientes resultados:

- *Desinterés por la política.* Del universo de los encuestados 87% declaró tener poco o ningún interés por la política, frente a un 10% que manifestó tener mucho interés en la política.
- *Apatía cuando se empieza a hablar de política.* Al respecto los encuestados señalaron que cuando se está conversando con algunas personas y éstas empiezan a hablar de política el 51% escucha pero no participa, el 13% deja de prestar atención y el 36% participa y da su opinión.
- *Formas para enterarse de la política.* De los encuestados el 60% se entera de política por la televisión, el 22% por el radio, y un 10% por los periódicos.
- *Satisfacción de la democracia mexicana.* En lo general un 60% de los encuestados se encuentra poco o nada satisfechos con la democracia que se tiene en México, frente a un 23% que está satisfecho o muy satisfecho.

- *Confianza en las instituciones y los actores sociales.* En este sentido, con un promedio de calificación de 8 destacan los médicos, el ejército y la iglesia; con 7 sobresalen el IFE, los maestros, los medios de comunicación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación; finalmente con 6 tenemos al Congreso, los partidos políticos y la policía.
- *Influencia en las decisiones públicas.* El 57% de los encuestados consideran que los ciudadanos poco o nada pueden influir en las decisiones del gobierno; en tanto que un 40% valoró que los ciudadanos pueden influir mucho en las decisiones públicas.

Por su parte, la encuesta nacional de cultura política sobre “La naturaleza del compromiso cívico: capital social y cultura política en México. 2003”, nos ofrece los siguientes resultados:

- *Escaso interés en la política.* No sólo la mayoría de los ciudadanos dice interesarse poco (57%) o nada (29%) en la política, y piensa que ésta tiene que ver poco (45%) o nada (27%) con su vida diaria, sino que más de 40% no sabe qué es el interés público.
- *Desconfianza social.* El nivel de confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas es muy bajo, en una escala de 1 a 10 los diputados y los partidos políticos obtienen 5 puntos, el gobierno en general se acerca al 6 y sólo algunas instituciones públicas, como el IFE y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, obtienen calificaciones superiores a 6. En contraste, los ciudadanos le dan a la familia nueve puntos de confianza. Pero la desconfianza se extiende a otros sectores de la sociedad, fuera del reducido círculo familiar, pues aunque los vecinos y los compañeros de trabajo obtienen alrededor de 7 puntos de confianza, tres cuartas partes de los ciudadanos afirman que “la gente se interesa sólo por su bienestar” y casi dos terceras partes creen que

“todos se quieren aprovechar de uno”. Consecuentemente, un tercio de los ciudadanos está en desacuerdo con la afirmación: “aquí donde vivo la gente es honrada y se puede confiar en ella”.

- *Poca cooperación y participación en asuntos públicos.* Más de 40% de los ciudadanos piensan que mientras en su casa las cosas estén bien, no les interesa lo que pase en la política. Consecuentemente, la participación en partidos políticos es muy baja (18%). No es extraño, tampoco, que la mayoría de los ciudadanos participen poco (54%) o nada (33%) en las actividades de la comunidad, y que sea una minoría la que participa en redes de interacción horizontales como asociaciones de colonos (22%) y organizaciones ciudadanas (28%) y asociaciones culturales (26%); mientras que en redes de interacción vertical la participación es mayor, por ejemplo, en desfiles y “actos cívicos” (41%) y en asociaciones religiosas (42%).
- *Precaria aceptación de los valores de tolerancia y pluralidad.* La encuesta nacional de cultura política de 1999 mostró un rechazo de la mayoría de los ciudadanos a convivir con homosexuales (66%) y enfermos de SIDA (57%). Además, sólo alrededor de la mitad de los ciudadanos afirman estar dispuestos a convivir con personas de raza, religión o ideas políticas distintas. Esta muestra de poca tolerancia está relacionada con el escaso aprecio de la pluralidad: 41% de los ciudadanos cree que para “construir una gran nación” es necesario que los ciudadanos tengan las mismas ideas y valores.
- *Débil cultura de la legalidad.* Casi una cuarta parte de los ciudadanos cree que “el pueblo puede desobedecer las leyes si le parecen injustas”. La misma proporción piensa que la ley en México no se aplica en forma igualitaria. Además, 55% opina que en nuestro país la gente no respeta las normas. Esta percepción de la ley explica porque un tercio de los ciudadanos están de acuerdo con que “un funcionario público saque provecho de su puesto, siempre y cuando haga cosas buenas”.

Como se puede derivar de éstos ejercicios estadísticos por demás ilustradores, pareciera que la idea de política va en retirada dentro de los ámbitos de deliberación de los ciudadanos, sus formas día con día son rechazadas a través de diversas expresiones socio-culturales que cobran vida en la idea de la apatía, la dejadez y el desprecio hacía todo aquello que tenga que ver con lo político. Lo anterior aunado a la falta de generación de valores políticos y culturales, deviene en la pérdida de un capital social que permita arraigar acendradamente valores como la confianza, la solidaridad y el compromiso de los integrantes de una comunidad, por ello, la débil articulación entre lo público y lo privado, entre el gobierno y la sociedad, así como el distanciamiento entre las realidades y los valores colectivos, entre el discurso y el mundo que día a día respiramos, conllevan inevitablemente a cuestionar parte de la funcionalidad de nuestra democracia.

Todo lo anterior, bien puede ser parte de la explicación sobre los resultados del pasado 5 de julio de 2009, con motivo de las elecciones federales para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la cual se vio precedida por un intenso debate en todos los niveles -partidista, académico, intelectual, ciudadano, institucional- sobre el llamado “voto blanco” y los votos nulos, sin descartar el constante y siempre presente abstencionismo, cuyo contexto general, reflejaba en buena medida el cansancio ciudadano sobre temas coyunturales de la vida nacional: economía, seguridad pública, educación y, de manera interesante, sobre la política y sus instituciones en general.²⁷⁸

Sin necesidad de profundizar en estos conceptos, sus causas y efectos, basta mencionar que de un total de 77,481,874 ciudadanos mexicanos,²⁷⁹ solamente

²⁷⁸ Véase “¿Votar o anular? Mesa IFE”, *Revista Voz y Voto*, México, número 197, julio de 2009, pp. 9-19.

²⁷⁹ Dato obtenido del Acuerdo del Consejo general del Instituto Federal Electoral por el que se declara que el padrón electoral y la lista nominal de electores definitiva con fotografía que será utilizada el día de la jornada electoral federal del 5 de julio de 2009, son válidos y definitivos (CG203/2009), consultable en www.ife.org.mx

acudieron a las 139,181 urnas instaladas, un total de 34,708,444 ciudadanos,²⁸⁰ esto es, se tuvo un porcentaje de participación del 44.79%; sin embargo, como consecuencia del debate en cuestión, hubo 1,876,629 votos nulos y/o en blanco que representaron un 5.41%, por lo que sumados al 55.21% de abstencionismo, da un total 60.62% de resistencia al sistema de partidos en México.

