

JUSTICIA ELECTORAL Y DERECHOS HUMANOS



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN

Primera edición: 2016

Copyright 2015©

TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN
Coronel Amado Camacho No. 264, Colonia Chapultepec Oriente,
C.P. 58260, Morelia, Michoacán, México

Derechos Reservados

ISBN:

Prohibido la reproducción total o parcial de esta obra.

IMPRESO EN MÉXICO

CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	5
Justicia Electoral y derechos humanos: protegiendo la nueva dimensión de la democracia	9
María del Carmen Alanís Figueroa	
La Constitución de la Ciudad de México	27
Manuel González Oropeza	
La Tutela de los Derechos Políticos - Electorales de los Ciudadanos	70
Arturo Sánchez Gutiérrez y Juan Carlos Ruiz Espindola	
Las autoridades Electorales Frente al Control de Constitucionalidad y Convencionalidad	104
Raúl Becerra Bravo	
La Globalización y la Transformación del Sistema Político-Democrático en México	134
Hertino Avilés Albavera	
Nuevo Problemario del Control de Constitucionalidad en Materia Electoral	148
Sergio Arturo Guerrero Olvera	
El Sendero Administrativo y Jurisdiccional del Procedimiento Especial Sancionador en Michoacán	160
Alejandro Rodríguez Santoyo	
La Ejecución de la Sentencia Electoral en el Ámbito Local	184
Rubén Herrera Rodríguez	

La Consulta como Mecanismo Tutelar de los Derechos Político-Electorales de los Pueblos y Comunidades Indígenas	224
Omero Valdovinos Mercado	
La Justicia Electoral Mexicana. Dos Décadas Construyendo una Transición Jurídica Permanente	242
Ignacio Hurtado Gómez	

PRESENTACIÓN

Como otros pueblos, el mexicano ha luchado a lo largo de su historia a fin de construir una organización social respetuosa de la dignidad humana, adecuada para la convivencia armónica y promotora del desarrollo en todos sus aspectos. Los principios fundamentales emanados de la Revolución Mexicana de 1910, y consagrados en la Constitución de 1917, reconocieron y consolidaron estas luchas históricas, dando forma a un conjunto de derechos económicos y sociales, que completaron el catálogo de derechos civiles y políticos ya existentes.

Durante sus casi cien años de vigencia, la Constitución Mexicana, ha sido la piedra angular del desarrollo y la estabilidad de la nación; experimentando un continuo proceso de revisión y modificación, para continuar reivindicando derechos y expresar grandes transformaciones. Hablando de democracia la Constitución da cuenta del ideario de los mexicanos por alcanzar elecciones libres y auténticas; y también atestigua la conquista gradual y el reconocimiento jurídico de los derechos humanos.

Ahora, hacer efectivos los derechos y principios conquistados, incorporar los derechos humanos y la democracia en la vida de México, es una tarea de primerísima importancia, que requiere una amplia participación social de acompañamiento a los órganos del Estado, para transformar procesos e instituciones administrativas, legislativas y judiciales; en armonía con el paradigma Constitucional y Convencional, de orden nacional e internacional.

El Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, contribuye en la defensa de los derechos humanos; así como de los principios de la democracia, a través de su actividad jurisdiccional, como tarea primaria. Pero también por medio de actividades de difusión e investigación, entre las que destacan las tareas editoriales mediante las cuales se pone al alcance de la ciudadanía en general, así como de especialistas y académicos, estudios sobre temas actuales en materia político-electoral, para contribuir al debate público y al mejoramiento de las instituciones.

En la presente obra, especialistas en derecho electoral de consolidada experiencia y trayectoria administrativa, jurisdiccional y académica, acompañan a los magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en la exposición de diversos temas y sus posibles explicaciones o soluciones, con el propósito de abonar a la incorporación, efectividad y garantía plena de los derechos humanos y los principios democráticos en México; considerando aspectos teóricos, históricos, sociales, normativos, jurisdiccionales, organizativos y prácticos.

Así es que el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán agradece la generosidad de María del Carmen Alanís Figueroa, Manuel González Oropeza, Arturo Sánchez Gutiérrez, Juan Carlos Ruiz Espinoza, Raúl Becerra Bravo, Hertino Avilés Albavera y Sergio Arturo Guerrero Olvera, quienes aportan a estas páginas conocimiento y talento que es reflejo fidedigno de su propia personalidad sabiduría y altura como juristas. De igual forma se reconoce el compromiso y apoyo de los magistrados integrantes de este órgano jurisdiccional para hacer viable el ejercicio de esta obra.

De este modo, el primer tema que se presenta, estudia la relación entre Justicia Electoral y la protección de los derechos humanos, con énfasis en el papel central de las personas como justificación del Estado, lo cual implica extender la influencia de la justicia electoral, no solamente como garante de la constitucionalidad y legalidad de las normas, actos y resoluciones dentro del proceso electoral, sino también, de los derechos humanos de corte político-electoral de los ciudadanos.

Igualmente, con otro lápiz, se hace un análisis que integra retrospectiva y prospectiva de la reforma Constitucional del artículo 122, de 29 de enero de 2016, que elimina a la Ciudad de México su categoría de distrito, y le otorga plena facultad para la integración de una Legislatura encargada de elaborar su Constitución, lo cual da pie para revisar el federalismo y las relaciones entre los Poderes del Estado, al tiempo de significar la oportunidad histórica para el cambio.

La tercera cuestión de análisis aborda el acceso efectivo a los medios de protección de los derechos político-electorales y los relacionados con estos, como son los derechos de petición, reunión, información, libertad de expresión y difusión de ideas, a través del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, que garantiza los derechos fundamentales establecidos en la Carta Fundamental del país y los tratados internacionales.

El cuarto estudio, analiza el esquema mexicano vigente de control de constitucionalidad y convencionalidad en materia electoral, ejercido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Electorales Locales; del que se excluye de acuerdo a los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Instituto Nacional Electoral y a los Organismos Públicos Locales Electorales, impedidos para ejercer el control de convencionalidad aun cuando realizan materialmente funciones jurisdiccionales.

Estas páginas, contienen como quinto tema de análisis el binomio de la participación ciudadana y la representación política que mutuamente le dan significado a la democracia y forman un camino de doble sentido por el que transita la integración de los órganos de gobierno y de igual forma permite su control y evaluación.

El sexto estudio, examina el valor normativo de las leyes, su credibilidad y confianza frente al control difuso y la multiplicación de criterios constitucionales; asimismo reflexiona sobre las respuestas judiciales a los planteamientos de constitucionalidad y paridad de género.

El séptimo tema plantea el problema de la ejecución de sentencias restitutivas, dictadas dentro de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, los medios de apremio y correcciones disciplinarias encaminados a lograr su ejecución y eficacia. De manera particular se identifica la inequidad de las partes dentro del juicio ciudadano; subrayando el papel de los operadores jurídicos para conseguir el cumplimiento de las resoluciones siguiendo la pauta dada por los principios de convencionalidad y constitucionalidad.

El octavo artículo presenta una aproximación sobre el desarrollo histórico de la justicia electoral en México, en cuanto pilar de cambio, innovación y consolidación democrática; sobre el que se abordan y desarrollan los ejes de la transición jurídica permanente, iniciada desde hace cuarenta años en México; para configurar y dar forma al régimen democrático, en su vertiente electoral que permita y reflejar la pluralidad política en los órganos representativos del país.

En el siguiente tópico, se revisa la actuación del Estado Mexicano como garante de la tutela, respeto, protección, reparación y ampliación de los derechos humanos, en concordancia con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; a la luz de los instrumentos jurídicos internacionales, consolidados en el nuevo paradigma constitucional y convencional, por medio del cual se ha vigorizado la función jurisdiccional que obliga a la interpretación conforme y a observar el principio pro persona como criterio de interpretación y aplicación, para que no se transgredan los derechos fundamentales.

Este volumen también presenta un estudio sobre la naturaleza, origen y evolución del Procedimiento Especial Sancionador, tanto a nivel local, como federal; centrándose en la experiencia del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, durante el primer proceso electoral en que tuvo la atribución de resolver este procedimiento abreviado, por medio del cual se pretende garantizar los principios de legalidad y equidad en las contiendas comiciales; favoreciendo la colaboración entre el órgano administrativo que investiga e integra las denuncias y la autoridad jurisdiccional que resuelven; a fin de impartir justicia electoral efectiva, pronta y expedita capaz de suspender los efectos nocivos y sancionar las conductas infractoras del orden normativo en la materia.

Para finalizar, se desarrolla el estudio del derecho a la consulta, tema de primera importancia en el debate actual, tocando las condiciones que enfrenta los pueblos y comunidades indígenas en México para hacer efectiva la tutela de sus derechos político-electorales, frente a todas las autoridades del país, obligadas en el ámbito de sus atribuciones a consultarles de manera previa e informada cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.

Como se advierte, los diferentes ángulos y puntos de vista, reunidos en la presente obra, desde la amplia libertad temática amparada por su título, invitan a enriquecer el debate a favor de los derechos humanos como base del sistema democrático y acceso a una justicia electoral efectiva. Reiterando que no basta el reconocimiento jurídico de los derechos fundamentales, se requiere de la participación, responsabilidad y solidaridad de gobierno y sociedad, para garantizarlos.

Alejandro Rodríguez Santoyo*

*Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Michoacán. Período enero-diciembre de 2016

JUSTICIA ELECTORAL Y DERECHOS HUMANOS: PROTEGIENDO LA NUEVA DIMENSIÓN DE LA DEMOCRACIA

María del Carmen Alanis Figueroa¹

I. INTRODUCCIÓN

En las democracias modernas, el Estado de Derecho adquiere un nuevo significado, como consecuencia de que se encuentra condicionado por la existencia de un catálogo de derechos humanos cuya garantía debe estar asegurada, tanto en su ejercicio pleno, como en su tutela (ante los tribunales).²

De esta forma, cuando se afirma que en un país impera el Estado de Derecho, se asume la existencia de un conjunto de principios y reglas compartidas, que obligan tanto al Estado como a la ciudadanía misma. Y se asume también que existen tribunales que garantizan el cumplimiento de esas normas.³

En la actualidad, el acceso a la justicia es un corolario inescindible del Estado de derecho. No es posible vivir conforme a los principios constitucionales y con pleno respeto a los derechos humanos, si no existen remedios para subsanar las desviaciones de dichos principios y las violaciones a esos derechos. El énfasis en el acceso a la justicia implica atender el lado más humano del derecho.⁴

El terreno electoral no es ajeno a estas circunstancias. La tendencia mundial parece caminar hacia la necesidad de mudar el enfoque de la materia electoral, trasladándola de una visión administrativa hacia la integridad electoral que abarca la gerencia electoral y la impartición de justicia.

Bajo el amparo de esta visión, es posible considerar, que la justicia electoral no sólo se limita a preservar la legalidad de los procesos electorales, sino que debe tener presente el rol central de las personas como justificación del Estado y, en consecuencia, asegurar la protección más amplia de los derechos de las personas.

Trataré de explicar entonces, la relación entre la justicia electoral y la protección de los derechos humanos.

¹Magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
carmen.alanis@te.gob.mx

@MC_alanis

²Alanis Figueroa, María del Carmen, ¿Qué es el Estado de derecho?, El Universal, 6 de agosto de 2015. Consultable en <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/maria-del-carmen-alanis/nacion/2015/08/6/que-es-el-estado-de-derecho>

³Ibidem.

⁴Alanis Figueroa, María del Carmen, El acceso a la justicia: objetivo de la humanidad, El Universal, 03 de septiembre de 2015. Consultable en <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/maria-del-carmen-alanis/nacion/2015/09/3/acceso-la-justicia-objetivo-de>

II. IMPORTANCIA DE LA MATERIA ELECTORAL: DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES A LA JUSTICIA ELECTORAL

Con independencia de que el poder se ejerza directamente por la ciudadanía o que ésta actúe por conducto de sus representantes, lo cierto es que la democracia necesariamente refiere a la idea de organización del Estado y ejercicio del poder.

En estos términos, el punto neurálgico se encuentra en la legitimidad con que actúan quienes deciden y legislan, o quienes se encargan de hacer valer o ejecutar esas decisiones y leyes. Así, cuando nos referimos a estados democráticos de derecho, la referencia debe entenderse hecha hacia estados, cuyas autoridades se eligen democráticamente mediante la participación de la ciudadanía en su conjunto.

Es por ello que los procesos o momentos de la elección de representantes son fundamentales para la legitimidad democrática (aunque la adecuada materialización de ésta no se encuentra en un único momento o proceso).

Durante muchos años, el énfasis en la salvaguarda de la legitimidad democrática se puso exclusivamente en las elecciones, como el corazón del proceso democrático. Así, tanto la naturaleza competitiva y políticamente divisiva de las elecciones, como la dificultad técnica de su organización, han convertido al proceso electoral en uno sujeto a múltiples sospechas de fraude, abusos e inequidad. Es por ello que para que las elecciones puedan cumplir su objetivo como fuente de legitimidad del Gobierno, resulta necesario que generen confianza y una percepción e imparcialidad y justicia.⁵

Además, debemos recordar que, cuando las elecciones se celebran con integridad, los procesos electorales constituyen el núcleo de la capacidad de la democracia para resolver pacíficamente los conflictos. La capacidad de las sociedades para solucionar los conflictos sin violencia requiere debates, información, interacción entre los ciudadanos y participación significativa en su propia gobernabilidad, elementos todos que pueden cambiar la mentalidad de las personas y permitir que los gobiernos tomen las mejores decisiones. Las elecciones celebradas con integridad pueden profundizar la democracia e intensificar las deliberaciones y el razonamiento de la población sobre los temas más importantes y la forma de abordarlos.⁶

Por ello, resulta indispensable entender que, para llevar a cabo unas elecciones con integridad, se necesita, forzosamente construir un Estado de derecho que afiance los derechos humanos y la justicia electoral, además, de construir organismos electorales profesionales y competentes, que puedan actuar con total independencia en la gestión de procesos electorales transparentes y que generen confianza en la población.

⁵ Vidar Helgsen, entonces Secretario General de International IDEA, Prefacio a Electoral Justice: The International IDEA Handbook.

⁶ Informe de la Comisión Global sobre elecciones, democracia y seguridad, Kofi Annan Foundation, IDEA Internacional, septiembre de 2012, p. 7.

⁷ Ibidem.

Sin embargo, el proceso electoral es mucho más complejo que la organización de una elección. En palabras de Kofi Annan:

“Las elecciones son la indispensable raíz de la democracia. Ahora son casi universales. [...]. Pero para ser creíbles, necesitamos cumplir con altos estándares antes, durante y después de que se emiten los votos. Organizaciones de la oposición deben ser libres de organizar y realizar campañas sin miedo. Debe haber un piso parejo entre las y los candidatos. El día de la elección, las y los votantes deben sentir seguridad y confianza sobre la secrecía y la integridad de la boleta electoral. Y una vez que los votos han sido contados, el resultado debe ser aceptado sin importar el nivel de decepción que puedan experimentar las y los candidatos derrotados.

Cuando el electorado cree que las elecciones han sido libres y justas, pueden constituir un importante catalizador para un mejor gobierno, mayor seguridad y desarrollo humano.”⁸

Es por ello que la definición tradicional de la justicia electoral como el conjunto de los diversos medios de impugnación o control de los actos y procedimientos electorales,⁹ si bien conserva su naturaleza descriptiva, me parece que se ha quedado corta en cuanto a la proyección de lo que representa.

La justicia electoral juega un rol fundamental en los procesos de democratización y permite la transición de la utilización de la violencia o la negociación política como forma de resolver conflictos políticos, al uso de medios legales que permitan arribar a soluciones justas. Así, un sistema adecuado de justicia electoral permite la solución de conflictos político-electorales a través de diversos medios legales que, en conjunto, garantizan el cumplimiento irrestricto a la ley y permiten la prosperidad de la democracia.¹⁰

El reto de la justicia electoral es significativamente más complejo frente a la justicia tradicional, pues, mientras mantiene los mismos estándares elevados en cuanto a la calidad de la impartición de justicia, debe compaginarlos con la necesidad de actuar de modo que flexibilice requisitos formales que podrían hacer nugatorio el acceso a la jurisdicción, incluyendo una celeridad propia de una materia, en la cual, la dilación podría llevar a un caos del Estado.

⁸Kofi Annan, presentación de Deepening Democracy.
@MC_alanis

⁹José de Jesús Orozco Henríquez, “Justicia Electoral”, en Diccionario Electoral, Tomo II, México, IIDH-UNAM-IIIJ-TEPJF-IFE, p. 752.

¹⁰María del Carmen Alanís Figueroa, Presentación de Electoral Justice: The International IDEA Handbook

Es por ello, que la construcción, legitimidad, fortalecimiento y mantenimiento de órganos encargados de la impartición de justicia electoral, a la vez que representa una importante carga financiera para el Estado, también constituye una inversión en la *calidad de la democracia*.

Las misiones de observación electoral están abandonando los modelos que han tenido como único foco de atención las propias elecciones, pues se enfocan en una fracción del proceso electoral. Junto a la organización de las elecciones, el acceso a la impartición de justicia electoral se erige como uno de los pilares de la democracia.

Es normal que en todo proceso electoral surjan disputas. Lo importante es que éstas no se traduzcan en una debilidad del sistema político, sino que la actuación de la justicia electoral sea prueba de su fortaleza, vitalidad y apertura.¹¹

En resumen, la importancia de la justicia electoral radica en su rol como garante de la constitucionalidad y legalidad de las normas, actos y resoluciones dentro del proceso electoral, así como de los derechos políticos –y humanos en general– de la ciudadanía.

Cada decisión adoptada por los Tribunales Electorales, tanto locales como el del Poder Judicial de la Federación, contribuye a fortalecer o debilitar la credibilidad del sistema, y con ello, de la legitimidad democrática. Sin credibilidad en la solución de disputas político-electorales, será casi imposible que se crea en las instituciones y en las y los servidores públicos que las integran. Sin credibilidad no puede sobrevivir el Estado. Así de importante es la justicia electoral.

Los tribunales, sin importar su materia, grado o competencia, deben regir su actuar por el principio o pretensión de universalidad. Esto quiere decir que cada sentencia, cada resolución y cada acto que emitan, debe replicarse en caso de que otro asunto sea presentado con idénticas características fácticas o jurídicas. En esto radica la justicia de sus decisiones.

No obstante, cuando un tribunal resuelve un caso y toma esta pretensión de universalidad con seriedad, es decir, como un auténtico eje rector de su función, no solamente está tutelando los derechos e intereses que se encuentran en juego en ese asunto.