Con base en lo anterior, creemos que resulta conveniente adoptar la figura de la acción colectiva en materia electoral, no sin antes advertir que no nos encontramos en el ámbito filosófico de lo bueno y lo malo, de lo verdadero y de lo falso; sino que nos ubicamos desde la perspectiva de lo conveniente y lo inconveniente, es decir, desde lo socio-político, y así, tenemos:

1. En primer lugar, consideramos que con su adopción se viene a respetar un derecho humano de naturaleza política correspondiente a la participación en la conducción política de la sociedad, en virtud de que pone al alcance de los ciudadanos vías institucionales y jurisdiccionales para procurar que los actos y resoluciones electorales se ajusten a los principios constitucionales y al marco de legalidad establecido. Lo anterior puede derivar en mayor legitimidad de las instituciones, al tiempo que puede fortalecer el capital social en la medida que se vigoricen los lazos de solidaridad y cooperación entre los ciudadanos ya que en las acciones colectivas –como ya se dijo- lo que beneficia a uno, beneficia a todos en la obtención de una tutela efectiva.

2. Al mismo tiempo se estaría instaurando una garantía para la tutela del derecho a la democracia, por lo que se fortalece la noción del Estado constitucional y democrático de derecho, en donde el pueblo reconoce su derecho, pero trata de protegerlo a través de los mecanismos que se le ofrecen, al tiempo que podría generar mayor sentido de pertenencia hacia los valores democráticos.

²⁸⁰ Dato obtenido del resultado de los cómputos de circunscripción plurinominal de la elección de diputados por el principio de representación proporcional nacional, consultable en www.ife.org.mx

3. Uno de los grandes desafíos de las democracias modernas es el de su consolidación sin caer en los excesos de las llamadas partidocracias o el Estado de partidos. En ese sentido una propuesta de esta naturaleza permite no dejar la toma de decisiones sobre la impugnabilidad de los actos y resoluciones electorales solamente a los partidos políticos, que muchas ocasiones responden más a intereses de grupo que a los intereses colectivos que se dicen representar a través de lo que la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido al reconocerles las llamadas acciones tuitivas. Por otra parte, incluso, los propios partidos estarían sujetos al escrutinio público y a la acción judicial por parte de los ciudadanos.

Lo anterior no implica ir en contra de los partidos, sino también establecer mecanismos de control que nos permitan contar con un sistema partidario sólido y representativo, ya que estamos de acuerdo en que no puede haber democracia representativa que funcione sin estas formas de organización política, y en esa medida los necesitamos, por lo que una de nuestras preguntas coyunturales que debemos formularnos en estos tiempos es: ¿qué tipo de partidos políticos necesitamos o nos merecemos?

4. De la misma forma, al posibilitar una acción colectiva a favor de los ciudadanos se pueden fortalecer los procesos de juridicidad sobre lo político electoral, lo que puede derivar en mayor legitimidad hacia los procesos electorales. Lo anterior se fortalece en la medida de que entendamos que la política por si misma no es imparcial en cuanto a que en la mayoría de los casos no atiende a intereses comunes, y por lo general de naturaleza partidista; mientras que el derecho tiende a ser imparcial, por lo que al ser un control de la política puede fortalecer los niveles de cumplimiento u observancia de los principios democráticos que dan cauce y sentido a nuestra sociedad.

5. Al eficientar los controles jurídicos sobre la política, puede reeditar en una mayor eficacia gubernamental,²⁸¹ y es que, éstos pueden inhibir acciones que pongan en peligro los derechos fundamentales y la propia dignidad humana, tanto por el escrutinio público cada vez más trascendente, como por la posibilidad abierta de accionar en contra de los engaños, incumplimientos y fraudes a la ley.

6. Finalmente, una acción colectiva de la mano de otros incentivos²⁸² pudiese generar condiciones favorables para la realización progresiva de otros derechos humanos de naturaleza social o prestacional, ya que como se ha puesto de manifiesto, la democracia política y la social se implican necesariamente como pilares en el desarrollo de cualquier sociedad.

Creo que en gran medida estas serían las conveniencias que pueden valorarse con la incorporación de la acción colectiva en materia electoral.

Por lo demás, no deja de ser bastante ilustrativo el resultado de uno de los reactivos aplicados en el levantamiento de la encuesta “Jóvenes Michoacanos: Participación Política y Ciudadanía” llevada a cabo en el 2003, y en donde se les preguntó a los encuestados: ¿Crees que los ciudadanos deben participar en la defensa de los resultados electorales?

Al respecto, y más allá de las variables establecidas como: edad, género, ingreso familiar mensual, status laboral, escolaridad, tipo de escuela, tipo de localidad y filiación política, se contestó de manera enfática en un 85 por ciento que “*sí debería participarse en la defensa*”, mientras que un 10 por ciento dijo que “no”, y un 5 por ciento no supo contestar.

²⁸¹ VALADÉS, Diego, *Constitución y democracia*, Instituto Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p. 67.

²⁸² Tan solo en vía de referencia piénsese en: Candidaturas independientes, doble vuelta electoral, redefinición de los procesos electorales (precampañas, costos, tiempos, concurrencia), fortalecimientos institucionales (fiscalización-IFE), ley de partidos políticos, reelección legislativa, ampliación de mandatos constitucionales (Ayuntamientos), fortalecimiento de los esquemas de gobiernos compartidos, mecanismos de democracia directa, entre muchos otros.

Lamentablemente debemos reconocer que no fue posible localizar algún otro dato estadístico que fortaleciera el llevado a cabo en Michoacán, a pesar de que se consultaron ejercicios similares como la encuesta nacional de juventud del 2000 y la de 2005, o las encuestas nacionales sobre cultura política y prácticas ciudadanas del 2001, 2003 y 2008, y la de ciudadanos y cultura de la democracia del 2000; sin embargo, aún y cuando sea una percepción local, creemos que puede resultar bastante ilustrativa, a pesar de que también pudiese presentar algún sesgo en la medida de que no existen elementos que nos indiquen ¿cómo estarían dispuestos esos ciudadanos a plantear una defensa de los resultados electorales?, por lo que queremos pensar que ello sería o debería ser por las vías institucionales.

Finalmente resulta oportuno señalar que la sola propuesta no implica que necesariamente con ella arribemos automáticamente a estadios de cultura y consolidación democrática plenos. En efecto, como tal, tan sólo es un incentivo que busca generar una reacción dentro de nuestro sistema, y que por su naturaleza y alcances puede llegar a consolidar o apuntalar ciertos puntos débiles, pero en lo absoluto se pretende que se constituya como la tabla de salvación o la varita mágica a nuestra cotidianidad democrática, es pues, tan sólo, un elemento más.

En este sentido, nuestra séptima micro-conclusión nos dice que: La valoración sobre la viabilidad de las instituciones jurídicas debe realizarse a partir de los contextos sociales, políticos y culturales en los que puede llegar a operar, pero también, deben ser éstos escenarios los que deben ser observados para comprender las razones de las propuestas. Es por ello y ante la necesidad de fortalecer nuestras estructuras democráticas que se entiende necesario abrir la legitimación para que los ciudadanos puedan impugnar en materia electoral, ya que esa posibilidad no implica otra cosa más que reconocer un derecho a la democracia, y en consecuencia un derecho a la defensa de la democracia.

Además, la adopción pudiese generar algunos activos importantes para el propio régimen político como: legitimidad, eficacia gubernamental, fortalecimiento del sistema de partidos, control sobre lo político y condiciones favorables para la consolidación progresiva de la democracia, entre otros.