La decisión de un caso tiene una doble función: por una parte, tutela los derechos e intereses de las partes, pero por otra sienta un estándar que contribuye a la creación de modelos paradigmáticos de impartición de justicia. En el caso de los tribunales constitucionales, como ocurre con la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cada sentencia manda un mensaje a la ciudadanía y a los actores políticos, en el sentido de los estándares y alcances de la justicia electoral. Así, la justicia se acompaña de certeza.

De esta manera, la justicia electoral también es un factor fundamental en la creación de una cultura democrática, de una cultura que crea en los procesos deliberativos y en la solución pacífica e institucional de las controversias. Por ello, la calidad de la justicia electoral debe reflejarse en la calidad de los procesos electorales.

¹¹ Electoral Justice: The International IDEA Handbook, párr. 5.

III. RELACIÓN ENTRE JUSTICIA ELECTORAL Y DERECHOS HUMANOS

Así se trazó una tajante diferencia entre la labor de la Suprema Corte y la de lo que después sería el Tribunal Electoral: mientras la primera defiende a la Constitución, el segundo salvaguarda la legitimidad democrática, a la luz de la Constitución.

Los derechos humanos han ido ganando terreno y ocupando espacios en la justicia electoral, modificando viejos paradigmas que durante décadas habían permanecido estáticos. Casos ejemplares pueden verse en las decisiones en torno a los derechos de pueblos y comunidades indígenas, o sobre libertad de expresión, así como en los esfuerzos por alcanzar la paridad entre hombres y mujeres en los espacios de representación popular.

Antes de continuar, vale la pena hacer un alto. Desde mediados del siglo pasado, los derechos humanos se han ido homogeneizando hasta entenderse como un quantum mínimo a ser respetado por todos los estados. De esta forma, los derechos humanos han transversalizado una idea de justicia que ahora resulta innegable para los estados constitucionales de derecho, lo cual ha tenido un impacto trascendental en lo que podemos entender por democracia.

Es por ello que me atrevo a afirmar que toda vez que la justicia electoral se encarga de proteger a la democracia, ello debe poner a los derechos humanos en el centro de su actuación.

a) Democracia como forma de Estado y su predominancia en el paradigma del Estado moderno

En sentido estricto, o al menos en la acepción original de la palabra, la democracia es una forma de organización del Estado en la cual las decisiones son adoptadas por su ciudadanía, ya sea mediante la participación directa de las y los ciudadanos, ya de forma indirecta gracias a la legitimidad que confieren a sus representantes. Esto sin excluir esquemas participativos en los cuales se combinan las primeras dos.

Así, desde sus orígenes hace más de dos mil años, las discusiones en torno a la democracia han girado alrededor de una cuestión fundamental: la representación de la ciudadanía y, con ella, la legitimidad de sus representantes.

Como corolario de lo anterior, la relevancia de la democracia como forma de gobierno estriba en sus posibilidades para garantizar que las y los ciudadanos acepten las decisiones de ese ente llamado Estado, logrando así una convivencia pacífica.

De esta forma, la aceptación de las decisiones estatales contribuye a la formación de un clima de paz, dentro del cual las eventuales disputas o controversias deban resolverse pacíficamente y a través de medios institucionales, renunciando al uso de la fuerza.

Ahora bien, pese a que tanto la democracia como el Estado se consideran nociones antiguas, a finales del siglo XVIII ocurrieron dos eventos históricos que marcaron el fin de la Edad Media y dieron paso a la Modernidad: la Revolución Francesa y el movimiento de revolución que concluyó con la independencia de las 13 colonias de Norteamérica.

Lo interesante en ambos casos fue el bagaje filosófico que alimentó a las y los revolucionarios. En efecto, el iusnaturalismo racionalista imperante en la época sirvió como el combustible que incendió las mentes que, arengadas por las inequidades y excesos de las personas en el poder, decidieron poner un alto al hasta entonces estado natural de las cosas. Como detalladamente lo ha descrito Maurizio Fioravanti, la Edad Media estaba representada por un *ius involuntarium*, en el cual existían múltiples factores reales de poder, cada uno de los cuales imponía sus reglas sin que existieran límites, principalmente para los titulares de las monarquías.

El derecho, producto de una selva de fuentes, carecía de un orden y racionalidad, pero más importante aún, carecía de límites formales y materiales.

Los excesos caracterizaban al modelo político-jurídico, y la indefensión frente a aquéllos eran al rasgo que identificaba a la ciudadanía, la cual carecía de mecanismos para hacer frente a las arbitrariedades y, principalmente, de derechos claramente reconocidos que pudieran hacerse valer a través de esos mecanismos.

En ese contexto, tanto la Revolución Francesa como el movimiento de independencia de las 13 colonias tuvieron una finalidad muy clara: con base en el racionalismo imperante en la época, consideraron que los derechos humanos que intrínsecamente gozaban las personas en el Estado de naturaleza, debían ser reconocidos y positivizados dentro de un nuevo orden.

De esta forma, el nuevo orden, gracias al surgimiento del Estado moderno, utilizaría el consenso plasmado en el pacto social que le habría dado origen para gozar de la fuerza suficiente en aras de hacer frente a los excesos surgidos en el mencionado estado de naturaleza.

Desde los orígenes del Estado moderno, las ideas contractualistas surgidas en el contexto del pensamiento iusnaturalista racionalista encontraron como la principal justificación de la existencia del Estado, la necesidad de contar con un ente que concentrase el poder y lo ejerciese con fuerza suficiente para desplazar a los múltiples factores reales de poder que habían surgido históricamente. Para estos pensadores, sólo así se podrían salvaguardar los derechos surgidos del *estado de naturaleza*, que ahora se convertirían en *derechos civiles*.

Estas ideas coinciden, por otra parte, con lo establecido en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, según el cual “una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”.

La idea de legitimidad es fundamental en este punto. Este nuevo ente, el Estado, que haría frente a los excesos y monopolizaría el ejercicio de la fuerza, debía gozar de la aprobación y complicidad de todas las personas, pues de lo contrario podría surgir algún grupo que nuevamente amenazara con romper el orden.

En estos términos, la aparición del Estado moderno también significó el encubrimiento de la democracia como la forma de gobierno predilecta, pues con su implementación se garantizaban, al menos en teoría, equilibrio en el ejercicio del poder y una orientación de todas las decisiones hacia la obtención del bien común.

Si las decisiones eran adoptadas por la mayoría, resultaría impensable que la mayoría atentase contra sí misma, lo cual, hipotéticamente, conllevaría necesariamente la adopción de decisiones justas.

Esto tuvo un enorme impacto en el modelo francés, en el cual se unieron la desconfianza en los jueces y la exacerbación del rol del legislador como garante de la democracia. Así, la democracia, referente a quienes deciden y a cómo deciden, se convirtió en un elemento central de los nacientes Estados modernos, precisamente por la necesidad de que la fuerza se ejerciera de forma legítima.

La legitimidad se encuentra inserta en el corazón de la filosofía que pensó y moldeó la figura del Estado, de modo que sin ella corren riesgo el orden, el respeto a las instituciones y la existencia misma del Estado.

Curiosamente la idea de un derecho a la revolución, que encuentra en John Locke a uno de sus principales exponentes, estaba arraigada en la noción de la insurrección como mecanismo para exigir una vuelta al orden. Esto quiere decir que la posibilidad de actuar fuera de las instituciones se pensaba como un derecho cuando éstas actuaran fuera de los propios cauces legales o, en una palabra, ilegítimamente.

b) Orígenes del constitucionalismo

El cambio político antes descrito tuvo una respuesta inescindible en la arena jurídica. El diseño ideológico que inspiró la construcción del Estado moderno requería de un andamiaje sólido que lo cimentara. Éste adquirió la forma de una carta constitucional, mediante la cual se pretendieron plasmar las ideas que supuestamente habrían dado lugar al pacto social, que a su vez había originado al Estado en primer lugar.

Al respecto, me parece pertinente reparar brevemente en la inspiración ideológica que permitió el surgimiento del modelo constitucional, unido a la concepción de una constitución vinculante que se convierte en la norma suprema y fundamental de todo un ordenamiento jurídico y que da lugar al control constitucional.¹²

La idea de una norma suprema y, por lo tanto, superior al derecho positivo e inderogable por éste, remonta su origen a la doctrina del derecho natural, que veía en este ordenamiento el fundamento de todo derecho positivo. Dicha idea fue acogida por la experiencia inglesa, que invocaba al derecho natural bajo las fórmulas de *“derecho común”* o *“la razón”*, para juzgar la corrección de las propias leyes del parlamento inglés.

La versión laica del derecho natural surgió con Locke en la segunda mitad del siglo XVII y condujo a la idea de una ley fundamental que operara como sustento de todo el ordenamiento jurídico.

¹² La sentencia del caso *Marbury v. Madison* explica este cambio y la noción del control constitucional. En la doctrina, ver Francisco Fernández Segado, *Reflexiones en torno a la interpretación de la constitución*, en *Interpretación constitucional*, coordinada por Eduardo Ferrer Mac-Gregor. Tomo I. México, Porrúa, UNAM, México, 2005.

Estas ideas sobre un derecho primigenio nunca llegaron a arraigarse en Inglaterra, pero sí en sus colonias americanas, en las que sus habitantes pretendieron constantemente redactar documentos que, con carácter de fundamentales, dieran sustento a sus ordenamientos jurídicos. Mediante la adopción de estas cartas se lograba una triple finalidad. Primero, se dotaba de certeza a la población sobre los valores y principios que regirían su conducta. Segundo, se imponía a las y los servidores públicos una obligación de respeto irrestricto a dichos valores y principios, de modo que su observancia pudiera homologar su actuación. En tercer lugar, el acto simbólico de una firma de estos instrumentos, en la cual participaban personas que representaban a la población, dotaba de legitimidad a las nascentes autoridades, lo cual les granjeaba el respeto y la aceptación popular.

Resumiendo lo anterior, es posible afirmar que la idea constitucionalista surgió como consecuencia de la necesidad de contar con una carta constitucional que operase como sustento de todo un ordenamiento jurídico, mediante la cual se pudiera, a la vez, limitar al poder y proteger a las y los gobernados a través de la división de poderes y la tutela de sus derechos humanos.

Estos dos mecanismos para la limitación del poder quedaron reconocidos expresamente en el ya citado artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y, desde entonces, han marcado una pauta ineludible para todas las constituciones modernas.

En el caso francés también se reconoció la necesidad de plasmar en un documento el ideario que inspiró la Revolución Francesa. No obstante, el culto a la figura del legislador como encarnación del pueblo y máximo referente de la democracia, generó un desplazamiento, prácticamente inmediato, de la constitución, la cual dejó de ser el centro de gravedad del ordenamiento jurídico para ceder su lugar a la ley. Así, la carta constitucional se limitó a operar como una directriz política.

Esta idea contrastó con la concepción norteamericana de la constitución como un auténtico cuerpo normativo, vinculante y de aplicación directa.

Ambas formas de entender a la Constitución se desarrollaron paralelamente, siendo la idea francesa la que terminó por extenderse en la mayoría del territorio europeo continental y, como influencia del colonialismo que, lánguidamente, prevalecía en esas fechas, hacia tierras latinoamericanas.¹³

Esta tradición europea-continental, en realidad no podía ser calificada como un auténtico constitucionalismo. En efecto, para el constitucionalismo es necesaria la conceptualización de la constitución como una auténtica norma jurídica, lo cual implica que el órgano legislativo debe estar sujeto a su contenido tanto formal como sustancialmente.

Y la única forma de considerar que un texto constitucional opera como una auténtica norma jurídica es cuando se vuelve el criterio relevante para la solución de casos sometidos a consideración de los órganos judiciales. Cuando ello ocurre, se está ante un signo innegable de que un determinado Estado se ha constitucionalizado.

¹³ El Caribe ha seguido en su mayoría la tradición anglosajona.

Vale la pena recordar que la relevancia de lo antes expuesto, deriva del hecho de que el concepto mismo de constitución trae implícito el reconocimiento que en su texto se hace de un cierto catálogo de derechos humanos que operan, entre otras cosas, como un límite infranqueable al poder.

En estos términos, no es sino hasta que la constitución se entiende como una auténtica norma jurídica que los derechos humanos se convierten, también, en normas jurídicas fundamentales y relevantes para la solución de controversias. Así, en el seno del Estado moderno, es posible predicar la existencia necesaria de tres elementos: (i) la democracia como forma de gobierno; (ii) la constitución como norma fundamental; y (iii) un conjunto de derechos humanos que, al estar constitucionalizados, operan como límites a las democracias.

En este sentido conviene recordar que, los derechos humanos son aquellos que no solo triunfan sobre los objetivos nacionales sino también sobre la soberanía nacional entendida de una manera específica (a menudo este recibe el nombre de conceptualización westfaliana de la soberanía porque tuvo un papel destacado en la comprensión del sistema de estados nación forjado por los tratados de Westfalia).

Conforme a esa concepción, una nación o grupo de naciones no debe interferir en los asuntos internos de otra, las naciones no deben intentar, ni por el uso concreto de la fuerza, no por la amenaza de utilizarla, ni por ninguna otra sanción, dictar políticas de otra nación o elegir a sus gobernantes. Estos autores lo que señalan que solo deberíamos categorizar como derechos humanos a aquellos que son lo suficientemente importantes para triunfar sobre la soberanía nacional tal como la entiende esa concepción.¹⁴

c) Justicia constitucional: del Estado de derecho al Estado constitucional de derecho

Para muchos la democracia es la mejor manera de proteger los derechos de los individuos, es decir, la mejor forma de tutela es dejando la defensa en las manos de los ciudadanos y no incorporándolos en una Constitución, decretando su inmodificabilidad. Desde esa perspectiva los derechos fundamentales no son un límite necesariamente constitucional a las decisiones de la mayoría y solo pueden ser garantizados mediante el libre ejercicio de la autonomía política.¹⁵

Los movimientos constitucionales surgieron de la necesidad básica de limitar al poder mediante la división de poderes y la garantía de los derechos humanos.

¹⁴ Dworkin, Ronald, Justicia para erizos, Fondo de Cultura Económica, México, Distrito Federal, Primera edición en español, 2014, p. 406.

¹⁵ Salazar Ugarte, Pedro, La democracia constitucional, Fondo de Cultura Económica, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Segunda reimpresión, Segunda reimpresión, México, 2011, p. 23⁸

Partiendo de esa idea, las dos grandes corrientes constitucionalistas antes descritas se podían distinguir por una sencilla diferencia: mientras que para el sistema europeo-continental la constitución no era considerada una norma jurídica sino un programa político y, por lo tanto, carecía de aplicación directa; para el sistema estadounidense la constitución sí constituye una norma jurídica y, como tal, da lugar al control constitucional del resto de las normas que integran el ordenamiento jurídico.

No obstante, el primero de los modelos sufrió ajustes considerables gracias a las ideas de Kelsen que apuntaron a la necesidad de crear tribunales constitucionales, encargados de velar por la aplicación de la constitución.

Esta novedad fue posible gracias a la reconceptualización de la constitución, también en el modelo europeo-continental, como una verdadera norma jurídica fundamental, mediante la cual se debía determinar la regularidad o validez del resto del ordenamiento jurídico.

Con independencia de lo anterior, lo cierto es que los Estados modernos vieron en la conceptualización de sus constituciones como normas jurídicas fundamentales, una evolución que paulatinamente los ha ido consolidando como Estados constitucionales de derecho.

Y es precisamente aquí donde resulta fundamental hacer otro alto. Si los principios constitucionales funcionan como límites insuperables al ejercicio del poder, y los derechos humanos se encuentran en la constitución, entonces los derechos humanos deben ser entendidos como límites infranqueables para las mayorías.

A esto se refería Ronald Dworkin con su frase “los derechos en serio”. Si los derechos humanos forman parte de las cartas constitucionales, debe concluirse que gozan de las mismas características que el resto de las normas contenidas en las cartas constitucionales. Y esto constriñe a quienes se encuentran a cargo de aplicar el derecho, a adecuar su conducta y sus decisiones conforme al contenido de estos derechos.¹⁶

Lo interesante en toda esta argumentación consiste en que fueron las mismas mayorías democráticas que crearon los textos constitucionales, las que provocaron que en éstos se reconocieran derechos humanos.

No obstante, se debe considerar que lo sostenido por el neoconstitucionalismo, que ve al estado de derecho como una política constitucional que, contrario a lo que hubiera aconsejado Kelsen, no se limita a observar lo que el derecho, sino que aspira a identificar como debería ser. Y, desde esta óptica, el ordenamiento jurídico deberá contener algunos principios fundamentales que estarán por encima y más allá de cualquier decisión colectiva. Sin embargo, se debe advertir que el neoconstitucionalismo no pretende enfrentarse a la democracia ni a las instituciones y principios que la hacen posible, sino que busca superar los postulados metodológicos, teóricos e ideológicos que venía sosteniendo el positivismo jurídico.

¹⁶ Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Harvard University Press, Estados Unidos, 1977, p. 187.

¹⁷ Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional*, Op. Cit., p. 199.

d) Los derechos humanos: la revolución dentro de las instituciones

De conformidad con lo antes expuesto, existe una conexión conceptual indisoluble entre la democracia de los Estados modernos, y los derechos humanos como principios constitucionales.

Si asumimos que hablar de la democracia moderna significa hablar de la democracia constitucional, debemos concluir que por necesidad lógica la autonomía política de los ciudadanos, el ejercicio de su poder soberano, debe estar limitada por el reconocimiento de algunos derechos fundamentales. La democracia moderna es necesariamente constitucional porque es irrealizable que integren sus condiciones y precondiciones. Por lo tanto, si se quiere establecer una forma democrática de gobierno es necesario promover alguna versión del modelo democrático constitucional.¹⁸

Ésta es una clave fundamental cuando estamos afrontando el problema de las tensiones, es decir, estamos tratando de hablar de la defensa del modelo de la democracia constitucional, es, antes de nada, una forma de garantizar la democracia.

Pero más allá de eso, los derechos humanos, lejos de limitar a las democracias en el sentido de ponerles una especie de camisa de fuerza, se han convertido en auténticos instrumentos de cambio y transformación social.

De esta forma, los derechos humanos han operado como una especie de revolución dentro de las instituciones, empujando cambios trascendentes en la sociedad mediante la transversalización de una noción de justicia que resulta cada vez más sólida y homogénea, aunque sensible a las distintas realidades y a las diferencias que separan a un pueblo de otro, a una comunidad de otra, a una persona de otra.

La creación del Estado moderno trajo aparejada la positivización de un buen número de derechos humanos. Estos derechos fueron generalizándose durante los siguientes años gracias a la ampliación formal y material del concepto de ciudadanía, haciéndola comprensiva de los afro-descendientes, de las mujeres, de indígenas, etcétera.

No obstante, a mediados del siglo pasado la democracia sufrió un duro golpe: la utilización del derecho como una forma de justificar las injusticias. Así, los regímenes nazista y fascista modificaron sus respectivos marcos normativos en un claro atentado contra los derechos de las personas.

La reflexión fue inevitable: ¿deben existir límites a las mayorías democráticas? Hasta ese momento, el pensamiento jurídico había compartido, o al menos no la había problematizado, la premisa consistente en que las decisiones democráticas, adoptadas por la ciudadanía, no podían tener otro fin que la protección y bienestar de la ciudadanía.

No obstante, la historia evidenció la clara posibilidad de que grupos de poder e intereses claramente contrarios a derechos humanos pudieran acceder a los cuerpos legislativos. La democracia se evidenció como manipulable.

¹⁸ Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional*, Op. Cit., p. 264.

Este fenómeno generó un nuevo movimiento en la protección de los derechos humanos: su internacionalización. Concluida la Segunda Guerra Mundial, específicamente a partir de 1948, la comunidad internacional reaccionó. Ante la posibilidad de que otros Estados pudieran modificar sus respectivos ordenamientos jurídicos, la comunidad internacional adoptó una decisión firme: la de crear instrumentos internacionales mediante los cuales los Estados aceptaran, de común acuerdo, un conjunto de derechos humanos con un contenido mínimo que tendría que garantizarse en los mismos términos en todos aquéllos que firmaran el instrumento en comento.

La internacionalización de los derechos humanos significó un cambio trascendental tanto a nivel constitucional como a nivel internacional.

En el primer ámbito, la Constitución perdió el monopolio sobre el reconocimiento y garantía de los derechos humanos, el cual ahora se comparte con los tratados internacionales. De esta forma, lo que había sido una materia propiamente constitucional se amplió al menos en cuanto a su fuente, admitiendo también a instrumentos internacionales como fuente de reconocimiento de derechos.

En el plano internacional, se dividieron los tratados internacionales entre aquéllos que regulaban las relaciones entre sujetos típicos de derecho internacional público y aquéllos que establecían obligaciones de los Estados para con su población. Este cambio fue reconocido por la Corte Internacional de Justicia, la Comisión (ya extinta) y la Corte Europea de Derechos Humanos, así como por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Todos estos órganos y tribunales internacionales coincidieron en reconocer que los tratados internacionales de derechos humanos tienen un objeto distinto a los tratados tradicionales; más allá, son algo distinto.

Esta nueva especie de tratados internacionales genera un conjunto de obligaciones que aceptan de la misma forma varios Estados, pero cuyas destinatarias son las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción.

Destaco lo anterior porque el texto del actual artículo 133 constitucional es el resultado de la única reforma realizada a dicho precepto, ocurrida en 1934, cuya finalidad consistió en precisar que los tratados internacionales debían estar de acuerdo a la Constitución. Antes de esta enmienda, el artículo en cita había permanecido intacto desde su inclusión en la Constitución de 1917. El antecedente inmediato de este precepto es el artículo 126 de la Constitución Mexicana de 1857, que a su vez replicaba el contenido del artículo VI, sección 2 de la Constitución de los Estados Unidos de América, adoptada en 1787.

Resulta fundamental tomar en consideración las fechas antes mencionadas para contestar una pregunta que, a primera vista, puede parecer absurda, ¿qué tienen en común 1934, 1917, 1857 y 1787? Que en ninguna de las cuatro fechas existían tratados internacionales en materia de derechos humanos.

¹⁹ Sobre este tema y los alcances del artículo 133 constitucional en los términos que se exponen a continuación, ver Arturo Guerrero Zazueta, ¿Existe un bloque de constitucionalidad en México? Reflexiones en torno a la decisión de la Suprema Corte respecto al nuevo parámetro de control de regularidad, CNDH, en imprenta.

En efecto y como lo he mencionado, no fue sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial, que la comunidad internacional se preocupó por la posibilidad real de que el contenido material de una constitución pudiese sufrir variaciones en perjuicio de los derechos humanos de las personas.

Por lo antes expuesto, resulta preocupante la insistencia por seguir interpretando la jerarquía de los derechos humanos de fuente internacional a la luz de posturas ideológicas que, como el artículo 133 constitucional, surgieron en un contexto –podría afirmarse que en un mundo– palmariamente diferente al actual y en el que, de entrada, no existían los instrumentos normativos que ahora se analizan. Así, es necesaria una interpretación evolutiva o progresista, que permita dar cuenta de la nueva realidad normativa que caracteriza, además de a México, al mundo entero.

Esta evolución no se ha detenido ahí, sino que la homogeneización internacional en el contenido de los derechos humanos ha tenido que hacer un alto para incorporar contenidos o alcances diferenciados respecto de ciertos derechos, o inclusive algunos derechos especiales para ciertos grupos en situación de desventaja. Así, se ha vivido una etapa de especificación de los derechos humanos, para hacer su contenido sensible a las diferencias características de la multiculturalidad que impera en los Estados que forman parte de la comunidad internacional.

Esta nueva etapa en la tutela de los derechos humanos ha sido de gran relevancia para quienes pertenecen a grupos tradicionalmente considerados como minoritarios. Es por ello que Luigi Ferrajoli ha sostenido que los derechos fundamentales operan como “ley del más débil”, la cual ha calificado incluso de contramayoritaria. Más que un carácter contramayoritario, los derechos humanos deben entenderse a *prueba de mayorías*.²⁰

De hecho, el propio autor italiano ha sostenido que se pueden distinguir cuatro combinaciones generadas por la relevancia o irrelevancia del status de ciudadano y/o capaz de obrar como presupuestos de los derechos fundamentales, obtendremos cuatro clases de estos derechos: a) los derechos humanos, que pertenecen a todas las personas en cuanto tales, incluso a las que no son ni ciudadanos ni capaces de obrar; b) los derechos civiles, que pertenecen a las personas e tanto capaces de obrar, independientemente de su capacidad de obrar; c) los derechos públicos, que corresponden a las personas en tanto ciudadanos, independientemente de su capacidad de obrar; d) los derechos políticos, que corresponden solo a las personas que sean tanto ciudadanos como capaces de obrar.²¹

Resumiendo lo anterior, los derechos humanos se revelaron en contra de los excesos característicos de la Edad Media, para después encabezar una nueva revolución en contra de los abusos del propio sistema jurídico, extrayendo su contenido de la esfera exclusiva de los Estados; ahora han protagonizado una tercera insurrección en contra de una globalización insensible a las diferencias propias de la multiculturalidad.

²⁰ Ferrajoli, Luigi, *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*, Trotta, Madrid, 2009. P. 297.

²¹ *Ibidem*.

En pocas palabras, los derechos humanos han funcionado como verdaderos instrumentos de cambio, generando lo que podría identificarse como una especie de *revolución dentro de las instituciones y del derecho*. Así, las pretensiones legítimas de diversos grupos sociales han logrado un reconocimiento paulatino, generando cambios trascendentales en el ordenamiento jurídico.

Retomando nuevamente a Ferrajoli, resulta interesante su tesis respecto a que, en última instancia, los derechos humanos representan una conquista social que, al alcanzar el texto constitucional, se vuelve un límite infranqueable a las mayorías. Y cualquier poder, por democrático que sea, en el paradigma de la democracia constitucional está sometido a límites y vínculos, como son los derechos fundamentales, con el propósito de impedir su degeneración, por su intrínseca vocación en formas absolutistas o despóticas.²²

De esta forma, la democracia queda limitada formalmente por las reglas que determinan quién y cómo se decide en un Estado, mientras que materialmente la definen los derechos humanos y otros principios constitucionales, los cuales determinan lo que puede decidirse o lo que no puede decidirse. De hecho, en opinión de este autor, se necesitaría un nuevo texto constitucional para que pudieran afectarse las *conquistas sociales* plasmadas en forma de derechos humanos.

Con lo anterior pretendo destacar una cuestión que me parece trascendental: las constituciones carecen de valor jurídico por el simple hecho de ser constituciones. Por el contrario, su valor es una consecuencia de que cumplan con dos funciones: garantizar los derechos humanos y determinar la separación del ejercicio del poder.

La Constitución de 1917, rematerializada por las reformas de junio de 2011, tiene por base una teoría material del Derecho que pone a las personas en el centro del universo normativo.

No obstante, el contexto de inseguridad que actualmente enfrenta el Estado mexicano ha generado la necesidad de contar con éxitos rápidos en la lucha contra la impunidad y la delincuencia organizada. Esto, a su vez, ha facilitado la aprobación de un gran número de medidas que se justifican por sus fines, mientras que en muchas ocasiones atentan contra la dignidad de las personas, ya sea en su diseño o en su implementación.

En relación con lo anterior, las personas tienen un rol central en nuestra Constitución, de modo que no podemos relegarlas al de meras espectadoras. Por ello, es fundamental tener cuidado con las reformas que, sin criterio o racionalidad, se realizan al texto constitucional para limitar los derechos humanos.

El dilema que hoy impone a la reflexión acerca del futuro de la democracia y del estado de derecho, la crisis sobre la que se ha discurrecido es radical: la decadencia de una y otro, o de los Estados nacionales y de los poderes estatales. Esta crisis, a la vez económica, política y social está amenazando no solo a la democracia y al estado de derecho, sino a la paz y a la misma habitabilidad del planeta.²³

²² Ferrajoli Luigi, *Garantismo, una discusión sobre derecho y democracia*, Trotta, Segunda Edición, Madrid, 2009, p. 109.

²³ Ferrajoli Luigi, *La democracia a través de los derechos, el constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*, Trotta, Madrid, 2014, p. 171.

En nuestra Constitución abundan los límites y son particularmente extensos sus alcances, pero este fenómeno es propio de los últimos años. Esto resulta paradójico, pues, pese a que desde el punto de vista formal nuestra Constitución es rígida, existe una marcada tendencia a modificarla constantemente. Una rápida consulta a la página oficial de la Cámara de Diputados arroja los siguientes datos curiosos. A partir de que nuestra Constitución se promulgó en 1917, pasaron cuatro años antes de que se reformara por primera vez, en 1921.

Desde ese momento, exceptuando un período de siete años transcurrido entre 1953 y 1960, nunca han pasado más de dos años entre una reforma constitucional y la que sigue. De hecho, sin contar 1998, desde 1992 a la fecha, nuestra Constitución se ha enmendado cuando menos una vez al año, incluyendo, por ejemplo, 10 decretos de reforma publicados en 1999 y nueve más en 2013. Uno de los decretos de reforma –publicado el 2 de febrero de 2014– comprende cambios en 31 artículos constitucionales.

En este marco, se ha presentado un fenómeno muy particular, consistente en que cada grupo que llega al poder parece buscar plasmar cierta ideología –o parte de ella– en el texto constitucional. Pese a que es difícil, de momento, identificar con precisión las causas de lo anterior, es posible apuntar, al menos, dos factores.

El primero de ellos se debe al poco respeto que existe por las leyes y, en particular, por la legalidad. Esta situación ha generado que las leyes se menosprecien en comparación con el texto constitucional. Así, las reformas legislativas saben a poco, mientras que la consagración de una determinada norma a nivel constitucional ha adquirido tal relevancia que se ha convertido en un objetivo en sí mismo.

El segundo factor tiene que ver con la adopción rápida de salidas fáciles para enfrentar problemas complejos. Por poner un ejemplo, ante la problemática de cuerpos policiales infiltrados por grupos delincuenciales, se adoptó como salida la posibilidad de separarles de su cargo sin tener obligación alguna de reinstalarlos en caso de que el despido resulte injustificado, y sin que proceda tampoco una indemnización como sustitutiva de la no reinstalación.

Un enfoque más serio transitaría por evitar la infiltración de la policía, investigar y sancionar con celeridad los actos de corrupción, y mejorar los salarios y capacitación de los servidores públicos.

Así, podemos encontrar en el texto constitucional un gran número de preceptos que no debieran formar parte del mismo, por tratarse de cuestiones ajenas a lo que podría considerarse como materia propiamente constitucional.

Este fenómeno constituye un verdadero fraude al Estado constitucional de derecho, pues se han aprovechado los supuestos mecanismos democráticos para generar una indebida inflación normativa dentro de la Constitución.

Con todo esto sólo quiero poner de relieve un problema innegable: los derechos humanos deben protegerse en todo acto de autoridad, inclusive de aquéllos avalados por mayorías democráticas. De esta manera, me parece que, a diferencia de lo que ocurre con la Constitución, la tutela de los derechos humanos sí constituye un fin en sí mismo. Pero más allá de eso, dicha tutela constituye un límite infranqueable a las mayorías democráticas.

Es precisamente esta reconceptualización de la democracia lo que sienta las bases para un nuevo entendimiento de la justicia electoral.

e) La reforma constitucional de 10 de junio de 2011

Siguiendo con la importancia de los derechos humanos dentro del texto constitucional, me parece importante referirme a la relevancia de lo que se ha llamado “la reforma constitucional en materia de derechos humanos”.

Es ya un lugar común describir la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 como un cambio de paradigma constitucional. Personalmente, creo que la reforma conllevó una verdadera transformación en la antropología constitucional, reafirmando la ya apuntada centralidad de las personas como justificación de la existencia misma del texto constitucional.

Sin menoscabar la gran importancia del resto de las modificaciones introducidas al texto constitucional el 10 de junio de 2011, es fundamental destacar las que dieron lugar al texto actual de los primeros tres párrafos del artículo 1º constitucional.

En efecto, en tan sólo tres párrafos es posible encontrar las siguientes novedades constitucionales:

- 1) Sustitución de la referencia a las garantías individuales para hablar de derechos humanos –distinguiendo conceptualmente a los segundos de las garantías–, así como del término individuo para hablar de personas.
- 2) Cambio en la postura del otorgamiento de los derechos humanos al reconocimiento de los mismos.
- 3) Ampliación de las fuentes de derechos humanos, sumando a la Constitución los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.
- 4) Reafirmación de la exclusividad de la Constitución para determinar los casos y circunstancias en que se pueden restringir y suspender los derechos.
- 5) Reconocimiento constitucional del principio pro persona y del de interpretación conforme.
- 6) Pronunciamiento expreso sobre la obligación de todas las autoridades de tutelar los derechos humanos en el ámbito de sus competencias.
- 7) Identificación del total de obligaciones y deberes específicos del Estado mexicano en la tutela de derechos humanos.
- 8) Identificación de cuatro principios rectores –interpretativos– de los derechos humanos.

Estas ocho *novedades* en el texto constitucional implican, sin dudas, un cambio profundo en la posición asumida por el Estado mexicano como garante de los derechos humanos de las personas sometidas a su jurisdicción, reflejando un compromiso más firme y, especialmente, *claro*. Destaco la *claridad* en la postura del Estado porque puede advertirse en los tres primeros párrafos del artículo 1º constitucional, una evidente intención del Poder Revisor de la Constitución por consagrar, en el más alto nivel jerárquico de nuestro ordenamiento jurídico, toda una teoría de los derechos humanos que aporta las pautas bajo las cuales deberemos analizar y juzgar la conducta de las autoridades que forman parte del Estado mexicano.

Además, al hablar de un *reconocimiento* de los derechos en lugar de su *otorgamiento*, el Poder Revisor envió un importante mensaje tendente a transformar la manera de pensar el derecho y, particularmente, a la Constitución. De esta forma, más allá de las cuestiones técnicas de la reforma, las y los operadores jurídicos tendrán presente el mensaje consistente en que, a partir de ahora, su actuación tendrá como principal fuente de legitimidad la tutela efectiva a los derechos humanos.

Esto resulta igualmente aplicable, inclusive con mayor fuerza, tratándose de la Constitución. Así, es importante entender que el mensaje enviado por el Poder Revisor de la Constitución fue en tres sentidos. Primero, en el de considerar a los derechos humanos como centrales en todo el ordenamiento jurídico, incluido el texto constitucional. Segundo, en el de entender a los derechos humanos bajo un enfoque transversal a todas las ramas del derecho. Y, en tercer lugar, en el de interpretar y aplicar los derechos humanos bajo un enfoque especializado.

Es particularmente interesante la primera parte del tercer párrafo del artículo 1º constitucional, el cual prescribe contundentemente que todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a tutelar los derechos humanos. De esta manera, el Poder Reformador está dejando en claro que si una persona desempeña un cargo público debe hacer lo que esté dentro de sus facultades para operar como un agente protector de derechos humanos. Los órganos encargados de impartir justicia en materia electoral no son una excepción.

En estos términos, resulta clara la identificación que el Poder Reformador de la Constitución llevó a cabo entre los derechos humanos y la dimensión sustancial de la democracia. En efecto, el nuevo texto constitucional contiene un mandato reforzado hacia las autoridades, vinculándolas para que adopten un enfoque de derechos humanos en cada uno de sus actos.

Actuar con un enfoque de derechos humanos quiere decir que la adopción de cada decisión debe reparar, dentro del proceso deliberativo que le precede, en los efectos que puede llegar a tener respecto de los derechos humanos de las personas cuya esfera jurídica se pueda ver afectada, ya sea positiva o negativamente.

Así, la última revolución institucional de los derechos humanos es la de su entendimiento como un límite infranqueable a las mayorías democráticas.

f) México frente a la comunidad internacional

México es un Estado constitucional de derecho con una larga tradición de compromiso con los derechos humanos, el cual alcanzó el más alto nivel jurídicamente posible gracias a la reforma constitucional de 10 de junio de 2011. Una de las claves de esta reforma es el otorgamiento de rango constitucional a los derechos humanos de fuente internacional.

Este cambio no es una coincidencia, sino que debe analizarse como la culminación de un largo proceso iniciado hace casi dos décadas, durante las cuales México ha ido aceptando la competencia de distintos organismos internacionales especializados en la protección de derechos humanos, integrándose así a la jurisdicción internacional en la materia.

A pesar de lo anterior, este camino ha estado marcado por una tensión constante. Por una parte, la política exterior se expresa en un tono de mayor apertura y diálogo, invitando constantemente a expertos y organismos internacionales, y ratificando la mayoría de los tratados internacionales de carácter multilateral. Por otra parte, la política interior ha enfrentado duros señalamientos por sus conflictos con los derechos humanos.

Hasta hace poco, la política exterior había logrado influir en la interior, la cual recibía estándares que incorporaba para mejorar la tutela a los derechos humanos. Sin embargo, en fechas recientes, parece invertirse la tendencia, como lo evidencia, por ejemplo, la multiplicación de los diferendos y la tensión con ciertos organismos o expertos internacionales.