4.5 Las acciones colectivas en materia electoral. Un derecho fundamental de configuración legal

Con base en lo esgrimido a lo largo del capítulo, estimo que existen bases importantes para soportar la idea de la democracia como fuente de derechos, y como derecho en si mismo, y en esa medida aceptar la pertinencia de regular figuras procesales que permitan acciones colectivas.

No obstante, a efecto de fortalecer la posición central de la investigación permítasenos recordar las llamadas micro-conclusiones, y a partir de las cuales habremos de esbozar la idea de que las acciones colectivas en cuanto mecanismos tuteladores de la democracia y de garantía del acceso a la justicia son instrumentos de configuración legal, por lo que más allá de su conveniencia o no, será necesario realizar planteamientos en sede legislativa.

Así, recordemos que con nuestra primera micro-conclusión sostuvimos esencialmente la existencia de sujetos colectivos, y por ende de la existencia de derechos colectivos, los cuales requieren de una tutela eficaz en cualquier sociedad estatal que se precie de ser democrática.

Posteriormente, comprobamos que a lo largo de nuestra historia legislativa se reconocieron figuras propias en la justicia electoral que permitían a los ciudadanos ejercer acciones de protección en la materia, particularmente tratándose de los resultados electorales y por lo menos hasta la reforma de 1977.

Más adelante, acreditamos sustancialmente que en el ámbito internacional existe un reconocimiento al derecho a la democracia, al tiempo que se le concibe como condición esencial para la realización progresiva del resto de los derechos humanos.

En la cuarta micro-conclusión, lisa y llanamente recuperamos algunas experiencias hemisféricas en países que prevén en sus legislaciones electorales mecanismos o figuras procesales de naturaleza colectiva para la defensa de sus derechos democráticos.

Con la quinta micro-conclusión arribamos al convencimiento de que en nuestro régimen interno se requiere de una mayor discusión en torno a dichas figuras, al tiempo que se reconoció que en materia electoral el Tribunal Electoral ha sostenido la posibilidad de los derechos colectivos o difusos en la materia, sin embargo, acotando que éstos son representados por los partidos políticos a través de las denominadas acciones tuitivas, por lo que también se estimó que la ausencia de mecanismos de protección colectivos –más allá de los partidarios- implica la transgresión al derecho de acceso a la justicia.

Enseguida se llegó a la evidencia de que la democracia debe ser tutelable, también a través de mecanismos colectivos de protección.

Y por último, con la séptima micro-conclusión sostuvimos que a partir de los contextos sociales y políticos que vivimos es pertinente pensar en estos mecanismos de protección, ya que puede constituir un incentivo interesante para fortalecer nuestros esquemas de legitimidad, eficacia gubernamental, fortalecimiento del sistema de partidos, control sobre lo político y condiciones favorables para la consolidación progresiva de la democracia, entre otros.

Creo que estas premisas, si bien no son suficientes, si pueden constituir una primera base que posibilite una discusión mucho más amplia sobre el tema, ya que un sistema procesal que no es capaz de proteger los derechos colectivos y difusos implica una denegación de justicia y del propio Estado constitucional y democrático de derecho.

Dicho lo anterior, la pregunta que ahora subsiste es: ¿hacia dónde caminar en materia de regulación jurídica en las acciones colectivas?

Lo anterior implica reconocer por si mismo que el derecho a la tutela democrática es un derecho de configuración legal, por lo que deberá ser el legislador, en su caso, quien determine el camino a seguir.

Al respecto y sobre la configuración legal, bien vale traer a este espacio dos criterios sostenidos por los tribunales constitucionales de España y Colombia, y que pudiesen resultar ilustrativos, particularmente desde la óptica de los tribunales constitucionales y del derecho interno de aquellos países; por ejemplo, en el caso de la corte ibérica, se resalta la naturaleza de los derechos fundamentales más allá de su configuración, y así sostiene en su sentencia STC 24/1990 que: *“Ahora bien, su carácter de derecho de configuración legal no nos puede hacer olvidar que los derechos... son derechos fundamentales. Este Tribunal declaró en una de sus primeras Sentencias que ‘nada que concierna al ejercicio por los ciudadanos de los derechos que la Constitución les reconoce, podrá considerarse nunca ajeno a este Tribunal’... De no ser así, los derechos fundamentales de configuración legal quedarían degradados al plano de la legalidad ordinaria...”*; obviamente como lo anotamos, véase que se trata de un criterio constitucional, por lo que es evidente que en todo momento deberá prevalecer el contenido normativo de la Constitución, por lo que adaptándolo a la lógica de nuestro sistema jurídico deberemos entenderlo en el sentido de que no obstante que la tutela judicial sobre el derecho a la democracia no se encuentre configurada legalmente por la vía de las acciones colectivas, o de

algunas otras, ello no implica que se le reste su valor como derecho fundamental, por lo que tal vez aquí se abriría la puerta a otro tema correlativo que podría ser el de las omisiones legislativas en cuanto instrumentos de control constitucional.

Por su parte, la Corte Constitucional Colombiana, una de las más activas e importantes en América Latina ha establecido en su sentencia C-247/02 que la libertad de configuración legislativa en la norma constitucional no exige autorización expresa, por lo que *“la cláusula general de competencia atribuida al Legislador, no exige una autorización expresa para que éste regule cada materia en particular, ni para que desarrolle los enunciados contenidos en los diferentes artículos de la Constitución, sino que otorga precisamente al Congreso la facultad de regular todos los temas que resulte necesarios para el desarrollo completo y armónico de la Carta Política”*, y con ello por vía de analogía podemos reiterar la conclusión de que será la voluntad del legislador quien tendrá la última palabra en el tema.

Retomando la interrogante ¿hacia dónde caminar en materia de configuración legal en tratándose de las acciones colectivas?, y en la inteligencia de que el motivo central de la investigación no es precisamente el de ofrecer integralmente esa configuración, sino al menos por el momento lo que se busca sostener es la pertinencia de reflexionar sobre las acciones colectivas en la materia, creemos que se deberán explorar todas las opciones posibles.

Y precisamente es en este momento cuando toma importancia la distinción que se hacía en apartados anteriores sobre los derechos colectivos y los difusos, ya que será en función al mecanismo de tutela el que determine si los derechos inmanentes a la democracia en cuanto derechos subjetivos colectivos serán entendidos como derecho colectivo o difuso; es decir, si la acción de tutela la ejercita, por ejemplo, un grupo de observadores electorales, o alguna agrupación política, se entenderá como de naturaleza colectiva por la relación jurídica base preexistente

entre los miembros de la organización, pero si la ejercita un ciudadano podrá considerársele como un derecho difuso.

En este sentido se sugiere explorar los siguientes mecanismos de protección:

1. Acción popular (en general a toda la sociedad)
2. Acción pública (en función a grupos determinados)
3. Otorgar defensa a determinados grupos o agrupaciones
4. Conceder la defensa a instancias públicas como al defensor del pueblo o al ministerio fiscal, al ombudsman.²⁸³

En efecto, tratándose de que la acción pueda ser ejercida por cualquier ciudadano estaríamos ante la presencia de la acción popular en sentido estricto, y más específicamente ante la presencia de los derechos difusos, con lo cual nos acercaríamos al esquema que ha prevalecido en buena parte de nuestra historia electoral, pues recordemos que en la normativa del pasado, precisamente eran los ciudadanos quienes podían impugnar los resultados electorales, por lo que bajo esa lógica, estaríamos pensando que en la actualidad sean los ciudadanos quienes puedan impugnar cualquier acto o resolución en materia electoral que afecte derechos democráticos.