Mi preocupación es la siguiente. Los estándares de derechos humanos son una exigencia de lo que se ha denominado como *justicia global*, la que a su vez refleja la necesidad de transversalizar la justicia, generando que cada Estado tenga que desarrollar los mismos estándares mínimos y dar cuenta por su efectiva implementación. Así, las discusiones que puedan darse en Egipto sobre un tema que involucre los alcances de un determinado derecho, pueden llegar a ser aplicables respecto de México.

El problema que advierto es que parece que el Estado mexicano está más preocupado en litigar los casos que en atenderlos. Y esto requiere de un estudio serio, pausado y pormenorizado, pues el Estado no puede proyectar una imagen sobre cualidades que no posee. Negar las situaciones advertidas desde afuera no resuelve los problemas. La situación de tensión con el exterior se ha aunado al momento crítico que atraviesan las instituciones del Estado, las cuales pasan por un punto sumamente bajo de credibilidad y, por tanto, de legitimidad.

Si México quiere constituirse como un referente democrático a nivel internacional, tiene que empezar a entender que ello depende de que la democracia se respete tanto formal como materialmente. Pero la solución no es litigar para cambiar la imagen. La solución está en actuar para que ello ocurra.

Es hora de que se refuerce el compromiso del Estado mexicano con los derechos humanos y que, de esa manera, se fortalezca la dimensión sustancial de la democracia. Sólo así podremos afirmar que vivimos en un auténtico Estado constitucional de derecho. Sólo así podremos argumentar que México se rige por los estándares que buscan una auténtica justicia global.

g) Conclusiones en torno a la relación entre la justicia electoral y los derechos humanos

Con lo hasta aquí expuesto he pretendido pintar un panorama sobre la situación actual de los derechos humanos en México, así como sobre la relación de éstos con el constitucionalismo y la democracia.

De esta forma, creo que es posible concluir que no puede existir un Estado constitucional de derecho sin que la democracia se viva tanto a nivel formal como a nivel material. Y esto último exige un respeto irrestricto a los derechos humanos, también por parte de las mayorías democráticas.

Aterrizando todo esto a la materia electoral, resulta fundamental un replanteamiento de lo que hasta ahora se ha entendido por *justicia electoral*.

En mi opinión, la *justicia electoral* debe entenderse, en un sentido amplio, como el control constitucional y convencional de los actos, procedimientos y decisiones relacionadas con el proceso electoral, para garantizar su regularidad o validez a la luz del marco constitucional aplicable, así como para tutelar el ejercicio pleno de los derechos políticos, dando a las personas que los estimen vulnerados la posibilidad de acceder a la jurisdicción, tener derecho de audiencia y obtener una sentencia que, en su caso, repare la violación.

Con esta conceptualización pretendo destacar una parte fundamental de la justicia electoral que había quedado olvidada en la doctrina, más no así en la línea jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: la protección de derechos humanos.

La justicia electoral tiene por objeto tutelar los procesos electorales en aras de hacer valer las decisiones adoptadas democráticamente. Pero en este proceso, resulta fundamental recordar que la democracia tiene una dimensión material o sustancial, conformada por los derechos humanos reconocidos constitucionalmente.

Esta indisoluble relación entre la justicia electoral y los derechos humanos ha quedado patente en múltiples fallos, dentro de los cuales destaco tres categorías.

En primer lugar, merecen una mención especial los casos referentes a pueblos y comunidades indígenas. En estos asuntos, la justicia electoral ha estado guiada por el principio de interculturalidad y a las consecuencias que implica en los procesos democráticos. De esta forma, se ha logrado una protección robusta de personas indígenas, garantizando, por una parte, su derecho a la auto organización y a la elección de sus representantes conforme a sus propios sistemas normativos. Pero, por otra parte, también se han dado importantes pasos en la generación de condiciones para que las personas indígenas puedan tener una representación efectiva en los órganos de toma de decisiones.

La justicia electoral ha logrado que en México se cumpla con el principio constitucional de la paridad de género en los órganos legislativos federales y locales. Así, la paridad se ha materializado con base en sentencias progresistas de los derechos de las mujeres, a pesar de decisiones de algunas autoridades electorales o de partidos políticos, y la jurisprudencia, ha alcanzado que la paridad impacte en el ámbito municipal.

Finalmente, en la tutela de la libertad de expresión se han resuelto numerosos precedentes alcanzando su potenciación como un derecho instrumental para la democracia, a la vez que se han protegido los derechos de personas ajenas al proceso electoral que se ha visto afectadas por ejercicios expresivos abusivos.

De esta forma, resulta incontrovertible que la justicia electoral tiene por objeto tutelar la legitimidad democrática, garantizando el ejercicio pleno de los derechos humanos reconocidos constitucionalmente.

Bibliografía

- Diccionario Electoral, Tomo II, IIDH-UNAM-IIJ-TEPJF-IFE, México, 2003.
- Dworkin, Ronald, Justicia para erizos, Fondo de Cultura Económica, México, Distrito Federal, Primera edición en español, 2014.
- -----, Los derechos en serio, Harvard University Press, Estados Unidos, 1977.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), Interpretación constitucional, Tomo I, Porrúa, UNAM, México, 2005.
- Ferrajoli, Luigi, Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales, Trotta, Madrid, 2009.
- -----, Garantismo, una discusión sobre derecho y democracia, Trotta, Segunda Edición, Madrid, 2009.
- -----, La democracia a través de los derechos, el constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político, Trotta, Madrid, 2014.
- Guerrero Zazueta, Arturo, ¿Existe un bloque de constitucionalidad en México? Reflexiones en torno a la decisión de la Suprema Corte respecto al nuevo parámetro de control de regularidad, CNDH, en imprenta.
- Informe de la Comisión Global sobre elecciones, democracia y seguridad, Kofi Annan Foundation, IDEA Internacional, septiembre de 2012.
- Orozco Henríquez, José de Jesús, Electoral Justice: The International IDEA Handbook, Estocolmo, Suecia, 2010.
- Salazar Ugarte, Pedro, La democracia constitucional, Fondo de Cultura Económica, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Segunda reimpresión, México, 2011.

Hemerografía

- Alanis Figueroa, María del Carmen, ¿Qué es el Estado de derecho?, El Universal, 6 de agosto de 2015, <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/maria-del-carmen-alanis/nacion/2015/08/6/que-es-el-estado-de-derecho>
- -----, El acceso a la justicia: objetivo de la humanidad, El Universal, 03 de septiembre de 2015, <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/maria-del-carmen-alanis/nacion/2015/09/3/acceso-la-justicia-objetivo-de>

Sentencias

- Sentencia del caso Marbury v. Madison.

LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Manuel González Oropeza ¹

1. INTRODUCCIÓN

El sistema federal implantado en la Constitución de 1824 hizo que se observara un equilibrio entre los estados de la Unión y que se instaurara además una ciudad federal, de exclusiva jurisdicción del gobierno federal, con la denominación de Distrito Federal, la cual se convertiría en la sede de los poderes federales. Su ubicación fue objeto de un largo y penoso debate durante las primeras dos Constituciones federales, la de 1824 y la de 1857. No sólo le costó al gobierno del entonces vasto Estado de México la salida de su ciudad capital, sino que la misma ciudad enfrentó la desaparición paulatina de sus propias autoridades. Sin duda alguna, fue un craso error histórico, un retroceso inexplicable y que atentó contra la escasa libertad política con la cual se contaba en la ciudad desde la época virreinal, puesto que estos poderes locales fueron muy importantes desde 1808, cuando el Cabildo de la ciudad de México, a través de sus integrantes,² abogó por primera vez por la soberanía popular tras la abdicación de Carlos IV y Fernando VII, y reasumió el ejercicio de su soberanía, permitiendo así el inicio del movimiento de Independencia.

El artículo 44 define no sólo la capital del país, sino que a pesar de la reforma constitucional del 29 de enero de 2016 continúa sin reconocerle su categoría de estado de la Federación, mientras los Poderes Federales residan en su territorio, confirmando la misma situación constitucional que tenía de Distrito Federal desde el 5 de febrero de 1857, ya que en su artículo 46 se estableció la misma condicionante, con ligeras variantes, en los siguientes términos:

El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el distrito federal; pero la erección sólo tendrá afecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar.

Paradójicamente, sin declarar a la ciudad de México como Estado de la Unión, ya que condiciona esta naturaleza a un hecho futuro, la reforma constitucional conlleva la facul-

¹ Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III. A partir de junio de 2010 es miembro alterno, a título personal, de la Comisión de Venecia ante el Consejo de Europa. Actualmente es Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

² Entre las figuras más destacadas del Cabildo de la ciudad de México quienes expusieron la tesis de que muerto el poseedor de la corona española –civil o naturalmente–, ésta pasaba por ministerio de ley a su legítimo sucesor, y que si éste y los que le seguían se hallaban impedidos, la nación tenía derecho a reasumir su soberanía, estaban Juan José Francisco de Azcárate y Lezama, Francisco Primo de Verdad y Ramos, y el fraile mercedario Melchor de Talamantes. Cfr. González Oropeza, Manuel, Representación sin elecciones: *Bayona y Cádiz*, p. 1-58, capítulo dentro del texto Los conflictos electorales en México, siglos XIX y XX, obra en proceso.

-tad de convocar su propio Congreso Constituyente³ y discutir su propia constitución, como ha pasado ya con los otros treinta y un Estados de la Federación Mexicana.

La facultad de aprobar una nueva Constitución es el acto fundante de todo Estado libre y Soberano, es por ello que no se entiende bien para una entidad federativa que nunca ha contado con ella. Los antiguos territorios federales se organizaban a través de una ley orgánica expedida por el Congreso de la Unión y, en el caso del Distrito Federal, lo era a través del Estatuto de Gobierno también aprobado por el Congreso de la Unión.

2. UN BINOMIO INDISPENSABLE: TERRITORIO Y POBLACIÓN

La Ciudad de México como capital del país fue creada a través de una ley constitucional expedida por el propio Congreso Constituyente el 18 de noviembre de 1824, promulgada unas semanas después de la Constitución del 4 de octubre de 1824, dotada con una extensión mínima de dos leguas cuadradas, equivalentes a 8,800 metros cuadrados. El 1º de febrero de 1854, Antonio López de Santa Anna amplió su extensión y ocupó la mitad del valle geográfico de México, agregándosele el 25 de noviembre de 1855, la circunscripción de Tlalpan, cono cida antiguamente como San Agustín de las Cuevas, por disposición de Juan Álvarez. Su territorio fue delimitado mediante decretos del Congreso de la Unión de fechas 15 y 17 de diciembre de 1898. La extensión actual de la ciudad de México representa el 16.2 por ciento de la superficie de la unidad natural conocida como Valle de México, en donde están localizados tres Estados más (México, Hidalgo y Tlaxcala), con 8,153 kilómetros cuadrados.

Algo que tampoco debemos pasar por alto, es la elevada densidad demográfica que tiene desde sus mismos orígenes.

La población en el Distrito Federal empezó a crecer súbitamente a partir de 1930 y alcanzó un desarrollo espectacular a partir de la década de los sesenta, cuando observó una tasa de crecimiento del 3.6 por ciento. A partir de 1990 dicha tasa comenzó a declinar al 0.4 por ciento y en el año 2000 se aprecia una tasa negativa de crecimiento del -0.7 por ciento. No obstante, la población del Distrito Federal se calcula en 8'854,600 habitantes (2015).

El incremento en la población de la entidad se originó por la migración de las zonas rurales a la gran ciudad de México, más que por la natalidad. La migración de las comunidades locales al Distrito Federal ha sido directa, sin utilizar poblaciones intermedias antes de ir a la gran ciudad.

El índice de fecundidad es menor en el Distrito Federal en comparación con los demás estados. Por lo menos 39 por ciento de la población del Distrito Federal es recién inmigrada y proviene principalmente de los estados colindantes a la capital, como el Estado de México, Puebla, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala, así como del distante de Chiapas. La mayor parte de la población inmigrante es femenina y de manera reciente se ha incrementado la inmigración de minorías étnicas nahuas, mazahuas y otomíes.

³ Cuyo proceso de elección ya está en marcha, en donde la ciudadanía votará el 5 de junio de 2016 por los 60 representantes que restan para completar a los 100 constituyentes de la primera Constitución de la Ciudad de México, siendo además la primera ocasión en que participan 21 candidatos independientes.

La ciudad de México cuenta con un territorio de 1,495 kilómetros cuadrados, en donde se desarrolla un 46 por ciento de las actividades industriales y se genera el 44 por ciento del Producto Interno Bruto del país. Sin lugar a dudas, representa el centro político, económico, social y cultural de México.

3. DIVISIÓN POLÍTICA Y SISTEMA RECAUDATORIO DEL DISTRITO FEDERAL

Desde sus orígenes en 1824 hasta 1903, la Ciudad de México constituyó una municipalidad autónoma con distritos y delegaciones aledañas y subordinadas, regida primero por la organización francesa de los partidos (*Ley de 6 de mayo de 1861*) y después por prefecturas (*Decreto de diciembre de 1899*). A la cabeza de la municipalidad se encontraba el gobernador del Distrito Federal quien era designado por el Presidente de la República. Hasta 1903 sólo hubo un único municipio, el de la Ciudad de México, pero a partir de ese año, se establecieron 13 municipios, situación que fue cambiada con la *Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales* del 31 de diciembre de 1928, con la cual se suprimió el Municipio Libre y en su lugar se establecieron 13 delegaciones. La *Ley Orgánica del Distrito Federal* del 27 de diciembre de 1970 amplió el número a 16 delegaciones, mientras que la del 29 de diciembre de 1978 definió a las delegaciones como órganos desconcentrados, naturaleza que no se ha abandonado a pesar de que los jefes delegacionales se eligen desde el año 2000.

Se consideraba al entonces al Distrito Federal como una identidad federativa de igual naturaleza a los llamados territorios federales, existentes hasta 1974, pero con su propia capital que era la Ciudad de México. Desde el *Decreto del 11 de abril de 1826* se hizo patente que el Distrito Federal tendría la categoría de un territorio federal y, a pesar de ya habían sido eliminados todos los restantes, fue el último en desaparecer.

En la actualidad existe un enorme gran contraste entre las circunscripciones territoriales, en lo que respecta a sus extensiones, población e intereses, así como entre la Ciudad de México, sus demarcaciones territoriales y los municipios conurbados.

La ciudad de México es financieramente una ciudad demasiado costosa. A pesar de que recauda casi cuatro veces más por concepto de impuestos que cualquier otro gobierno estatal, también gasta el doble en costos de administración que los Estados más importantes y cinco veces más en obras públicas que los demás gobiernos municipales. El gobierno federal se encarga de financiar todo lo necesario para satisfacer las siempre crecientes necesidades de la metrópoli. El agua es un elemento precioso que tiene que ser trasladado de distantes ríos, lagunas y presas, cuyo costo se subsidia por el Gobierno debido a las largas distancias que recorren las tuberías, las plantas de bombeo y de potabilización, además de la distribución y mantenimiento de las redes domésticas e industriales. Y de manera paradójica, también son costosas las obras de drenaje para evitar las inundaciones en temporada de lluvias.

Por otra parte, las fuentes de ingreso provienen de manera fundamental de los impuestos predial y comerciales (al valor agregado), que son recaudados concurrentemente por la Federación así como por su propia Tesorería.

4. NATURALEZA Y ORGANIZACIÓN JURÍDICO-POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

Al ser México un país constituido como una República representativa, democrática y federal, debe estar compuesto sólo por estados libres y soberanos en lo que respecta a su régimen interior, tal como se establece en el artículo 40 de la Constitución federal, por lo que los territorios federales, sujetos a la intervención del gobierno federal, tuvieron una naturaleza ajena al concepto de entidades federativas con plena autonomía. Los antiguos territorios federales que existieron de 1824 a 1974 y el Distrito Federal, extinto a partir de la reforma de 2016, fueron excepciones al sistema federal, que existieron a pesar de los constituyentes. Circunstancias exigidas en la época, como la falta de población o de recursos propios y la falta de acceso por vías de comunicación, justificaron en ese momento el no otorgarles la categoría plena de estados. No obstante, esta excepción fue eliminada en 1974 pues todos los territorios federales se convirtieron de forma paulatina en estados libres y soberanos.

Era incongruente con el régimen constitucional que la Ciudad de México fuera un Distrito Federal, asimilado a la categoría de los antiguos territorios federales. Es por ello que resulta un acierto la reforma del 29 de enero de 2016, el despojar a la Ciudad de México de su categoría de distrito. No obstante, es un acierto inacabado, porque no la adscribe como Estado.

La sede federal ha tenido, desde su origen en 1824, los medios suficientes para constituirse en un estado (población, territorio y recursos). Para evitar la consecuencia lógica de convertir a la ciudad de México en un Estado pleno se aducen, entre otros, dos argumentos para negarle esta categoría:

- La imposibilidad de coexistencia de poderes locales con el gobierno federal
- La imposibilidad de la ciudad de México de contar con las mismas instituciones con que cuentan los estados, como los municipios

Es necesario repasar estas “justificaciones” que se argumentaban para mantener en esa categoría de Distrito Federal a la Ciudad de México.

La imposibilidad de coexistencia de poderes locales con el gobierno federal

Esta razón que está sustentada en razones históricas ya superadas, pues olvida que el sistema federal es precisamente la coexistencia de soberanías en un mismo territorio, tal como lo explicó Alexis de Tocqueville desde 1835, en su teoría más aceptada sobre la naturaleza jurídica del sistema federal, y que recogiera Mariano Otero en el Acta de Reforma de 1847 y posteriormente consolidada en la Constitución de 1857.

La sede de los poderes federales se consideraba incompatible con los gobiernos locales, como lo puso de ejemplo el caso de los Estados Unidos, en donde los conflictos surgidos entre Filadelfia y Nueva York como capitales provisionales, forzaron la creación de una nueva ciudad denominada Washington, en el Distrito de Columbia, de exclusiva jurisdicción federal.

Este ejemplo se creyó pertinente adoptar en México, en donde después de evaluar diversas posibilidades, se optó por escoger a la propia ciudad de México por su favorable situación económica, existencia de inmuebles amplios y ventajosas vías de comunicación con el resto del país.

El término de Ley Suprema de la Unión, a la cual alude el artículo 133 constitucional, significa que las normas que la comprenden tienen aplicación nacional en todo el territorio del país, por lo que el gobierno federal tiene una evidente competencia sobre todo el ámbito nacional, con total independencia en dónde se ubique la autoridad o se expida la norma o el acto. De esta manera, el gobierno federal tiene una sede que se extiende por todas las partes del país, tanto física como competencialmente.