Pero igualmente se puede fortalecer la propuesta, y conceder también la acción a grupos determinados como a los observadores electorales, agrupaciones y asociaciones políticas, incluso a partidos políticos estatales, por lo que en todos estos casos estaríamos ante la presencia de los derechos colectivos, y si bien estaríamos hablando de los mismos derechos, la distinción se determinaría en razón del sujeto accionante, pero en todo caso, es importante destacar que serían figuras complementarias y no excluyentes.

²⁸³ Véase. HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar, *Mecanismos de tutela...*, op. cit., pp. 74-75; GIDI, Antonio, *Legitimación para demandar en las acciones colectivas*, en *La Tutela de...*, op. cit., pp. 107-117.

De la misma manera se podría pensar en otorgar el ejercicio de la acción a instancias de derecho público interno como al Procurador General de la República y al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Son variadas las opciones, y también tal vez sean más los aspectos que tendrían que ser considerados, pero al final del camino, la pretensión de la investigación no ha sido otra más que la de construir en un primer piso teórico y práctico que permita poner sobre la mesa de la discusión el tema que nos ha ocupado hace algunos tiempos, por lo que ante la perfectibilidad de toda obra humana, aquí dejamos nuestros esfuerzos para que sea sujeto a un ejercicio democrático por definición: el escrutinio público.

4.6 Efectos de las acciones colectivas sobre el sistema de medios de impugnación en materia electoral

Ciertamente, más allá de la opción que se pudiese explorar, lo que es una realidad es el rediseño que se tendría que verificar sobre el sistema de medios de impugnación en materia electoral.

Se recordará que el sistema se integra por siete juicios y recursos, de los cuales uno es administrativo y uno laboral, por lo que nos quedan los recursos de apelación, reconsideración y de revisión constitucional electoral; así como los juicios de inconformidad y el de protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

De esos medios impugnativos dos están íntimamente vinculados con resultados electorales: juicio de inconformidad y recurso de reconsideración.

Pero principalmente, de los cinco uno es claramente otorgado al ciudadano y para la defensa de sus derechos político-electorales, y el resto es, principalmente, para los partidos políticos.

Permitir la impugnabilidad de cualquier acto u omisión electoral, acuerdo, resolución o sentencia por todo ciudadano, o por determinadas instancias, a través de alguna acción pública o popular, necesariamente llevaría a eliminar las distinciones entre medios de impugnación para partidos y para ciudadanos, esto es, en términos llanos todos podríamos impugnar todo, y en términos prácticos se traduciría a que existiera un solo procedimiento con sus reglas de tramitación y sustanciación, que incluso en la realidad son muy parecidos, y que las acciones a ejercitar fueran distintas, muy similar a lo que sucede en materia civil y sus juicios ordinarios.

En esa lógica, no habría necesidad de distinguir entre los siete medios impugnativos, o en cinco excluyendo el administrativo y el laboral, y acaso, se podría pensar a lo mucho en dos medios: uno de legalidad y constitucionalidad federal que distribuiría su competencia entre las salas regionales –actos de la autoridad electoral federal distritales y locales en elecciones de diputados federales y senadores- y la sala superior –actos de la autoridad federal a nivel nacional y en elección presidencial-, y uno de control constitucional sobre actos de las autoridades electorales de las entidades federativas que se distribuiría entre las salas regionales –elecciones de diputados locales y ayuntamientos- y la sala superior –elección de gobernadores-.

En esencia se busca también, facilitar el acceso a la justicia electoral, con el antecedente de que en los últimos años, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha adoptado posiciones garantistas que sustancialmente han venido derribando posiciones formalistas a favor de la tutela efectiva de los derechos fundamentales.

Por lo demás, las diversas figuras procesales que integran el sistema bien pueden mantener su vigencia ya que han demostrado su funcionalidad dentro del contencioso electoral.

Asimismo, es importante dejar asentado que el primer paso es el convencernos de la existencia de que dentro de nuestra democracia existen derechos colectivos, y que incluso, hasta se podría sostener que la propia democracia también es un derecho, para posteriormente, sostener la posibilidad o exigencia de que esos derechos deban ser tutelados a través de las diversas modalidades que nos presentan las acciones colectivas, para posteriormente establecer los mecanismos procesales para su protección.

4.7 Corolario final: El fortalecimiento del Estado constitucional y democrático

Como ya lo he señalado en otros momentos, estamos convencidos que la salud de un Estado constitucional y democrático de derecho se mide en gran parte a través de los mecanismos de protección y de su eficacia para la tutela de los derechos fundamentales.

En el caso mexicano podríamos sostener un periodo de transición no sólo política, sino también jurídica, y muy seguramente en una perspectiva muy cercana a lo que apunta Luigi Ferrajoli.

En efecto, señala que el cambio del Estado de derecho hacía el Estado constitucional se presenta en varias facetas y así sostiene que en el nuevo Estado de la posguerra todo se sujeta a la ley pero desde sus contenidos, por lo que ahora la validez de la norma se determinará también en la medida de que sean coherentes con los principios constitucionales. Por otra parte, igualmente se presentan cambios

en la relación del derecho y la política, por lo que ahora “[...] es la política la que debe ser asumida como instrumento para la actuación del derecho y de los principios y derechos fundamentales inscritos en ese proyecto, tanto jurídico como político, que es la Constitución”.²⁸⁴

Por último, –sostiene Ferrajoli– el cambio también se da en el plano de la teoría política en cuando a la nueva manera de ver a la democracia que ya no sólo consiste en mirarla desde un plano político, sino que ahora contiene una dimensión inherente que le imponen los principios constitucionales “*condicionando su validez sustancial a la garantía de los derechos fundamentales de todos*”.

Así, de pronto, en el centro de nuestra transición jurídica tenemos a la Constitución mexicana, y en ese sentido es evidente que venimos fortaleciendo la idea de una Constitución normativa en cuanto elemento fundacional del nuevo orden democrático; pero también, al mismo tiempo hemos tenido que ir reflexionando sobre los mecanismos de control y de protección de la propia Constitución

El simple hecho de ir superando la idea de las Constituciones meramente políticas o programáticas en estricto sentido, ha sido un paso fundamental, por lo que ese acercamiento al carácter normativo de la Constitución, no es otra cosa más que concebirla como norma fundante y fundacional, pero norma jurídica al fin que da fuerza y que nos ubica en el debate de su eficacia y de su cumplimiento inexcusable.²⁸⁵

Sin duda este paso no es menor, incluso desde una perspectiva política, pues como lo apuntábamos, también contiene un sentido fundacional por lo que “*Renunciar a calzar en la horma de la constitución a la actividad política equivaldría a*

²⁸⁴ FERRAJOLI, Luigi, *El papel de la función judicial en el Estado de derecho*, en *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, p. 92.

²⁸⁵ Sobre el concepto de Constitución normativa véase: MORA-DONATO, Cecilia, *El valor de la Constitución normativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.