Aun en los momentos de mayor emergencia política, durante los siglos XIX y XX, cuando la sede de los poderes federales tuvieron que cambiarse a ciudades como Querétaro (1848 y 1916), Veracruz (1860 y 1914) o San Luis Potosí, ningún peligro corrieron esos poderes federales, y los poderes estatales y municipales fueron capaces de coexistir en un mismo territorio, por lo que transformar a la ciudad de México en estado no implicaba un peligro para la Unión ni subvertía el orden constitucional del país. Antes bien, desde 1857, la posibilidad de convertirla en Estado del Valle de México estuvo abierta, pero sólo en la disyuntiva de que salieran los poderes federales de su territorio, tal como todavía perdura.

La imposibilidad de la ciudad de México de contar con las mismas instituciones con que cuentan los estados, como los municipios

El municipio no ha sido elemento estructural de los estados, pues su existencia ha sido independiente a la República (cuando el municipio se creó por leyes españolas en la Colonia), al Federalismo (cuando sobrevivió y se le reguló en la etapa centralista) y a los propios estados (cuando los territorios federales y el entonces Distrito Federal contaban con municipios). Es deseable incorporar plenamente al municipio como parte de la estructura federal.

Para comenzar, los municipios no cuentan con capacidad legislativa, que es la esencia de la soberanía de los niveles de gobierno del federalismo, tal como ya lo lograron ya los municipios del Brasil bajo su Constitución de 1988.

La precaria libertad de los municipios mexicanos se reduce a no depender de autoridades intermedias, como jefes políticos, por lo que su plena incorporación al federalismo está todavía distante. El artículo 115 constitucional aunque ya reconoció que los ayuntamientos “gobiernan” los municipios, siguen reducidos a constituir la “base geográfica” de la división territorial de los estados, y su función como base de la organización política y administrativa no deja de ser más que un eufemismo, pues su función jurisdiccional y administrativa, así como reglamentaria, no es sino una delegación de los poderes estatales.

De tal manera, que si la ciudad de México se convirtiera en un estado pleno, podría prescindir de los municipios si así lo juzgara pertinente el Poder Constituyente Permanente y exceptuar la regla del artículo 115 constitucional sin detrimento del sistema federal todo. La *Ley del 6 de mayo de 1861*, obra de Francisco Zarco, organizó de manera política al Distrito Federal en un solo municipio, el de México, que coexistió con cuatro partidos (Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya). Al frente de cada partido había un prefecto nombrado por el entonces gobernador del Distrito Federal.

Por otra parte, hay que mencionar que la realidad ha desbordado los obstáculos ideológicos y políticos que hasta la fecha han impedido que la ciudad de México se convierta en un estado con o sin municipios. Las autoridades de las demarcaciones territoriales todas

son electas de forma popular, desde el Jefe de Gobierno hasta las alcaldías y sus Concejos y, por supuesto, los diputados locales son producto de elecciones competitivas y democráticas, aun cuando era Distrito Federal. Sus tres poderes están plenamente configurados a imagen y semejanza de los demás estados y sólo algunos aspectos todavía obstaculizan el que los poderes capitalinos sean idénticos a los estatales:

La facultad legislativa por parte de la Asamblea de la Ciudad de México fue concebida en la reforma de 2016, determinado en el apartado B del artículo 122 constitucional, para reconocer que en la ciudad los poderes federales tendrán de manera exclusiva las facultades que expresamente les confiere la Constitución federal.

Esta disposición invierte la distribución de competencias que tenía antes como Distrito Federal, pues sus facultades propias deberían estar definidas de manera expresa en el antiguo artículo 122 constitucional, siendo mucho más restrictiva en consecuencia. Con la reforma de 2016, el párrafo quinto del apartado A, fracción II, señala que corresponde a la Legislatura aprobar no sólo las reformas a su Constitución, sino también ejercer las facultades que la propia Constitución de la Ciudad de México establezca, por lo que será dicha norma fundamental la que define las facultades legislativas de la Legislatura de la ciudad de México, lo que implica el ejercicio de la soberanía y la definición de su régimen interior. Argumento más para destacar la paradoja de no entender el desahucio de los poderes federales para constituir a la Ciudad de México en un Estado pleno. Con lo apuntado y agregado en el nuevo artículo 122 constitucional, el nombre resulta una formalidad, por lo que podría redactarse el artículo 44 de la siguiente manera:

La ciudad de México es la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. La ciudad de México es un estado integrante de la Federación con soberanía en lo que respecta a su régimen interior y con el territorio que actualmente tiene. Su Constitución establecerá los derechos humanos, la división territorial y la organización de sus poderes en los términos del artículo 116 de esta Constitución.

5. RELACIONES ENTRE LOS PODERES DE LA FEDERACIÓN Y LOS ÓRGANOS LOCALES DE GOBIERNO

Los críticos de la categoría de estado para el Distrito Federal, sostienen que las relaciones de coexistencia entre un gobierno de oposición frente al gobierno federal eran insostenibles. Esta posición la sostuvo vehementemente el diputado Joaquín Cásares y Armas en su discurso ante el Congreso Constituyente el 7 de noviembre de 1824 y fue apoyado por los diputados Juan Ignacio Godoy y Valentín Gómez Farías, frente al escepticismo de fray Servando Teresa de Mier Noriega y Guerra y la oposición de los diputados Francisco María Lombardo, Mariano Barbosa y José de San Martín. Incluso en el Congreso Constituyente de 1856, Ignacio Ramírez calificó de fantasmas los supuestos conflictos entre poderes si se ubicaran en una misma sede, pues habría que comprender bien las funciones o poderes del gobierno federal y del Gobierno de la entidad.

Todos los conflictos se reducirían a las competencias de cada autoridad y para dirimir las se contaría con mecanismos políticos (Senado) o jurisdiccionales (Suprema Corte de Justicia) para resolverlas. Esta distribución de competencias ya se había aclarado en el Acta de Reformas de 1847.

A partir de 1997, el concepto de oposición-gobierno se ha relativizado y todos los partidos políticos son oposición y gobierno a la vez en los distintos ámbitos de gobierno del país. El gobierno de hoy en la Ciudad de México y en la Federación, es drásticamente distinto a los de ayer y serán distintos a los de mañana. Las reformas políticas del país no benefician sólo a los partidos gobernantes actuales, sino también a los de oposición que mañana pueden gobernar, el bloquear esta reforma no perjudica de la misma manera a un partido gobernante, sino también a los de oposición.

Con esta pluralidad, los conflictos entre poderes y órganos, que antes eran sinónimos de ingobernabilidad, ahora son muestra de la democracia en México y sus conflictos son objeto de soluciones jurisdiccionales a través de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad. Por ello, los conflictos políticos tienen ahora una solución constitucional y legal. La relación entre ambas esferas de gobierno será tan armónica o difícil como se quiera, tal como lo es entre los demás estados y la Federación.

La solución está en la existencia de reglas claras en la distribución de competencias y, en caso de controversia, en el respeto al Poder Judicial Federal en su solución de controversias constitucionales. Tal distribución ya existe en el artículo 124 constitucional y si bien no es perfecta, la actuación de la Suprema Corte será garante de puntualizar cada vez más esta distribución de competencias.

De manera adicional, la reforma de 2016 previó en el segundo párrafo del apartado B del artículo 122 constitucional que el gobierno de la ciudad de México debería garantizar las condiciones para el ejercicio efectivo de las facultades de los poderes federales.⁴

⁴El cual señala:

*Los poderes federales tendrán respecto de la Ciudad de México, exclusivamente las facultades que expresamente les confiere esta Constitución. El Gobierno de la Ciudad de México, dado su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión, garantizará, en todo tiempo y en los términos de este artículo, las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes federales. El Congreso de la Unión expedirá las leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México en virtud de su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos, la cual contendrá las disposiciones necesarias que aseguren las condiciones para el ejercicio de las facultades que esta Constitución confiere a los Poderes de la Unión. La Cámara de Diputados, al dictaminar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, analizará y determinará los recursos que se requieran para apoyar a la Ciudad de México en su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y las bases para su ejercicio. Corresponde al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México la dirección de las instituciones de seguridad pública de la entidad, en los términos que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales, así como nombrar y remover libremente al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública. En la Ciudad de México será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. El Ejecutivo Federal podrá remover al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública a que se refiere el párrafo anterior, por causas graves que determine la ley que expida el Congreso de la Unión en los términos de esta Base. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en la Ciudad de México estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales.

* De acuerdo al artículo transitorio décimo del decreto de reforma publicado el 29 de enero de 2016, el Congreso de la Unión, en la expedición de las leyes a que se refiere el párrafo tercero del Apartado B y el primer párrafo del Apartado C del artículo 122 de la CPEUM, deberá prever que las mismas entren en vigor en la fecha en que inicie la vigencia de la Constitución Política de la Ciudad de México.

<http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll/nLegislacion?f=templates&fn=default.htm>, consulta del 18 de mayo de 2016.

6. HISTORIA POLÍTICA Y JURÍDICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La historia política y jurídica de la ciudad de México es fascinante y refleja una riqueza argumentativa incomparable, que bien vale la pena recordar en estos momentos, justo cuando están por celebrarse las elecciones del Constituyente de la Ciudad de México, atendiendo a la reforma constitucional de 2016. A veces se piensa con demasiada ligereza, que ha sido una imposición de los legisladores del siglo XIX el imponer a la Ciudad de México como sede de los poderes, sin tener en cuenta las largas discusiones y opiniones que se vertieron al respecto.

Querétaro y el centro de la República

Según el diputado constituyente Pedro Santos Vélez, la convicción de que el Distrito Federal no fuera establecido en la Ciudad de México, era una cuestión resuelta de antemano desde el inicio de 1824, pues él había formulado una propuesta formal en ese sentido el 20 de marzo de dicho año, y en el proyecto de Constitución elaborado por Miguel Ramos Arizpe, Manuel Crescencio Rejón y José María Becerra, entre otros, determinaron en el artículo 143, fracción XXVIII, que entre las facultades del Congreso ordinario estuviese la de elegir, fuera de las capitales de los estados, la residencia de los supremos poderes federales, tal como lo había propuesto George Mason en la sesión del 26 de julio de 1787 de la Convención de Filadelfia, en los Estados Unidos. Sin embargo, a diferencia de los Estados Unidos cuyo Distrito Federal se ubicó en territorio cedido por los estados de Maryland y Virginia, en México, la ubicación del Distrito Federal tendría que desalojar al estado mismo que lo recibiera.

Desde el 27 de marzo de 1824, se había aprobado el nombramiento de una comisión especial encargada de designar el lugar en que debería residir el gobierno federal, aun antes de someter el proyecto de Constitución a debate, lo que ocurrió a partir del 1° de abril de ese año; lo que demostraba el consenso generalizado de los diputados constituyentes sobre este aspecto, o por lo menos una táctica parlamentaria de presentar a la Asamblea una propuesta avanzada sobre la residencia federal fuera de la ciudad de México. La propuesta de designar esta comisión especial fue apoyada fundamentalmente por las diputaciones de Jalisco y Zacatecas, teniendo entre sus miembros más distinguidos a Juan Cayetano Portugal por Jalisco, y a Valentín Gómez Farías, Pedro Santos Vélez y Francisco García por Zacatecas.

Parece que la primera hipótesis fue la pertinente, ya que los planes revolucionarios que habían derrocado a Agustín de Iturbide y que exigían la reinstalación del Congreso Constituyente que el emperador había suprimido, eliminaban la posibilidad de que dicho Congreso continuara sesionando en la ciudad de México; tanto el Plan de Veracruz del 6 de diciembre de 1822, como el Plan de Casa Mata del 1° de febrero de 1823, lo consignaron así. De manera particular, el artículo 4° del segundo de los planes mencionados, refirió expresamente: “Luego que se reunieran los representantes de la Nación, fijarán su residencia en la ciudad o pueblo que estimen por más conveniente, para dar principio a sus sesiones.”

⁵ Senado de la República, *Planes de la Nación Mexicana*, Libro Uno, tomo 1, 1987, p. 140 y 144.

Para el Estado de México, la ciudad del mismo nombre, como capital de la entidad, estaría a salvo de ser la sede de los poderes federales y así lo determinó con la aprobación del Decreto Orgánico provisorio para el gobierno interior del estado. El mismo día en que entraba a discusión el proyecto de Constitución federal, es decir, el 1° de abril, se afirmó esta conclusión. No obstante, la legislatura del estado había girado instrucciones a su delegación de diputados constituyentes para que éstos fueran promotores del establecimiento de un Distrito Federal fuera de la ciudad de México; no obstante, estos diputados fueron los primeros que construyeron el mito de que no podía haber dos jurisdicciones concurrentes sobre un mismo territorio, como la autoridad federal y la autoridad estatal, ya que sería difícil prevenir los conflictos que se suscitaran respecto a la competencia de ambas autoridades, entre ellos, por ejemplo, el cobro de impuestos.⁶ Su argumentación, por supuesto, tendía a evitar que la ciudad fuera dirigida como sede de los poderes federales; la prensa federalista de *El Águila Mexicana* se encargaría de divulgar el mismo argumento: de que dos autoridades no podrían mandar en un mismo lugar, según se explicó en el artículo titulado “Un Federalista”, publicado el 28 de octubre de 1824. Estos argumentos al final se revertirían contra el Estado de México.

Mientras tanto, con el problema aparentemente resuelto de que la ciudad de México no sería la capital federal, la comisión especial, integrada por Miguel Ramos Arizpe, Félix Osoreo, Tomás Vargas y el propio Pedro Santos Vélez, presentó su dictamen desde el 31 de mayo, pero comenzó la discusión del mismo hasta el 22 de julio de 1824.⁷ Aunque en su dictamen consideraron como opciones alternativas a las ciudades de Salamanca, Celaya, San Miguel y Villa Hidalgo (Dolores Hidalgo), todas ellas en el Estado de Guanajuato; gracias a la acción de Félix Osoreo, fue el territorio que ocupaba el Estado de Querétaro, y no sólo su ciudad, la propuesta formal para ubicar el distrito capital de la Federación.

Querétaro había observado conflictos territoriales desde 1794, cuando por una omisión en la Ordenanza de Intendencias no había sido tomado en cuenta, por lo que se asimilaba su territorio a las otras provincias aledañas, tales como Michoacán y Guanajuato. Por ello, el diputado Osoreo había tenido que pronunciar un elocuente discurso para la defensa territorial de Querétaro el 21 de diciembre de 1823, ante el propio Congreso Constituyente,⁸ evitando así que se repitiera su omisión.

De lo anterior puede presumirse que el ofrecimiento de Querétaro como entidad para constituir la sede de los poderes federales garantizaría, por lo menos, su integridad territorial, y atraería, adicionalmente, nuevas ventajas por ser el centro político de la nueva Federación Mexicana. Tal como lo veían los diputados queretanos, las opciones para su entidad no eran tan halagüeñas, pues como había sucedido con Tlaxcala, otra pequeña entidad

⁶ Macune Jr., Charles, *El Estado de México y la Federación Mexicana 1823-1835*, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 26. Este argumento todavía es sostenido por un sector de la doctrina, pero con la finalidad de desestimar el autogobierno local; Cfr. Gómez Collado, Roberto y Albarrán, José Luis, “Reforma Política del Distrito Federal y la defensa de la integridad territorial del Estado de México”, *Revista del IAPE*, núm. 14, Toluca, abril-junio, 1992, p. 31.

⁷ Lira, Andrés, “La creación del Distrito Federal”, en *La República Federal Mexicana. Gestación y Nacimiento*, vol. VII, Departamento del Distrito Federal, 1974, p. 59.

⁸ Domínguez Paulín, Arturo, *Integración histórica, política, social y económica del Estado de Querétaro*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1966, p. 39 y 41.

que fue olvidada por la Ordenanza de Intendentes, la Ley Constitucional del 24 de noviembre de 1824 le había otorgado la categoría de territorio federal, con las mismas consecuencias prácticas de estar sometida de manera directa a la jurisdicción de los poderes federales, pero sin contar con la categoría de ser sede de los poderes federales.

En su dictamen, la comisión especial argumentó de forma somera que Querétaro constituía el centro del país, sin alejarse demasiado de la ciudad de México, además de las virtudes que vio a principios del siglo XIX el viajero alemán Alexander von Humboldt en la ciudad de Querétaro, la hacían muy atractiva para la creación del Distrito Federal en su plaza.

Todos los miembros del gabinete del Supremo Poder Ejecutivo Colegiado que entonces gobernaba, por primera vez, la Federación mexicana, participaron en los debates sobre esta materia. Lucas Alamán, secretario de Relaciones Interiores y Exteriores; Pablo de la Llave, secretario de Justicia; José Ignacio Esteva, secretario de Hacienda; y Manuel Mier y Terán, secretario de Guerra y Marina, expresaron su rechazo hacia el dictamen de la comisión especial y ellos indujeron el debate para que el Distrito Federal no saliera de la ciudad de México.

Pablo de la Llave fue el primer secretario en hablar y defender a la ciudad de México. Argumentó que ésta constituía el centro político tradicional del país, ya que se ubicaba a la mitad de los océanos, el Pacífico y el Golfo de México, como también constituía el punto estratégico tanto en relación con las pobladas provincias del sur como hacia las deshabitadas provincias del norte.

Lo mismo manifestó Lucas Alamán, quien consideró que la ciudad de México era el centro de la población, que era lo que importaba en su opinión, más que ser el centro geográfico del país. El diputado José Ignacio González Caraalmuro observó que la expansión de México hacia el sur, con la adhesión de Chiapas y Guatemala, hacían indispensable que fuese la ciudad de México sede de los poderes federales, y que sería deseable que ésta no se desplazase hacia el norte. Mudar la sede de los poderes federales hacia el norte, en cualquier punto más alejado del puerto de Veracruz, sería un error estratégico, por lo que todos los secretarios del gabinete defendieron la permanencia de la ciudad de México como capital federal.

¿Una coexistencia de poderes imposible?

Cuando el 18 de octubre de 1824 se juró la primera Constitución, después de las discusiones de julio sobre la residencia de los poderes federales; los constituyentes de Yucatán, Lorenzo de Zavala y Joaquín Casares y Armas, así como el de Jalisco, José Manuel Covarrubias, propusieron que fuera el propio Congreso Constituyente el que determinara mediante ley constitucional, y no una mera ley ordinaria, el asiento de la Federación, ya que en el texto de la Constitución no se identificaba. Esta fue la única y primera ocasión en que la sede de los poderes federales tendría que ser definida por una ley constitucional, en lugar de una simple ley ordinaria del Congreso, tal y como finalmente se ha adoptado en el actual artículo 44 constitucional. Como todo indicaba que el gobierno y los federalistas del Congreso deseaban que fuera la ciudad de México la capital federal, las autoridades del Estado de México emprendieron la defensa de su capital.

Desde el 22 de octubre de 1824, el Congreso del Estado elevó una “Representación”, que implicaba una enérgica pero correcta protesta redactada nada menos que por José María Luis Mora. Por su parte, el Ayuntamiento de la ciudad de México hizo lo mismo el 28 de octubre, siendo firmada por José Ignacio Oropeza y José María Guridi y Alcocer, entre otros. Desafortunadamente, la reacción en el Congreso Federal fue muy agresiva, y el diputado constituyente Cásares llegó a proponer juicio a los funcionarios del Estado de México que se habían “atrevido” a protestar, por la decisión de ocupar su capital para el Distrito Federal. La situación no dejó de ser peligrosa, dado el ambiente de insurrección que había, de suerte que el 1° de noviembre de 1824, el Ayuntamiento de Calpulalpan se hacía solidario con el de México hasta el grado de tomar las armas, si fuese necesario. Sólo la prudencia de las autoridades del Estado de México y la afinidad ideológica del liberalismo, pudieron contener el grave descontento por la inminente pérdida de la ciudad de México como capital del estado.

En el campo de la argumentación, los federalistas que apoyaron la instauración del Distrito Federal en la ciudad de México, y su consecuente separación del territorio del Estado de México, basaron su justificación en que dos autoridades no podían gobernar sobre un mismo territorio; su argumento contuvo más los aspectos políticos que se requerían en el momento que verdaderas razones jurídicas, las cuales estaban ausentes, ya que el federalismo es precisamente la coexistencia de distintos niveles de autoridad sobre un mismo territorio.

En la crucial sesión del 23 de julio de 1824, el diputado fray Servando Teresa de Mier analizó de manera desapasionada la cuestión, contestando dos preguntas: Primera, ¿es necesario que haya una ciudad federal, que no pertenezca a estado alguno de la Federación, en la cual residan los supremos poderes, y en cuya área corta y precisa ejerzan una jurisdicción privativa? Mier contestó categórico que no era necesario, ni lo había sido, ni lo sería en el futuro. Los propios Estados Unidos, que servían de modelo para la discusión, habían ubicado su capital federal en Filadelfia durante doce años, a pesar de ser igualmente la capital del Estado de Pensilvania; y Segunda, ¿hay inconveniente en que esa ciudad federal fuese México con su valle, en vista de que en él han residido y están residiendo los supremos poderes? Mier contestó que tampoco, y que las diputaciones de los Estados de Nuevo León, Chihuahua, Veracruz, Yucatán, Tabasco, Oaxaca y Puebla habían apoyado que la ciudad de México fuese el Distrito Federal.

¿Cómo concilia Mier las respuestas, aparentemente contradictorias, de sus preguntas? Lo hace de la siguiente manera, en un espléndido párrafo de su discurso:

Se criticaba a los españoles de las Cortes de Cádiz su anglomanía y con más razón se pudiera censurar a nosotros la nortemanía, que tan mal ha probado a nuestros hermanos del sur, conforme a la antigua profecía: *ab a quilone pandetur omne malum*. Del norte, sí, de Norte América nos ha venido la idea de una ciudad federal que no pertenezca a estado alguno, y no de la necesidad, que nos obligase a tenerla, ni nos obligue a nosotros. Es imposible probarlas. No, son demasiado diversos en la Constitución los objetos y atribuciones correspondientes a los supremos poderes de los que tocan a las legislaturas de los estados, para que necesariamente hayan de contradecirse o chocarse, hasta hacer incompatible la residencia de ambos en una misma capital. Y dado que lo fuese, ¿por qué no había de ser la ciudad federal esta metrópoli augusta, cuestión que da nombre a la República y que nos distingue con él gloriosamente entre todas las naciones? ⁹

⁹ Departamento del Distrito Federal, *Debates Legislativos 1824*, México, Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, 1992, p. 41.

En efecto, estas palabras de Mier ponían en evidencia que el sistema federal es substancialmente una distribución de competencias, en la cual el territorio del gobierno federal abarca la totalidad del país y, en consecuencia, sus facultades y autoridades coinciden y se duplican con las funciones y autoridades de cada una de las entidades federativas, por lo que las facultades del gobierno federal no tienen por qué sobreponerse o confundirse o entrar en conflicto, con las de los estados. De esta manera, la coexistencia de ambos poderes en un mismo territorio es inevitable en un sistema federal. Sin embargo, sus lúcidos argumentos estaban encaminados a no separar el Distrito Federal del Estado de México, lo cual políticamente presentaba sus problemas y constituía la verdadera lucha estratégica de los federalistas y del gabinete.

Después del discurso de Mier, Gómez Farías recalcó en los inconvenientes “muy graves”, respecto a que las potestades supremas de la Federación residiesen en un estado, que tiene, dentro de sí mismo, una jurisdicción exclusiva y soberana; ya que la reunión de estos dos poderes sería ocasión de controversias y disgustos, además de envidias, tratándose de la capital del Estado de México, pues aumentaría el celo en su contra, ya que las demás entidades lo consideraban demasiado poderoso y extenso, como para, además, reunir también en su territorio a la capital federal.

En la protesta de la Legislatura del Estado de México del 23 de octubre de 1824, replanteó su posición original y se cuestionó la presunta incompatibilidad de poderes en un mismo territorio. La Legislatura federal afirmó que no había tales inconvenientes, y que sólo habría “pequeñas diferencias de etiqueta” tratándose de “honores en las asistencias públicas”, en el supuesto de la concurrencia de ambas autoridades a los mismos eventos, todo lo cual era superable a través de reglas de protocolo que el Estado de México sería el primero en observar.

De ese debate se deduce la motivación política de la falacia que se argumentó en el Congreso Constituyente para justificar la imposibilidad de coexistencia del gobierno federal con el del Estado de México, en la ciudad del mismo nombre. Esta falacia habría de continuar hasta nuestros días, aunque en la actualidad ha perdido su contexto histórico y político, pues ya habiendo sido separado el Distrito Federal del territorio mexiquense, no había obstáculo para erigirlo en una entidad federativa con todas sus prerrogativas.

De esta manera lo comprendió el diputado constituyente José María Becerra en su discurso del 29 de octubre de 1824, cuando afirmó que la ciudad de México podía ser un estado por sí mismo.¹⁰

En cuanto a su extensión original, la ciudad de México tendría la pequeñísima extensión de dos leguas en agosto de 1824, que equivale a casi 10 kilómetros cuadrados. Ni siquiera la planeada capital estadounidense, Washington, se quiso tan reducida, pues originalmente tuvo diez millas cuadradas, que equivalían a 25.90 kilómetros cuadrados. En la actualidad, el Distrito de Columbia tiene 69.2 millas cuadradas que corresponden a 179.22 kilómetros cuadrados.

¹⁰ *Idem.*, p. 72. En 1986 el Partido Acción Nacional insistió en esta añeja idea, proponiendo la creación del Estado de Anáhuac. Gómez Collado, *op. cit.*, p. 88.

El desarrollo político de la entidad se vio detenido por el falso problema de la coexistencia de dos poderes distintos, alimentado, además, por temores infundados sobre ingobernabilidad y crecimiento urbano desproporcionado, entre otros aspectos. Por ejemplo, ha habido autores mexiquenses que consideran que la transformación del Distrito Federal en estado sería muy perjudicial para el Estado de México,¹¹ o que la coexistencia de un Jefe de Gobierno de oposición con el Presidente sería fuente de conflictos políticos.¹² Se ha demostrado que la pluralidad y el respeto a todas las fuerzas políticas es un principio rector y de convivencia en el ya extinto Distrito Federal.

La ciudad de México ha sido la entidad con el electorado más crítico del país, por ello su preferencia electoral ha sido distinta al resto del país desde 1929, habiéndose caracterizado por su preferencia vasconcelista en ese año, panista en 1996 o del PRD a partir de 1997. Los diputados de partido, o de oposición a la mayoría, de 1964 a 1970, que ocuparon más escaños en el Congreso de la Unión, provinieron, casi en un cincuenta por ciento (47.5 por ciento), del Distrito Federal, por lo que éste se ha confirmado como el “centro opositorista y pluralista”.¹³

Una mudanza costosa

Un factor que no estaba sujeto a manipulación argumentativa fue el relativo al alto costo del traslado de la capital a Querétaro en 1824. Desde la época prehispánica, el Valle de México era el lugar de poblamiento más grande de Mesoamérica; para 1816 se calculaba que la ciudad de México tenía no menos de 168,847 habitantes.¹⁴ Según el secretario de Hacienda, para trasladar las oficinas y equipamiento de los poderes federales se necesitaría erogar un mínimo de 429,167.00 pesos oro, más gastos de mobiliario y de traslación de familias. El constituyente González Carraalmuro estimó que se requerirían más de 250 edificios para albergar a los poderes federales. El secretario de Justicia, por su parte, consideró que se tendrían que trasladar a más de 1,500 empleados, y que ello impactaría la demanda de vivienda de manera significativa en la ciudad de Querétaro, o en cualquiera otra, la cual no podría responder a dichas expectativas.

Para las elecciones de 1826 se calculaba que el Distrito Federal tendría alrededor de 200,000 habitantes y, en 1850, ya rondaría los 250,000 habitantes. De tal suerte, el costo del traslado ya era, desde esos lejanos años, algo irrealizable. Este obstáculo, sin embargo, también fue utilizado y operaba contra la salida de las oficinas y empleados de la capital del Estado de México, aunque en menor escala, puesto que también el presupuesto con que contaba era menor al federal.

Una pregunta quedó sin contestar y fue la relativa a la permanencia de las autoridades del Ayuntamiento de la ciudad de México. Si el argumento de imposibilidad de la coexistencia de dos autoridades sobre un mismo territorio, era válido contra el Estado de México ¿Cómo se justificaba la presencia de las autoridades del Ayuntamiento de la ciudad de México? Ellas eran, con mucho, tan poderosas como las de cualquier estado. La respuesta quedó en el aire, y fue desastrosamente retomada en 1928 con la supresión de los ayuntamientos de la capital.

¹¹ Departamento del Distrito Federal, *Debates Legislativos...*, op. cit., p. 43. “La erección del Estado del Valle de México, en caso de producirse, podría significar una sensible desmembración del territorio del Estado de México”.

¹² *Idem*, p. 42. Ambos extremos son falsos. Como ya se ha señalado, a partir de 1997, año en que la oposición obtuvo el gobierno del Distrito Federal, no se vio alterado el orden constitucional del gobierno federal, y que los conflictos que suelen ocurrir, son los mismos que existen en otras partes del país, todo ello gracias a la democracia en la cual vivimos.

¹³ Peschard Mariscal, Jacqueline, “Las elecciones en el Distrito Federal (1946-1970)”, *Revista Mexicana de Sociología*, año L, núm. 3, UNAM, julio-septiembre, 1988.

¹⁴ Novo, Salvador, “La vida en la Ciudad de México en 1824”, *La República Federal Mexicana. Gestación y Nacimiento*, vol. VIII, Departamento del Distrito Federal, 1974, p. 173.

Quizá por ello, Porfirio Díaz expidió la *Ley Orgánica del Distrito Federal* el 27 de marzo de 1903, por la cual suprimió la personalidad jurídica del municipio, atajando en consecuencia la autonomía municipal. Díaz pudo darse esta prerrogativa porque el otorgamiento constitucional de la personalidad jurídica a los municipios no se dio sino hasta la reforma constitucional de 1983. La eliminación del municipio en la capital de la República se dio en 1928, aunque la cuestión todavía es debatible y la doctrina está dividida, pues aun quienes niegan la restauración moderna del municipio, consideran “justificada y razonable la demanda de restablecer el municipio en el Distrito Federal”, a pesar de considerarla, por otra parte, improcedente y peligrosa.¹⁵

Aunque el sistema constitucional permitió la representación política del Distrito Federal hacia 1829, éste sólo tenía dos diputados, y no contaba con senadores, ni tomaba parte en las elecciones presidenciales ni de vicepresidente, como tampoco de ministros de la Suprema Corte. Por ello, la Legislatura del Estado de México afirmaba en su petición que: “México pudiendo ser un Estado ha de estar perpetuamente sujeto a la tutela de los poderes de la Federación.”

La Legislatura manifestaba que el establecimiento de la sede federal había sido decretada mediante la ley constitucional del 18 de noviembre de 1824, y no de acuerdo con el procedimiento marcado en la propia Constitución en el artículo 50 fracción XXVIII, mediante la consulta de las legislaturas afectadas, por lo que, sin necesidad de despojar a la ciudad de su carácter de sede federal, se le debería restituir al estado su propia capital.

En 1830, con el movimiento de reforma constitucional que se dio en ese año, el problema de la ciudad capitalina en cuanto a no poder elegir senadores, volvió a discutirse.

Conflictos sobre las atribuciones afloran, desde 1840, entre el Ayuntamiento de la ciudad de México y el gobierno departamental de México, como expresión de las tensas relaciones entre un nivel de gobierno de importancia, como lo era el Ayuntamiento, y el gobernador, quien quería subordinar abiertamente al cuerpo municipal. A pesar del centralismo imperante en la época, el Ayuntamiento presidido por José María Mejía solicitó que se suspendiera el riego de los terrenos de una finca propiedad de Joaquín de Iturbide, ya que esa agua era requerida por los barrios de San Lázaro, San Sebastián y Santa Cruz, entre otros. Esta medida fue revocada por el gobernador Luis Gonzaga Vieyra, quien en mayo de 1840 hizo valer argumentos técnicos pero, sobre todo, de autoridad, con palabras como las siguientes: “Es de más importancia la conservación y sostén del orden de las jerarquías y la respetabilidad de los Magistrados superiores con relación a los inferiores, que la reparación de una injusticia o prejuicio que aquéllos puedan inferir a sus subordinados.”¹⁶

La solución de estos conflictos de competencia, tan comunes en un sistema federal, demuestran que la proposición encubría un afán centralizador dado el auge político de

¹⁵ *Iniciativa que la Legislatura del Estado de México eleva al Congreso de la Unión sobre que se le restituya su capital, que hoy sirve de Distrito Federal*, Tlalpan, Imprenta del gobierno del Estado libre de México, 1829, p. 4.

¹⁶ Es sintomática la caracterización del gobernador del Departamento de México, de los municipios; al decir: “Los Ayuntamientos son el conducto por donde la acción protectora del gobierno se extiende y acerca hasta las clases más infelices e ignorantes del pueblo, para hacerles conocer sus obligaciones y derechos”. *Informe documentado que el gobierno del Departamento de México da al Supremo de la Nación sobre la queja que ante la Superioridad tiene elevada el Excelentísimo Ayuntamiento de la capital*, Imprenta del Águila, 1840, p. 4.

de Antonio López de Santa Anna. Su imperfecta solución estaba, en la mayoría de las ocasiones, en las manos del propio Presidente de la República, quien seguido fallaba en contra de los intereses populares, o en el mejor de los casos, del Congreso, a través del juicio político, lo cual es más bien un procedimiento sancionador que una verdadera solución a un conflicto.

En 1847, con la restauración del gobierno federal, la capital volvió a tomar sus características originales. Los electores del Distrito Federal en sus instrucciones a sus representantes, que resultaron designados en ese año pese a la ocupación norteamericana, les determinaron el 17 de diciembre de 1847: “el Distrito tiene todos los elementos para formar un cuerpo político perfecto, necesita una organización social adaptada al siglo en que vivimos, y que su administración sea sencilla y poco dispendiosa.”¹⁷

Después de la invasión norteamericana, la comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados emitió un informe el 27 de diciembre de 1850, sobre el proyecto de *Ley Orgánica del Distrito*, en el que se insistía en la equiparación del Distrito Federal con los territorios, pero lo novedoso fue que proponía el establecimiento de una diputación propia “para expedir estatutos que arreglen la hacienda, la administración de justicia, la policía urbana y rural en todos sus ramos, la enseñanza pública y cuanto más concierna al mejor régimen de la capital y poblaciones anexas”. Dicha diputación se compondría de once individuos; en cuanto al gobernador, su designación se haría por el gobierno general a propuesta en terna de la diputación. Esta propuesta resultó muy interesante no sólo por lo sugestivo de sus términos, sino porque los integrantes de la comisión que la suscribieron habían sido diputados constituyentes en 1824: Juan Bautista Morales, José Mariano Marín y Tomás Vargas,¹⁸ mismos que habían participado de manera activa en las discusiones sobre la ubicación de un distrito federal.

Estas propuestas demuestran que los constituyentes estaban conscientes de que habían dejado en el tintero los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, y que lo único que habían resuelto era la ubicación de la sede de los poderes federales, pero que los aspectos más trascendentales, como el gobierno de la sede federal y los derechos políticos de sus habitantes, los habían confiado a los congresos ordinarios, con el resultado negligente de que al transcurrir los años, no se habían determinado, legalmente, ni un gobierno apropiado ni sus derechos. En otras palabras, el Constituyente de 1824 se había preocupado sobremedida respecto a dónde ubicar a la sede de los poderes federales, pero habían olvidado y mostrado una gran indolencia en organizarlo y cuidar de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad más poblada del país.

José María Luis Mora, desde la Legislatura del Estado de México, fue quien con gran empeño vaticinó que los derechos políticos de los habitantes de la ciudad de México se verían mermados, y serían tratados como los “provincianos más despreciables”.¹⁹ En 1825, el Ayuntamiento de la ciudad de México discutió ampliamente el problema de los derechos

¹⁷Instrucciones otorgadas por la Junta General de Electores a los Representantes de la Ciudad y Distrito de México, México, Tipografía de R. Rafael, Diciembre de 1847, p. 6.

¹⁸Dictamen sobre la organización política del Distrito Federal, presentado a la Cámara de Diputados por la Comisión respectiva, Imprenta de Vicente G. Torres, 1850, p. 5-6.

¹⁹Macune, *op. cit.*, p. 28.

políticos; Francisco Fagoaga, en particular, argumentó la inequitativa situación de los capitalinos, cuyos asuntos serían discutidos y resueltos por representantes de todo el país, lo cual era una injerencia indebida.²⁰

Resumiendo la situación original de la ciudad de México, podríamos concluir que el mito de incompatibilidad de dos autoridades sobre un mismo territorio, fue un argumento político para lograr la salida de los poderes del Estado de México. Liberales como Mier y Mora explicaron los extremos de ese mito y lo desmintieron, logrando una visión clara de la naturaleza del Federalismo.