*negar que la constitución es normatividad jurídica o, al menos, a no reconocerle la fuerza normativa con que vincula a los poderes políticos y a la actividad política.”*²⁸⁶

Reflexionado sobre el nuevo constitucionalismo desde un sentido material, y particularmente desde su carácter fundacional, resulta por demás sugerente el pensamiento de Peter Häberle cuando señala que, en una sociedad constitucional no sólo debe hacerse referencia exclusiva al esqueleto de las normas, sino que también deben ser incluidas *“la cultura y al ambiente político (D. Schindler), las opiniones y prácticas, que no son jurídicas en sentido estricto, en la ‘sociedad’ constitucional”*,²⁸⁷ incluso va más allá y sobre el contenido de la Constitución rescata que ésta no solo tiene un sentido jurídico para conocimiento propio de los juristas, *“[...] sino que actúa esencialmente también como guía para los no juristas: para el ciudadano la Constitución no es sólo un texto jurídico o un ‘mecanismo normativo’, sino también expresión de un estadio de desarrollo cultural, medio para la representación cultural del pueblo ante sí mismo, espejo de su patrimonio cultural y fundamento de sus esperanzas”*,²⁸⁸ por lo que sostiene que el Estado constitucional debe conceder al ser humano un *“quantum de utopía”*, en la medida de que los textos constitucionales *“normen esperanzas”*.

En este sentido y en la gestación de esas esperanzas, es indudable que el papel de la democracia es fundamental, por lo que viene a ser el referente principal del Estado constitucional ya que para algunos autores como Manuel Aragón, la democracia es por si misma el principio legitimador y de validez de la Constitución,²⁸⁹ particularmente en cuanto expresión del soberano.

²⁸⁶ BIDART CAMPOS, Germán J., *El derecho de la Constitución y...*, op. cit., p. 22.

²⁸⁷ HÄBERLE, Peter, *El Estado constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p. 4.

²⁸⁸ Ibid., p. 5.

²⁸⁹ ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, pp. 11-78.

También habrá que recordar que incluso la propia democracia –como sostenía Ferrajoli- ha requerido de una resemantización en el sentido de que su importancia ya no se circunscribe al ámbito de lo estrictamente electoral o político, sino que va más allá, y en ese contexto se ubica la llamada democracia social o la democracia sustantiva, es decir, aquella que se visualiza como una herramienta para la realización de valores, o más puntualmente, aquella que respeta y garantiza los derechos fundamentales, tal y como quedó anotado en la investigación.

El Estado constitucional y democrático toma como eje fundamental el valor de todos los derechos humanos sin importar generaciones o clasificaciones, al tiempo que debe eficientar sus mecanismos de tutela o protección, pues en última instancia, son éstos la base de la dignificación de la sociedad y del ser humano.

En este contexto, el desarrollo de los derechos humanos nos ha llevado a desarrollar múltiples clasificaciones, entre ellas la de los llamados derechos sociales o prestacionales, que sin duda, por su naturaleza van de la mano con ese sustrato sustantivo de la democracia social, y que por su esencia se traducen en los satisfactores mínimos para la vida digna del ser humano, pero que también para desgracia de muchas sociedades como la nuestra, son en donde se presentan los déficit más alarmantes y preocupantes de las colectividades subdesarrolladas, lo que viene en detrimento de sectores importantes para la subsistencia humana.

Ese es el mayor reto de los Estados constitucionales y democráticos. La tutela o protección de las libertades clásicas son parte de lo ordinario, pero el garantizar la realización progresiva de esos derechos sociales o prestacionales es parte de los esfuerzos extraordinarios que deben verificarse día con día, y en donde la construcción de escenarios democráticos propicios para esa realización es una cuestión fundamental.

En efecto, se ha sostenido por tratadistas como Luigi Ferrajoli y Herman Heller que, como primer paso para la realización de esos derechos es necesario que se creen o generen los contextos idóneos para su cumplimiento, y bajo esa lógica sostienen que en principio se debe fortalecer la base política de una sociedad para después acudir a lo social o colectivo. Se trata pues, de construir y consolidar una verdadera democracia política, para después realizar la democracia social, por lo que en ese sentido el fortalecimiento de las instituciones y la redefinición de sus relaciones es primordial.

Ahora bien, dentro de ese proceso de fortalecimiento se ha planteado como un punto central de la consolidación democrática la “*institucionalización de los procesos de poder*”,²⁹⁰ dentro de los cuales -ese poder entendido como derecho-, permita a los ciudadanos tomar posiciones más activas en la conducción de su política, de su democracia, y así, logre ir transformando sus entornos de la mano de la realización de sus derechos fundamentales.

Sin duda estos atisbos no son nuevos, y mucho menos se encuentran resueltos, por lo que, aún queda mucho camino por recorrer en el contexto de nuestra transición jurídica a la cual le hemos dado poca importancia y que no es asunto menor, ya que a través de ella se han venido transformando silenciosamente –y sin la estridencia de la transición política- muchas de nuestras instituciones jurídicas fundamentales, y a partir de ella, también se ha dado un curso y ritmo diferente a nuestro nuevo orden constitucional; de la misma manera, la democracia continua su camino, y nosotros tras de ella, y seguramente en ese transitar constante habrá que ir aceptando –con Marx- que la democracia es un problema que el día que sea resuelto tal vez sea el fin de la democracia.

He querido finalizar esta investigación con reflexiones generales que van más allá del tema central, ya que si bien la figura que se propone puede ser discutible –lo

²⁹⁰ VALADÉS, Diego, *Constitución y...*, op. cit., p. 80.

cual es deseable- al final estamos convencidos de que no será la panacea a nuestros problemas y tan sólo, a lo más que podemos aspirar es a que, constituya un incentivo adicional dentro de un entramado institucional, jurídico y democrático que permita fortalecer nuestro paso firme hacia la consolidación de un verdadero Estado constitucional y democrático.

No obstante, también estamos concientes que dentro de este caminar, no serán las instituciones y las leyes las que tengan la respuesta única, por lo que en este transitar jurídico, las ideologías, y nuestra manera de ver y enfrentar la vida forman un activo esencial, por lo que en esa medida deberemos asumir nuestra responsabilidad en cuanto formadores de conciencias jurídicas que vean en el derecho al instrumento ideal para la realización de esa consolidación anhelada.

De esta forma permítaseme concluir con dos últimas reflexiones: La primera con motivo de una visita al *Templo Mayor* en la ciudad de México en donde se encuentra inscrito:

*“...meditadlo, señores, Águilas y Tigres, aunque fuérais de jade, aunque fuérais de oro también allá iréis, al lugar de los descarnados. Tendremos que desaparecer, nadie habrá de quedar...”*²⁹¹

Por tanto, nuestra responsabilidad es aquí y ahora. En el tiempo y el espacio que nos pertenece.

La segunda reflexión, descubierta gracias a un amigo quien gusta de citar a Don Manuel de Lardizábal y Uribe en su *Discurso sobre las Penas* (1782), Prólogo, £ XII, y que ahora hago mío:

²⁹¹ Romance de los Señores de la Nueva España.

“Conozco la cortedad de mis talentos y toda la dificultad del asunto que he emprendido. Estoy muy distante de creer que he acertado á tratarle con la dignidad y perfección que merece. Sé también, que no faltan en la nación Magistrados sabios, Profesores y Letrados instruidos, capaces por su erudición y talento, no solo de corregir los yerros y defectos en que yo habré incurrido, y de suplir todo lo que falta á este Discurso, que sujeto gustosamente á su censura; sino también de hacer efectiva con las luces que puede ministrarles su experiencia, su prudencia y sabiduría, una reforma de nuestras leyes completa y digna del siglo en que vivimos”.

CONCLUSIONES

1. Nuestra transición democrática, con todo y su estridencia política, no podría entenderse sin una transición jurídica.
2. El derecho electoral no puede concebirse desde una visión monolítica, y por ello debe comprenderse a partir de las tres grandes corrientes filosóficas del derecho, es decir, como un sistema normativo compuesto de reglas y principios, como un sistema axiológico y como fenómeno social y político.
3. De la misma forma, debe considerarse al derecho electoral desde las posiciones pragmáticas que lo postulan como argumentación, particularmente a partir de que, precisamente esta labor argumentativa de la mano del garantismo y desde la doctrina judicial, ha sido un impulsor fundamental en la reconfiguración de nuestro entramado democrático.
4. El derecho electoral no debe ser entendido y comprendido fuera de los contextos políticos, principalmente de aquellos que se configuran en el sistema electoral, el sistema de partidos y el propio régimen político, ya que en todo punto, es el derecho quien por la vía legal y jurisdiccional otorga validez a las constantes reconfiguraciones en esos escenarios.
5. En la búsqueda de la protección y tutela eficaz de nuestros principios democráticos y republicanos, así como de los derechos fundamentales de naturaleza política contamos con tres instituciones –una jurisdiccional, una administrativa y una penal-, con tres vías –la judicial, la administrativa y la penal- y con tres medios protectores –medios de impugnación, quejas administrativas y delitos electorales-, que incluso en ciertos momentos

respetando sus espacios competenciales llegan a encontrarse para sancionar conductas que lesionan a nuestra democracia.

6. La reformulación constante del derecho por parte de diversos operadores jurídicos y hasta políticos, ha permitido la gestación de escenarios democráticos que en un momento dado nos fueron ajenos. La aceptación cada vez mayor de la labor constructiva del juzgador frente a la mera aplicación mecánica se ha venido abriendo camino como un aspecto central en la consolidación de un Estado constitucional y democrático.
7. Respecto de la evolución histórica de nuestro sistema electoral podemos sostener que desde los años cincuentas hasta finales de los ochentas el sistema electoral fue la variable dependiente del régimen político, y a partir de los noventas el régimen político se constituye como la variable dependiente del sistema electoral, por lo que en ese sentido, la síntesis de nuestro andar democrático se expresa en que, durante la década de los setentas el imperativo fue el del reconocimiento e inclusión de fuerzas políticas e ideologías diversas; en la década de los ochentas lo fue el de la competencia equitativa; en los noventas lo era el de la alternancia en el poder ejecutivo federal; en el 2000 se plantea la coexistencia política y la gobernabilidad frente a contextos de gobiernos compartidos, a partir del 2003 han sido los partidos políticos, y en 2006 y 2009 las condiciones de equidad en la competencia.
8. A lo largo de casi dos siglos y desde la Constitución de Cádiz en 1812, hemos cruzado de un sistema autocalificativo prominentemente político a uno heterocalificativo de corte jurisdiccional respecto a la calificación de las elecciones; igualmente hemos transitado de elecciones organizadas por los gobiernos locales y federales, a una ciudadanización de los órganos electorales; así mismo hemos pasado de soluciones políticas de los conflictos electorales a formas administrativas y jurisdiccionales; de la misma forma hemos corrido de la

ausencia de mecanismos de resolución de conflictos a la construcción de un sólido sistema impugnativo; hemos caminado de elecciones indirectas a elecciones directas y universales; asimismo hemos pasado de una acotación a los derechos políticos a una ampliación sobre los mismos; y principalmente, hemos caminado a la inversa de la existencia de acciones colectivas a su desaparición.

9. El Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral constituye un todo coherente y congruente que tiene como teleología el garantizar la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, pero de la misma manera ha estado sujeto a una constante redefinición jurisprudencial por los actuales integrantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a efecto de eficientar esos mecanismos tuteladores a partir de posiciones antiformalistas y garantistas que vienen a ser de suma importancia en nuestra transición jurídico-democrática.
10. La legitimación procesal actual que adopta el sistema de medios de impugnación, ciertamente privilegia a los partidos políticos, incluso recociéndoles acciones tuitivas para la protección de los intereses de la sociedad, lo cual se encuentra en línea y bajo la lógica de un sistema democrático en donde nuestros partidos toman posiciones centrales, sin embargo, resulta necesario admitir acciones colectivas, particularmente a partir de la realidad de nuestro sistema de partidos, y en ese sentido el Tribunal Electoral ha tenido avances importantes en la reconfiguración de la legitimación a favor de los ciudadanos, y hasta donde lo ha permitido la interpretación racional al marco jurídico vigente.
11. Existen derechos colectivos que requieren de una tutela eficaz en cualquier sociedad estatal que se precie de ser democrática, y en ese sentido nuestra historia legislativa reconoció hasta 1977 figuras en la justicia electoral que

permitían a los ciudadanos ejercer acciones de protección en la materia, particularmente en tratándose de los resultados electorales.

12. En el ámbito internacional existe un reconocimiento a la democracia como condición fundamental para la realización progresiva del resto de los derechos humanos, por lo que en esa lógica algunas experiencias hemisféricas latinoamericanas prevén en sus legislaciones electorales mecanismos o figuras procesales de naturaleza colectiva para la defensa de sus derechos democráticos.
13. En nuestro régimen interno se requiere de una mayor discusión en torno a la protección colectiva de derechos de esa misma naturaleza, y en lo electoral el órgano jurisdiccional especializado ha reconocido la posibilidad de los derechos colectivos o difusos en la materia, pero de la misma manera ha determinado que la representación corresponde a los partidos políticos a través de las denominadas acciones tuitivas, por lo que la ausencia de mecanismos de protección colectivos implica la trasgresión al derecho de acceso a la justicia.
14. A partir de los contextos sociales y políticos que respiramos hoy en día, la incorporación de las acciones colectivas puede constituir un incentivo interesante para fortalecer nuestros esquemas de legitimidad, eficacia gubernamental, fortalecimiento del sistema de partidos, control sobre lo político y la generación de condiciones favorables para la consolidación progresiva de la democracia, entre otros.
15. A partir de las modalidades que presentan las acciones colectivas se debe pensar en otorgar legitimación para impugnar cuestiones electorales y democráticas a cualquier ciudadano; pero también a grupos determinados como a los observadores electorales, agrupaciones y asociaciones políticas,

incluso a partidos políticos estatales; así como, a instancias de derecho público interno como al Procurador General de la República y al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

PROPUESTA

A partir de las razones jurídicas expuestas desde una perspectiva histórica, en el derecho internacional, en la doctrina judicial, en la dogmática jurídica, en el derecho comparado y en el sistema jurídico nacional, así como atendiendo señaladamente las de naturaleza socio-políticas, considero pertinente que, dando por un hecho la reforma al artículo 17 constitucional, particularmente en el sistema de medios de impugnación en materia electoral se incorporen las acciones colectivas en cuanto mecanismos de tutela al derecho fundamental y fundacional de la democracia, en la búsqueda de la consolidación de un verdadero Estado constitucional y democrático de derecho.