Asimismo, el gobierno del Distrito Federal fue objeto de olvido y simplificación durante la primera República Federal, asimilándolo a un territorio federal para lograr que la designación del gobernador fuese realizada de manera directa por el Presidente de la República.

Estos errores fueron objeto de atención desde 1847, y ya en 1850 se sugería la formación de órganos de gobierno propios. La carencia de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal ha sido, desde 1824, una preocupación de la clase política nacional.

El Estado del Valle de México: una disyuntiva falsa

Como hemos apreciado por las discusiones del Constituyente de 1824, la determinación de la ciudad federal sólo se había circunscrito a la división territorial del país, concentrándose en el aspecto geográfico y cuidando la afectación o no afectación de la integridad territorial de los estados. Sólo se habían mencionado, pero no resuelto, las inquietudes respecto a los derechos políticos, como problema inicial de un gobierno democrático e igualitario con los demás estados. La asimilación del Distrito Federal a la naturaleza de los territorios federales dio una falsa solución al problema de gobierno propio.

Cabe decir, que ésta fue la característica de todos los Congresos constituyentes de México, incluyendo el último de 1916-1917, que no han podido concretar ninguna solución para el Distrito Federal, porque se han perdido en los pormenores territoriales. El célebre Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857 no fue la excepción. El Constituyente permanente solucionó en parte el problema.

Es pertinente mencionar que el Congreso del medio siglo, inició su planteamiento de manera que reconocía el grave problema de la ausencia de derechos políticos para los habitantes del Distrito Federal que, hacia esa época ya se calculaban en 300,000 personas, en un país de siete millones de mexicanos. Si el Congreso de 1824 tuvo como preocupación fundamental la ubicación de la ciudad federal, el de 1856-1857 discutió en torno a la emancipación política del Distrito como un estado de la Federación mexicana.

Por ello, en la sesión del 10 de diciembre de 1856, se propuso y acordó, por 60 votos contra 30, la erección del Estado del Valle de México en lugar del Distrito Federal; pero este reconocimiento se condicionó a que salieran de la ciudad de México los poderes federales, para ubicarse bien en Querétaro (de nueva cuenta surge como opción) o en Aguascalientes. Filomeno Mata y Ricardo García Granados se encargaron de plantear esta disyuntiva que,

²⁰ Lira, op. cit., p. 67.

según Guillermo Prieto, era confusa y embozaba un falso problema, pues “no hay razón para que el reconocimiento de los derechos del Distrito, dependa de una condición accidental y arbitraria.”²¹

Con la transformación del Distrito Federal en el Estado del Valle de México, el Congreso Constituyente había aceptado, en su inmensa mayoría, el otorgamiento a la ciudad federal de un gobierno propio y autónomo de las autoridades federales, y en esos términos se planteó la discusión parlamentaria. La discusión posterior se verificó en la oportunidad o el tiempo en que se le daría esta categoría, si de inmediato o de manera incondicional, o sólo cuando la sede de los poderes federales salieran. Los liberales puros defendieron la primera hipótesis, mientras que los moderados apoyaron la segunda, basados todavía en la inercia de que era imposible la coexistencia de autoridades en el mismo lugar. Sobra mencionar que este pretexto ya estaba históricamente desfasado, pues el gobierno del Estado de México estaba operando en Toluca y su territorio había sido escindido una vez más desde 1849, para la creación del nuevo Estado de Guerrero.

El ilustre duranguense Francisco Zarco fue quien con más elocuencia defendió la capacidad política de la ciudad de México y promovió que se le diera, sin condiciones ni retardos, la categoría de estado de la Federación:

Se ha dicho que es imposible que existan en un mismo punto el Gobierno general y el de un estado, y así se proponga una idea falsa de la Federación y se pinta al gobierno de la Unión como una planta maldita que seca y esteriliza cuanto esté a su alrededor. ¿Por qué el gobierno, que sólo debe ocuparse del interés federal ha de ser un obstáculo para la libertad local? (...) trazada por la Constitución la órbita en que deben girar todos los poderes, no habría que tener conflictos ni colisiones.²²

Zarco y otros liberales puros comprendieron a la perfección, que un sistema federal es la coexistencia de distintos niveles de gobierno sobre el mismo territorio nacional; pues el gobierno federal no sólo tiene jurisdicción sobre el Distrito, sino sobre todo el país dentro del ámbito de su competencia, ya que éste es el significado del actual artículo 133 del texto fundamental que incluirían. Como se ha mencionado con anterioridad, el concepto de “Ley Suprema de la Nación”, implica que las leyes federales se aplican en todo el territorio nacional y no sólo en la sede de los poderes federales, y que las autoridades de los estados tienen la obligación constitucional de colaborar en su aplicación así como hacer cumplir dichas leyes federales. Teóricamente, esta coexistencia de autoridades y soberanías había sido explicada por Alexis de Tocqueville en su obra *La Democracia en América*, y había sido expuesta por Mariano Otero en sus obras y en los debates parlamentarios del Acta de Reforma de 1847, como ya lo hemos anotado.

²¹ *Debates Legislativos 1857*, Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, México Departamento del Distrito Federal, 1992, p. 8.

²² *Idem.*, p. 9.

Diez años después en el Congreso Constituyente, los liberales puros expusieron estas ideas y no atendían la necesidad de que salieran los poderes federales de la ciudad de México, cuando lo que se pretendía era otorgarle la categoría de estado para que sus habitantes disfrutaran de los derechos políticos que el resto de la población tenía. Ignacio Ramírez confirmó lo dicho por Zarco: “Si se comprende bien cuáles son las funciones de uno y otro poder, se verá que es imposible que choquen”, y en tal supuesto, los choques, como los llamó el Nigromante, serían ridículos, pues serían originados por las funciones sociales y cuestiones de etiqueta. El paralelismo con los argumentos de José María Luis Mora es sorprendente.

Sin embargo, los liberales moderados también ofrecieron algunos argumentos en contra de instaurar en estado al Distrito, si éste no se trasladaba fuera de la ciudad de México. Isidoro Olvera recordó que en 1846 se presenciaron disputas entre las autoridades federales y del Ayuntamiento, sobre la propiedad de algunos edificios públicos. Pero la actitud hostil de algunos diputados hacia la ciudad de México, descubrió la animadversión y el sentimiento que en realidad movía a esos representantes para desear la salida de los poderes. El hecho es que estaban peleando contra el espectro de Santa Anna, como lo habían hecho en 1824 con el espectro de Iturbide, quienes acusaban a la ciudad de México de ser la causante de todos los males del país. Llamó la atención el prejuicio y candidez del diputado jalisciense Espiridión Moreno, al denominar a la ciudad como “centro de vicio”.

Mientras tanto, los puros como José María del Castillo Velasco siguieron insistiendo: “Se ha creído que hay incompatibilidad entre el poder local y el federal, y esto no es exacto porque la Constitución determina cuál es la órbita que a cada uno corresponde”. Castillo Velasco más tarde se convertiría en el promotor del Derecho Constitucional en México, a través de sus Apuntamientos de Derecho Constitucional, publicados en 1870.

No obstante estos esfuerzos, la “ciudad maldita”, como la llamaría Manuel Herrera y Lasso, parangonando a Zarco, quedó como había sido organizada, con la expectativa de que sería estado sólo, y sólo si, cambiaban los poderes federales de asiento. Indignados los ilustres liberales, afirmaron en la sesión permanente del 28 al 31 de enero de 1857, al término de sesiones del Congreso, que:

Se acuerda la erección del Estado del Valle, pero se dice que no existe mientras estén aquí los supremos poderes; (el Congreso) pide sus rentas, sus recursos que están invirtiéndose en atenciones generales, y se le contesta que es foco de corrupción y de centralismo. Pide autoridades propias, organización que convenga a sus necesidades; y se le conceda el gran favor de que nombre a sus ayuntamientos.

Todo ello comprueba que la carga de los poderes generales del país, sobre el erario de la Ciudad de México, ha sido tradicionalmente insostenible para la ciudadanía capitalina; lo cual es desproporcionado si se considera la disminución de sus derechos políticos, frente a un sistema que les exige mayores contribuciones para soportar un gobierno que no es ni exclusivo ni propio de la ciudad capital.²⁴

²³ *Idem.*, p. 38.

²⁴ *Reseña hecha por el Señor Gobernador del Distrito, D. Miguel María Azcárate, de sus actos en el tiempo que tuvo a su cargo la administración municipal desde el 8 de agosto de 1852 hasta el 5 de mayo de 1853, en cuyo día fue reinstalado el Excmo. Ayuntamiento de esta capital, México, Imprenta de Andrés Boix, 1853, p. 4*

Un Congreso que decidió cambiar la sede federal

Sin embargo, el gasto público que debía erogar la capital para mantenerse de manera adecuada con relación a todos los aspectos administrativos y de policía, no sólo como una populosa ciudad, sino como sede de los poderes federales o incluso centrales, fue y ha sido gravoso y desproporcionado, con absoluta independencia del partido o fracción que le gobernase. Si se comparaban las rentas propias con las erogaciones por el servicio público de la capital, se “produce un deficiente considerable”, según se afirmaba en el periodo centralista más álgido. La misma preocupación se presentaba en el periodo federal, al decir de algunos

Con la invasión norteamericana, Querétaro demostró que ante una situación de emergencia, bien podía ser capital provisional del país. Aunque legalmente no hubo un decreto trasladando de manera formal los poderes federales, se expidió el 14 de septiembre de 1847 un decreto autorizando al Gobierno general a que fijara su residencia en cualquier punto de la República, durante el periodo de guerra. En el decreto no se estableció concretamente la ciudad de Querétaro, ni se consideró al traslado como una situación permanente, sino que fue una medida transitoria y urgente, que creaba una especie de capital alterna, por lo que la ciudad de México, aunque ocupada por el enemigo, seguiría siendo el Distrito Federal. Así se entendió el texto en dos decretos más: El del 28 de junio de 1847, donde se previno que por hallarse en estado de sitio “la ciudad federal”, no habría más autoridad que la del general en jefe del Ejército de Oriente; además, del decreto del 6 de junio de 1848, que mandó el traslado de Querétaro de los supremos poderes al “distrito federal”, o sea, a la ciudad de México.

Las demás leyes y bandos que se promulgaron a partir de la Constitución de 1857, se concentraron en la organización territorial del Distrito Federal,²⁵ implantando la figura de la prefectura francesa, que ya había sido adaptada a la ciudad de México en el decreto centralista del 20 de febrero de 1837. Por ello, los decretos del 6 de mayo de 1861, 5 de marzo de 1862 y 16 de diciembre de 1899 se refirieron a la ampliación territorial del Distrito Federal. El decreto de 1861 es en particular interesante, ya que deposita en la autoridad del gobernador del Distrito Federal el gobierno de la municipalidad de México.

La peculiar situación de Querétaro en 1848, se repitió durante la Revolución Constitucionalista de Venustiano Carranza. Aunque sus enemigos habían escogido Aguascalientes para celebrar una Convención Revolucionaria, donde también se discutieran los lineamientos de una Constitución, Carranza escogió de nuevo a Querétaro para establecer la “capital provisional” de las fuerzas constitucionalistas, a través del decreto del 5 de febrero de 1916, pero aclarando, de la misma manera, que la Ciudad de México seguiría siendo el Distrito Federal. Por primera vez en nuestra historia constitucional se celebraría un Congreso Constituyente Federal fuera de la ciudad de México y, durante los meses que sesionó en Querétaro, no hubo ningún problema entre las autoridades estatales y municipales con las federales que se trasladaron a esa ciudad, bien como observadores o como activos diputados constituyentes, lo cual es de gran relevancia en un periodo revolucionario como el que vivió México en esa época.²⁶

²⁵ González Oropeza, Manuel, “Le district fédéral de México”, *Villes et Etats*, Bruselas, Université Libre de Brussels, Crédit Communal, 1989, p. 52.

²⁶ Hay que recordar que muchos diputados eran al mismo tiempo, integrantes del gabinete de Carranza: Cándido Aguilar, Pastor Rouaix, Rafael Nieto, Manuel Aguirre Berlanga, Luis Manuel Rojas, Gerzain Ugarte, Jesús Garza, Arturo Méndez, José N. Macías, Manuel Amaya, Nicéforo Zambrano, Alfonso Cravioto, José M. Rodríguez, Félix F. Palavicini e Ignacio Ramos Praslow. Manuel González Oropeza, “Carranza frente al Congreso Constituyente de Querétaro”, Víctor Blanco y Gonzalo Platero (ed.), *Perspectivas actuales del Derecho*, México, ITAM, 1991, p. 418, 419, 425, 426 y 433.

Pero el Congreso Constituyente que se reunió en Querétaro no dio ninguna atención a la emancipación política del Distrito Federal. Antes bien, la comisión encargada de dictaminar sobre esta materia presentó un dictamen consultando la supresión del Ayuntamiento, popularmente electo, de la ciudad de México. A diferencia de los demás municipios que estarían gobernados por ayuntamientos libres de jefes políticos, según la ideología de Carranza plasmada en su decreto del 22 diciembre de 1914, sólo el de la ciudad de México estaría sometido a un gobernador nuevo, en sí mismo para jefe político, designado por el Presidente de la República. Esta tendencia que significó un retroceso en las aspiraciones democráticas de la ciudad federal, se consolidó con la reforma de Álvaro Obregón de 1928.

Sólo debido al esfuerzo de Heriberto Jara y de Rafael Martínez de Escobar, la supresión del municipio libre en la capital federal fue desechada el 14 de enero de 1917, por lo que tan sólo se mantuvo la situación que guardaba hasta antes de la Revolución; por ello, no es radical afirmar que la Revolución Mexicana tiene una deuda con el Distrito Federal, pues los beneficios que se dispensaron en el resto del país, no operaron en su propio territorio.

Así como no debe votar por el ayuntamiento, no debe votar tampoco en las elecciones generales del Congreso, por un conjunto de representantes que seguramente irían a hacer labor de estorbo a la Revolución, porque si la ciudad es reaccionaria, todos los diputados electos por la mencionada ciudad serían reaccionarios, según se dijo, y asimismo, para las elecciones de Presidente de la República, no se les debería conceder el voto a los individuos que viven allí, por la misma razón que no se les concede para integrar su ayuntamiento o sus mandatarios al Congreso General.²⁷

Félix Fulgencio Palavicini y José María Rodríguez y Rodríguez hicieron un recuento de las tensiones que había sufrido el gobierno general del Primer Jefe en la ciudad de Veracruz, con el Ayuntamiento de ese puerto, para justificar el total control del gobierno federal sobre el territorio, quedando como sede. Heriberto Jara Corona justificó esos conflictos por el estado anormal que vivía toda la República durante el periodo revolucionario, considerando que tales enfrentamientos eran menores y transitorios. Se explicó, asimismo, que cualquier argumento para fundar la supresión de la vida municipal en la sede federal, se podría aplicar para las capitales estatales, donde coexisten las autoridades estatales con las municipales, pero que tales situaciones no llevaban a suprimir las cabeceras municipales de las capitales de los estados.

Esta ironía reflejó el desencanto y frustración de tres congresos constituyentes federales que los habitantes de la ciudad de México verían pasar, siempre vilipendiando a su ciudad y menospreciando su capacidad política, aunque esperanzados siempre en que se les emancipe y se trate a su entidad como lo que es: la ciudad cuyo nombre designa a la capital federal y al país entero.

La gran paciencia de los habitantes de la ciudad de México ha soportado que sus gobernantes no sean ni siquiera nativos de la entidad, como es característico de los regímenes estatales en el resto del país. Una ciudad verdaderamente nacional merece mejor destino del que tiene en la actualidad. Previo a la reforma de 2015 sólo ha tenido una reforma cosmética, publicada

²⁷ Departamento del Distrito Federal, *Debates Legislativos 1917*, Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, 1992, p. 18.

el 25 de octubre de 1993, para confirmar que la Ciudad de México es el Distrito Federal, lo que implica ser la sede de los Poderes Federales y la capital de nuestro país. Esta reforma era innecesaria, pues desde 1970 la ley reglamentaria correspondiente había definido la sinonimia entre la Ciudad de México y el Distrito Federal, lo que está esperando esta entidad federativa es su transformación en un estado pleno, para lograr, así, que el nombre de Estados Unidos Mexicanos, no lo excluya.

7. EL DISTRITO FEDERAL Y LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Antes de la reforma constitucional del 29 de enero de 2016, el antiguo Distrito Federal era la única entidad federativa cuyo gobierno estaba depositado en dos niveles de gobierno: el Federal y el local, formando una verdadera “cohabitación”. No había poderes locales, sino que se les denominaba órganos de gobierno.

Las reformas constitucionales a los artículos 44, 119 y 122, establecen ya la forma de gobierno y competencias constitucionales para el Distrito Federal, independientemente de la sede que sea de los poderes federales.

El artículo 119 se conoce doctrinalmente como la garantía del auxilio federal que generó las diversas formas de intervención federal en las entidades federativas durante el siglo XIX. La primera reforma integral al artículo se dio el 25 de octubre de 1993, transformando el contenido del artículo para dedicarlo de manera exclusiva al régimen constitucional del antiguo Distrito Federal.

La reforma de 1993 reafirmó el control gubernativo de la Federación sobre la entidad y, al mismo tiempo, estableció los consejos ciudadanos en cada demarcación o delegación para intervenir en los programas de administración pública local como un paliativo a la falta de un auténtico gobierno municipal. La reforma de 1993 ya consideraba la existencia de una Asamblea de Representantes, con 40 integrantes de mayoría y 26 de representación proporcional, número que quedará sujeto a lo previsto en la próxima Constitución de la ciudad.

El mérito de la reforma constitucional de 2016 es de distintos órdenes. El anterior artículo 122 constitucional era muy deficiente, ya que transformaba la disposición constitucional en una verdadera norma reglamentaria, pues detallaba con profunda minuciosidad las elecciones, estructuras, periodos y requisitos de cada uno de los órganos de gobierno del Distrito Federal, pero sobre todo, no le reconocía facultades legislativas más que las expresamente enumeradas en el propio artículo constitucional, siguiendo una distribución idéntica a la federal.

El nuevo artículo 122 constitucional invierte esta distribución para hacer de la ciudad una entidad autónoma con un régimen interno propio, como lo determina el epígrafe de la disposición constitucional, confiándolo a las disposiciones de su propia Constitución. Esta determinación es coincidente con la norma constitucional que define a la soberanía de los Estados como la capacidad de contar con un régimen interno sometido a los principios de la Constitución federal (Artículo 40).