FUENTES DE INFORMACIÓN

a) BIBLIOGRÁFICAS

1. ALCALA ZAMORA, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa. Contribución al estudio de los fines del proces*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2000.
2. ALCHOURRON, Carlos y Eugenio, Buligyn, *Sobre la existencia de las normas jurídicas*, Fontamara, México, 1996.
3. ALEXY, Robert, *El concepto y la validez del derecho*, Segunda edición, Gedisa, Barcelona, 1997.
4. ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002.
5. ARAGÓN REYES, Manuel, *Derecho Electoral: sufragio activo y pasivo*, en NOHLEN, Dieter, *et. al.* Compiladores. *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. Fondo de Cultura Económica y coeditores, México, 1998.
6. ARENAS BATIZ, Carlos y José de Jesús OROZCO HENRÍQUEZ, *Justicia Electoral*, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, México, 2002.
7. ASDRÚBAL AGUIAR, en *La democracia en el derecho internacional de las Américas*, s/d. (archivo electrónico).

8. ATIENZA, Manuel, *Introducción al Derecho*, segunda edición, Fontamara, México, 2000.
9. _____, *El Derecho como Argumentación*, Fontamara, México, 2005.
10. _____, *El sentido del derecho*, Ariel-Derecho, España, 2001.
11. _____, y Luigi FERRAJOLI, *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.
12. BALAGUER CALLEJÓN, Maria Luisa, *La interpretación de la Constitución por la jurisdicción ordinaria*, Civitas, Madrid, 1990.
13. BIDART CAMPOS, Germán J., *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003.
14. BOBBIO, Norberto y Nicola MATTEUCCI, *Diccionario de política*, séptima edición, Siglo veintiuno, México, 1991.
15. BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, traducción de José F. Santillán, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
16. _____, *El problema del positivismo jurídico*, sexta edición, Fontamara, México, 1999.
17. BOVERO, Michelangelo y Luigi FERRAJOLI, *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*, en *Colección. Temas de la Democracia. No. 13*, Instituto Federal Electoral, México, 2001.

18. CANOSA USERA, Raúl, *Interpretación constitucional y fórmula política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.
19. CAPPELETTI, Mauro, *La protección de intereses colectivos y de grupo en el proceso civil. (Metamorfosis del procedimiento civil)*, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, número 105-106, enero-junio 1997.
20. CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Remover dogmas*, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, enero-junio 2002.
21. CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, *Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, Disco compacto con información en el Diplomado “Estado democrático, Constitución y protección de derechos fundamentales”, Morelia, Michoacán septiembre-diciembre 2005.
22. _____, *El significado de la aceptación de la competencia de los Comités de Naciones Unidas, facultados para decidir peticiones individuales en materia de derechos humanos y su previsible impacto en la impartición de justicia en México*, Disco compacto con información en el Diplomado “Estado democrático, Constitución y protección de derechos fundamentales”, Morelia, Michoacán septiembre-diciembre 2005.
23. CARRILLO, Marc, *La tutela de los derechos fundamentales por los tribunales ordinarios*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

24. CARNELUTTI, Francesco, *Derecho Procesal Civil y Penal*, Harla, México, 1997.
25. COSSIO, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, segunda edición, Fontamara, México, 2000.
26. DE OTTO, Ignacio, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, séptima reimpresión, Ariel, Barcelona, 1999.
27. DEL TORO HUERTA, Iván Mauricio, *Los principios constitucionales que rigen los procesos electorales federales y locales: Un ejemplo de construcción judicial del Derecho Electoral*, (documento de trabajo), Tercer Curso de Especialización en Derecho Electoral, Escuela Judicial Electoral del TEPJF, junio-septiembre 2002.
28. DIAZ, Elías, *Ética contra Política*, segunda edición, Fontamara, México.
29. DWORKIN, Ronald, *El imperio de la justicia*, Gedisa, España, 1988.
30. _____, *Los derechos en serio*, Ariel, España, 1999.
31. ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, *La participación política como derecho fundamental en la Constitución de España y de Europa*, Porrúa, México, 2008,
32. FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón*, segunda edición, Trotta, Madrid, 1997.
33. _____, *El garantismo y la filosofía del derecho*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2001.

34. _____, *El papel de la función judicial en el Estado de derecho*, en *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.
35. FLORES, Imer B., *La definición del Derecho*, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XLVI (septiembre-diciembre 1996), núms. 209-210, UNAM, 1996.
36. FROMOW GUERRA, Jorge Edwin, *El derecho a elecciones libres en Europa: La Interpretación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, en CD del XVII Congreso Nacional y Primer Congreso Internacional de Estudios Electorales, Querétaro, México, 2005.
37. GALLO ALVARÉZ, Gabriel y Gabriela RUVALCABA GARCÍA, *Marco Teórico Conceptual del Derecho Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Documento de trabajo para el “Seminario en Derecho Electoral Mexicano”, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UMSNH, agosto de 2001.
38. GARCÍA ALVAREZ, Yolli, *Recurso de Revisión en Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1999.
39. GARCÍA BELAUNDE, Domingo, *De la Jurisdicción Constitucional al Derecho Procesal Constitucional*, segunda edición, Grijley, Perú, 2000.
40. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, tercera edición, Madrid, Civitas, 1994.

41. GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *Derechos políticos, democracia y observación electoral*, en *Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, coed. TEPJF, IFE, UNAM, IJ y PNUD, México, 1999.
42. GARCÍA MAYNÉZ, Eduardo, *Filosofía del Derecho*, quinta edición, Porrúa, México, 1986.
43. _____, *Positivism Jurídico, Realismo Sociológico y Iusnaturalismo*, segunda edición, Fontamara 1996.
44. GARZÓN VALDÉS, Ernesto, *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*, tercera edición, Fontamara, México, 1999.
45. GIDI, Antonio, *Derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos*, en *La Tutela de los Derechos Difusos, Colectivos e Individuales Homogéneos*, Porrúa, México, 2003.
46. _____, *El concepto de Acción Colectiva*, en *La Tutela de los Derechos Difusos, Colectivos e Individuales Homogéneos*, Porrúa, México, 2003.
47. _____, *Legitimación para demandar en las acciones colectivas*, en *La Tutela de los Derechos Difusos, Colectivos e Individuales Homogéneos*, Porrúa, México, 2003.
48. GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *Democracia semidirecta y participativa*, en *Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.

49. GUASTINI, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 2001.
50. H. SABINE, George, *Historia de la teoría política*, (trad. Vicente Herrero), tercera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
51. HABERLE, Peter, *El Estado constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.
52. HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1997.
53. KELSEN, Hans, *¿Qué es la Teoría Pura del Derecho?*, octava edición, Fontamara, México, 2001.
54. KRAWIETZ, Werner, *El Concepto Sociológico del Derecho y otros ensayos*, tercera edición, Fontamara, México, 2001.
55. LANCIS Y SÁNCHEZ, Antonio, *Los principios básicos del derecho electoral contemporáneo*, Academia Interamericana de Derecho Comparado e Internacional, La Habana, Cuba, 1957.
56. LANDA, César, *Teorías de los Derechos Fundamentales*, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, enero-junio 2002.
57. LECHNER, Norbert, *Cultura política y gobernabilidad democrática*, en *Temas de la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 1995.

58. LÓPEZ CALERA, Nicolás, *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y socialidad en la teoría de los derechos*, Ariel Derecho, Barcelona, 2000.
59. MÁRQUEZ PEÑERO, Rafael, *Filosofía del Derecho*, Trillas, México, 1996.
60. MERCADER DIAZ DE LEÓN, Antonio, *El juicio electoral ciudadano y otros medios de control constitucional*, Delma, México, 2001.
61. MICHEL ESPINO, Adrián, *Coaliciones y sistema de partidos*, (documento de trabajo), Tercer Curso de Especialización en Derecho Electoral, Escuela Judicial Electoral del TEPJF, México, 2002.
62. _____, *Notas del Curso Teoría de la democracia*, (documento de trabajo), Tercer Curso de Especialización en Derecho Electoral, Escuela Judicial Electoral del TEPJF, México, 2002.
63. MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, UNAM, 1994.
64. MOLINAR HORCASITAS, Juan, *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México, 1991.
65. MORA-DONATO, Cecilia, *El valor de la Constitución normativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.
66. MORODO, Raúl y MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas, *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, UNAM, México, 2001.

67. NIETO, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003.
68. NOHLEN, Dieter, *Sistemas Electorales Parlamentarios y Presidenciales*, en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, coed. TEPJF, IFE, FCE, IIDH y Universidad de Heidelberg, México, 1998.
69. _____, *Sistemas Electorales y sistemas de partidos*, en *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, coed. FCE y UNAM, México, 1994.
70. _____, *Las nuevas tendencias en el desarrollo de los sistemas electorales*, en página web de internet del Instituto Federal Electoral, www.ife.org.mx, México, consultada en Diciembre 10, 2002.
71. _____, *El estado de la investigación sobre sistemas electorales*, en *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Seis conferencias*, (copias fotostáticas), México.
72. _____, *Voz: Derecho Electoral*, en *Diccionario de Derecho Electoral*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Costa Rica, 1999.
73. OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, J. Fernando, *Estudio sobre el orden público, la interpretación normativa y los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad en materia electoral*, en CD *Juris 2. La Justicia Electoral en México y su Jurisprudencia*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000.

74. _____, *La positividad de los valores democráticos-electorales*, en *Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, coed. TEPJF, IFE, UNAM, IJ y PNUD, México, 1999.
75. OROZCO GÓMEZ, Javier, *Estudios Electorales*, Porrúa, México, 1999.
76. OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, *El contencioso electoral / La calificación electoral*, en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, coed. TEPJF, IFE, FCE, IIDH y Universidad de Heidelberg, México, 1998.
77. _____, *Justicia constitucional electoral y garantismo jurídico* en *Cuestiones constitucionales*, No. 13, Instituto Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, Julio-Diciembre, 2005.
78. _____, *Justicia electoral y resolución de conflictos*, en *CD Juris 2. La Justicia Electoral en México y su Jurisprudencia*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000.
79. _____, *Principios y reglas en el derecho electoral mexicano*, copias fotostáticas
80. OVALLE FAVELA, José, *Acciones populares y acciones para la tutela de los intereses colectivos*, en *Boletín mexicano de derecho comparado*, nueva serie, año XXXVI, número 107, mayo-agosto de 2003.
81. PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos, *Doce tesis sobre la política*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.

82. PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, *El Recurso de Apelación en Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1999.
83. PESCHARD, Jacqueline, *La cultura política democrática*, Tercera edición, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 2, Instituto Federal Electoral, México, 1997.
84. PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *Derecho político electoral*, segunda edición, Porrúa, México, 1998.
85. RECASENS SICHES, *Sociología del Derecho*, quinta edición, Porrúa, México, 1989.
86. RIVERA VELÁZQUEZ, Jaime, *Historia de la legislación electoral en México*, conferencia dictada el 21 de septiembre de 2001 en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en el marco del Seminario en Derecho Electoral Mexicano.
87. RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Cuestiones de Derecho Político. (México y España)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.
88. SILVA NAVA, Carlos D., *La jurisprudencia, interpretación y creación del derecho*, en VÁZQUEZ, Rodolfo. Compilador, *Interpretación jurídica y decisión judicial*, Colección Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 1998.
89. SQUELLA, Agustín, *Positivismo Jurídico, Democracia y Derechos Humanos*, segunda edición, Fontamara, México, 1998.

90. VALADÉS, Diego, *Constitución y democracia*, Instituto Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.
91. VALDES, Leonardo, *Sistemas Electorales y de Partidos*, Instituto Federal Electoral, México, 1997.
92. VALLEFÍN, Carlos Alberto, *La Legitimación en las Acciones de Interés Público*, Abeledo-Perrot, Argentina, 2006.
93. WATANABE, Kasuo, *Acciones colectivas: Cuidados necesarios para la correcta fijación del objeto litigioso del proceso*, en *La Tutela de los Derechos Difusos, Colectivos e Individuales Homogéneos*, Porrúa, México, 2003.
94. WOLDENBERG, José, *Consideraciones políticas en torno a la legislación electoral*, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral. Año 1*, México, 1992.
95. WOLDENBERG, José y Luis SALAZAR, *Principios y valores de la democracia*, en el No. 1 de los Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, México, 1997.
96. WRÓBLESWSKY, Jersy, *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*, Civitas, Madrid, 1985.
97. ZAGREBELSKY, Gustavo, *Historia y constitución*, Madrid, Trotta, 2005.
98. ZARATE PÉREZ, José Humberto, *El Juicio de Inconformidad en Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1999.

99. _____ *Cuestiones judiciales*, Fontamara, México, 2004.

100. _____ *Estudios sobre la interpretación jurídica*, Porrúa/UNAM, sexta edición, México, 2004.

b) DICCIONARIOS

1. Diccionario Electoral
Centro de Asesoría y Promoción Electoral
Segunda edición, San José de Costa Rica, 1989.
2. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano
Instituto Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Porrúa
México, 2000.

c) LEGISGRÁFICAS FEDERALES

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
3. Ley de Amparo
4. Ley Federal de Protección al Consumidor
5. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
6. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
7. Ley de Responsabilidad Civil por el Daño y el Deterioro Ambiental.

d) CIBERNÉTICAS

1. Página electrónica:
www.usb.edu.col/facultades/derecho/consultorio_juridico/populares.htm
[Consultada 2 de enero 2006 12:46].
2. Página electrónica del Instituto Interamericano de Derechos Humanos:
<http://www.iidh.ed.cr/capel/>
[Consultada el 24 de marzo 2006].
3. Página electrónica del Instituto Federal Electoral:
www.ife.org.mx
[Consultada permanentemente].
4. Página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:
www.trife.org.mx
[Consultada permanentemente].
5. Página electrónica de la Unidad de Apoyo al Proceso Legislativo del Congreso Nacional de Chile:
www.bcn.cl/pags/homepage/ver.articulo.en.profundidad.php?id-destaca=133
[Consultada el 2 de enero a las 17:47].

e) DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

1. Disco compacto Proyecto ACE. Administración y costo de elecciones
Coed. IDEA, ONU, IFES, IFE, PNUD y TEPJF
México, 2002.
2. Enciclopedia Microsoft® Encarta ®99, Microsoft Corporation, 1993-1998.