8. DERECHOS HUMANOS

La primera facultad del nuevo artículo constitucional es la de expedir en su Constitución la declaración y protección de los derechos humanos en la entidad. Esta materia es de la mayor importancia y ha sido la preocupación del constitucionalismo tanto federal como estatal.²⁸

Con absoluta independencia de una declaración más o menos extensa de los derechos de los ciudadanos de México, la Constitución de la entidad podría incluir derechos ya reconocidos en la Constitución federal y podría innovar con mecanismos de protección más efectivos, además de los juicios de protección de derechos que ya existen en otros Estados y cuyo modelo comenzó en la Constitución de Veracruz del año 2000.

Los derechos humanos en la ciudad de México deben incluir no sólo el catálogo de la Constitución federal, leyes federales y tratados internacionales, a que la obliga el artículo primero de la Constitución federal; sino que podría incluir el reconocimiento de los derechos establecidos en la Constitución de la ciudad, además de los previstos en la legislación de la ciudad y los principios generales del Derecho Internacional, que no habría que confundir con los tratados internacionales, pues aquellos son las declaraciones que no habiendo sido ratificadas por las naciones, constituyen principios y estándares internacionales de vinculación (*ius cogens*).

Pero además, reconociendo que las normas federales, locales e internacionales son fuentes de derechos humanos, la Constitución de la ciudad de México podría también determinar que las resoluciones judiciales son fuente de reconocimiento y protección de derechos humanos, de acuerdo a la tesis de “derechos en penumbra”, derivada de la resolución *Griswold v. Connecticut* 381 US 479 (1965), donde el Ministro William O. Douglas de la Suprema Corte de Estados Unidos determinó que un derecho a la intimidad se debería proteger derivándolo de otros derechos constitucionales expresamente consagrados en la Constitución de ese país, aunque el derecho en cuestión no estuviera explícito en el texto fundamental.²⁹ Esta fuente judicial de derechos humano ya ha sido recogida en la Constitución de Veracruz, en su artículo 4º, párrafo séptimo:

Los habitantes del Estado gozarán de todas las garantías y libertades consagradas en la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, esta Constitución y de las leyes que de ella emanen; así como aquéllos que reconozca el Poder Judicial del Estado sin distinción alguna de origen, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública, condición o actividad social.

Ante el nuevo panorama de derechos humanos, la Ciudad de México podría innovar un nuevo esquema de los medios alternos de protección a los mismos; al estructurar una

²⁸ <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll/nLegislacion?f=templates&fn=default.htm>, consulta del 18 de mayo de 2016.

²⁹ Douglas derivó este derecho a la privacidad o intimidad de la Quinta Enmienda que se refiere a la no autoincriminación. El ministro Arthur Goldberg lo derivó de la Novena Enmienda (“La enumeración de ciertos derechos en la Constitución, no debe interpretarse para negar o impedir otros que retiene el pueblo”) y junto con el Ministro John Marshall Harlan II lo hicieron derivar, además, del debido proceso legal. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/381/479/case.html>, consulta del 18 de mayo de 2016.

comisión de derechos humanos con fuerza vinculante siguiendo el modelo del sistema interamericano. En la actualidad, las Comisiones de esta naturaleza, desde la nacional hasta las estatales, se reducen a la emisión de recomendaciones que si bien tienen impacto en la opinión pública, carecen de fuerza jurídica vinculante.

En el sistema interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al recibir las quejas pertinentes, investiga y también concluye con recomendaciones que si no son acatadas puede llevar a consignar el caso ante la Corte Interamericana de Derecho Humanos, cuya resolución es enteramente vinculante, una vez desahogada la vista y defensa del Estado inculcado en cuestión.

9. LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Prevista por el artículo 122, se otorga plena facultad a la Constitución de la ciudad para fijar la integración de una Legislatura, siguiendo las reglas en el sufragio y respetando los principios de mayoría y representación proporcional, tal como lo reitera el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución federal, tratándose de las legislaturas de los “Estados”.

Se establece el tope del 8% como máximo de representación, agregado a los triunfos en distritos uninominales; asimismo, recoge la posibilidad de reelección para los diputados, quienes podrán servir hasta por cuatro períodos consecutivos. Queda pendiente la situación de los candidatos independientes y su probable reelección, pues es requisito constitucional que sean reelectos los que fueron postulados por el partido político o la coalición que hubiese postulado al candidato.³⁰

El artículo 122 determina que corresponde a la Legislatura de la ciudad de México aprobar tanto las reformas a su Constitución -se entiende que de acuerdo al procedimiento fijado por ella misma-, siempre que sean aprobadas por las dos terceras partes de los diputados presentes; así como “ejercer las facultades que la misma establezca”, lo cual debe interpretarse en la posibilidad de expedir las leyes necesarias y propias concernientes a su régimen interior.³¹

Esta regla de distribución de competencias legislativas coincide con la de los Estados, por lo que se entiende que las leyes de la ciudad serán sobre materias no exclusivas de la Federación.

Este precepto constitucional desarrolla las facultades de fiscalización de la cuenta pública de la ciudad y establece que el titular de la entidad de fiscalización será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura.

³⁰ <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll/nLegislacion?f=templates&fn=default.htm>, consulta del 18 de mayo de 2016.

³¹ *Idem*.

El jefe de gobierno

Será el titular del Poder Ejecutivo electo como cualquier otro gobernador de un Estado. Su duración en el mandato será de seis años. La Constitución de la ciudad tendrá la libertad de definir sus atribuciones.

Nada se menciona respecto de la posibilidad de remoción, como lo hacía el antiguo artículo 122 constitucional que lo sometía a un procedimiento de remoción simplificado ante el Senado o, incluso, ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en una simulación de juicio político tan carente del debido proceso legal, que semejaba al procedimiento de desaparición de poderes.³²

La fracción V del artículo en cuestión determina que la administración pública de la ciudad será centralizada y paraestatal (descentralizada) y fija las reglas presupuestarias a que se sujetarán los poderes de la ciudad.

Alcaldías

La división territorial, que no los municipios, serán determinados por la propia Constitución “Política local”, abandonando esta facultad a la Ley Orgánica correspondiente. El gobierno político y administrativo de las circunscripciones territoriales estará a cargo de un Alcalde, recuperando así la antigua denominación española de los gobiernos locales.

Los Alcaldes estarán auxiliados por un Concejo, nótese la ortografía también antigua y de prosapia española, cuya integración será variable de acuerdo a la demarcación, entre diez y quince concejales. Todos los anteriores servidores serán electos con reglas de representación determinados en la Constitución federal. Los Alcaldes y concejales podrán ser reelectos por un período adicional, que no se fija en la Constitución federal, por lo que su duración deberá determinarse en la Constitución de la ciudad.

Tribunal Superior de Justicia

La reforma del 31 de diciembre de 1994 adicionó la fracción VII del artículo 122 constitucional, en lo relativo al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a semejanza del establecido en el Poder Judicial federal.³³

En sustancia, el artículo reproduce los principios básicos del artículo 116 de la misma Constitución, aunque no de manera completa, por lo que las disposiciones sobre la independencia de la judicatura de la ciudad están ausentes en el artículo 122, lo cual no excluye la interpretación sistemática en esta materia.

La fracción VIII reconoce la existencia del Tribunal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía, para dirimir las controversias entre la administración pública y los particu-

³² Aunque todavía más simplificado, pues la ley reglamentaria de la desaparición de poderes de 1978 excluye a la Comisión Permanente del Congreso en el ejercicio de esta facultad exclusiva del Senado de la República.

³³ Se agrega una fe de erratas el 3 de enero de 1995

-lares, así como imponer sanciones de responsabilidad administrativa grave y determinar la responsabilidad patrimonial en que incurra la hacienda de la ciudad.³⁴

Desde antaño, el órgano jurisdiccional de la ciudad de México ha constituido el conjunto de tribunales más numeroso de cualquier otra entidad federativa,³⁵ así como el de mayor antigüedad entre los demás poderes locales de gobierno. En efecto, el primer tribunal para el Distrito Federal estuvo organizado para la ciudad capital, pero alejado del régimen federal, pues se dio bajo la Constitución centralista (*Siete Leyes*) de 1836: el 23 de mayo de 1837 se promulgó la *Ley para el Arreglo de la Administración de Tribunales y Juzgados del Fuero Común*.

La *Ley Juárez*, expedida el 23 de noviembre de 1855, estableció por vez primera el Tribunal Superior de Justicia en el Distrito Federal y los juzgados del fuero común. La existencia de los tribunales locales fue constantemente suprimida y reinstalada hasta que la ley de septiembre de 1919 los reorganizó de nueva cuenta. La *Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia* del 29 de enero de 1969 fue derogada con la publicación de la vigente *Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal* del 7 de febrero de 1996, con múltiples reformas.

Las normas contenidas en la nueva Constitución de la Ciudad de México tendrán un impacto en todo el marco legislativo y reglamentario de la ciudad.

9. EL PROBLEMA DEL TÍTULO QUINTO DE LA CONSTITUCIÓN

Llama la atención la falta de técnica que se ha observado para el título quinto de nuestra Constitución federal, donde se encuentra ubicado el artículo 122. Originalmente se denominaba “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal” con notable error, pues además de que el título abre con la regulación de los municipios, que según la terminología

³⁴ Esta fracción señala de manera literal

La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas para la organización y funcionamiento, así como las facultades del Tribunal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública local y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública de la Ciudad de México o al patrimonio de sus entes públicos. La ley establecerá las normas para garantizar la transparencia del proceso de nombramiento de sus magistrados. La investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, corresponderá al Consejo de la Judicatura local, sin perjuicio de las atribuciones de la entidad de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

<http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll/nLegislacion?f=templates&fn=default.htm>, consulta del 18 de mayo de 2016.

³⁵ Además de la presidencia y las secretarías de acuerdos, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal cuenta con 10 Salas Civiles, cuatro Salas Familiares y nueve Salas Penales. Además, existen 64 juzgados civiles, 21 de arrendamiento inmobiliario y 28 de paz civiles, así como 10 juzgados familiares y 66 juzgados penales, complementados con 40 de paz penales. Hay además un juzgado mixto en las Islas Marías. ¿Por qué la jurisdicción de las Islas Marías está bajo la autoridad del órgano judicial del Distrito Federal? La razón es exclusivamente histórica y no ha habido una reordenación jurídica para establecer un juzgado federal.

de la Revolución mexicana debieran ser libres, ni siquiera se enuncian en el título correspondiente, y la ciudad de México figura como un agregado sin compartir la misma naturaleza de los demás estados.

Según la antigua redacción de este mismo precepto, el gobierno federal estaba representado en el entonces Distrito Federal, en particular por los poderes Ejecutivo y Legislativo, puesto que el jefe de gobierno que es un cargo electivo desde 1997, debía gobernar de manera simultánea con el Presidente de la República, así como la antigua Asamblea Legislativa sólo podía legislar en las materias que fueran competencia expresa.

El artículo 122 reformado atiende a la lógica de cualquier Estado, otorgando plenas facultades para que su propia Constitución defina las atribuciones del Jefe de Gobierno, declarándolo “titular” del Poder Ejecutivo, sin referir que el gobierno de la ciudad estuviere “a cargo” de los Poderes Federales. Esta separación de poderes beneficia igualmente la soberanía de la Legislatura y la autonomía del Poder Judicial de la entidad.

Consecuencia de lo anterior es que la competencia de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión, por parte del Presidente de la República, debiera entenderse que sólo puede presentar proyectos de ley federal en los que el Congreso de la Unión es competente para aprobar, y no puede entonces presentar iniciativas que competen a la Legislatura de la ciudad aprobar.

Parece que la reforma de 2016 padece del mismo exceso regulatorio que la aprobada en 1993 y 1996, y mucho de su contenido debería formar parte de la Constitución y las leyes secundarias. En particular llama la atención las reglas de presupuesto y cuenta pública, que no existen en las normas constitucionales relativas a los demás Estados.

Los inicios de un gobierno anómalo

El artículo 122 constitucional determinaba la forma de gobierno para el Distrito Federal de manera compleja y especial. Sin embargo, dicha disposición no era más que el producto de una evolución histórica llena de contradicciones, cuyo último capítulo lo representa la reforma de enero de 2016, donde sin otorgarle el carácter de Estado, la Constitución federal le otorga autonomía.³⁶

La anómala condición del entonces Distrito Federal no era reciente, sino que su irregularidad proviene desde los orígenes del sistema constitucional mexicano que proviene de circunstancias históricas ya superadas. El 30 de octubre de 1824 se votó por el Congreso Constituyente, en forma definitiva, que la ciudad de México sería el asiento de los poderes federales. La votación que se recogió estuvo distante de ser unánime, pues 53 votos la decidieron contra 32. La delimitación territorial de sus dos leguas de extensión se efectuó por el capitán de ingenieros José María Casas y el teniente coronel José María de Echicandía, quienes concluyeron su trabajo el 28 de junio de 1825.

³⁶ González Oropeza, Manuel y Cienfuegos Salgado, David, “Distrito Federal”, *Historia Constitucional de las Entidades Federativas Mexicanas*, México, UNAM-Porrúa, 2007, p. 231-271.

No obstante, el Constituyente al expedir su ley constitucional del 18 de noviembre de 1824 tuvo como propósito fundamental fijar la residencia del Distrito Federal, más no de más no de estructurar un gobierno para la capital. Al respecto, esta ley incluyó la determinación en su artículo 6° de suprimir al jefe político que funcionaba en la ciudad de México, para implantar un gobernador designado por el Presidente de la República.

El carácter transitorio de esta reforma de designación resulta claro con el texto del artículo 5° de la misma ley, la cual decía: “mientras se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal”, se designará a dicho gobernador, que sería “interino”, precisamente por la perentoriedad de su designación. Esta misma disposición aún existe en el artículo 44 constitucional, ya que por disposición de la reforma de 2016 se establece que la ciudad será Estado de la Unión, sólo en el “caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar”.

El primer gobernador interino en 1824 fue José María Tornel y Mendivil, designados por el Presidente de la República. Sin embargo, como suele suceder en nuestro país, lo transitorio se transformó en permanente y lo excepcional se convierte en cotidiano.

El gobierno del Distrito Federal tuvo que esperar la solución de los problemas más urgentes del nuevo federalismo mexicano; por ello, hasta el 15 de octubre de 1825, surgió el Congreso ordinario por el plan que presentó Juan Cayetano Portugal, con el propósito de organizar a la ciudad federal, se emprendió la discusión de su gobierno, cuestión de suyo más importante que la de su ubicación.

Las discusiones estuvieron ausentes y no hubo la atención ni los debates con que se habían agitado los diputados con anterioridad. La anodina Ley del Gobierno Político del Distrito Federal, sus Rentas y Nombramientos de sus Diputados del 11 de abril de 1826 fue la primera en organizar a la ciudad federal. Sus logros, muy reducidos, fueron el de asimilar el Distrito con el régimen de los territorios federales, y concederle la capacidad de elegir diputados federales, facultad que se ejerció a partir del Segundo Congreso Constitucional, por lo que esta ley se votó sin el concurso de representantes del Distrito Federal recién formado. Los diputados fueron los únicos representantes que tuvo, pues la capacidad para elegir senadores no se le reconoció sino hasta 1847 cuando, por cierto, comenzó a declinar la función senatorial.

Precisamente en este aciago año, el gobierno del Estado de México, a través su gobernador Francisco M. de Olaguíbel, ofreció al gobierno federal, recién instalado y humillado por el combate de la invasión de los Estados Unidos, la ciudad de Toluca como capital provisional del país, mientras se resolvía la intervención extranjera. Encomiable resulta el patriotismo con que el Estado de México abrió sus brazos para ofrecer por segunda vez su ciudad capital. Mientras tanto, ya se estaba discutiendo en el Congreso General un nuevo desmembramiento del territorio mexiquense, para la creación del estado de Guerrero.

11. REFLEXIÓN SOBRE LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS QUE DEBE ATENDER LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

No hay ninguna entidad federativa más viable para reflexionar sobre la distribución de competencias legislativas del Estado Federal Mexicano, que la Ciudad de México, la cual, gracias a la reforma de 2016, transita de territorio federal a ciudad autónoma.

La primera cuestión a dilucidar es saber si el diseño constitucional de competencias legislativas, vigente desde el Acta de Reformas del 21 de mayo de 1847 todavía es pertinente en la actualidad. En nuestro país puede existir un falso problema de sentido a nuestro federalismo, pues su fortalecimiento radica para unos en mayores poderes para los Estados, para otros, en cambio, consiste en la consolidación de facultades federales.

Entendido así, nuestro federalismo ha ido desarrollando una visión antagónica de las competencias de los Estados frente a la de la Federación; por ello, la Ciudad de México no puede ser Estado hasta en tanto no “salgan” los poderes federales, lo cual resulta un sinsentido.

Las reformas constitucionales a partir de 1883, para “federalizar” las materias de comercio y minería, iniciaron el proceso inverso, en donde la Federación comenzó a concentrar cualquier materia y recurso para consolidar su gobierno, pero siempre en detrimento de los estados, ya que la forma confederada de gobierno tiene esa gran desventaja, por ello fue desechada en los Estados Unidos, pues bien pareciera que el requisito de facultades expresamente consignadas en la Constitución para la Federación, dificultarían la proliferación de sus poderes.

Después de un proceso de más de un siglo, nuestro diseño constitucional ha centralizado, mediante reforma expresa a la Constitución mexicana, la mayoría de las facultades previsibles para el gobierno federal. Este hecho no tendría mayor repercusión, si la regla de la distribución de competencias del artículo 124 no excluyera a los estados de cualquier intervención cuando se trata de una facultad expresa otorgada a la Federación y, en consecuencia, exclusiva de ésta.

De tal suerte que el actual sistema es equivalente a un juego de suma cero, donde una vez que la Federación reclama para sí una facultad, excluye a los estados. Dicho diseño constitucional debe, en consecuencia, ser reelaborado, pues la centralización, denominada “federalización”, que por más de una centuria se ha construido para la consolidación de nuestra nación, todo ello en medio de revoluciones y separatismos, ya no es necesaria, e incluso, llega a ser peligrosa para la misma Federación, cuya concentración de facultades no puede atender ni siquiera en su ejecución, mucho menos en su planeación y mejoramiento. Esta concentración despoja a las entidades federativas de su capacidad y responsabilidad para atender los problemas de su territorio y régimen interior.

Pero también deja a los gobiernos locales incapaces de decidir sobre sus políticas públicas, pues los somete a la decisión federal, erosionando su condición de estados soberanos. Ayuda al sometimiento político y económico en todos los órdenes de los estados, haciendo nugatorio su régimen interior a que se refiere el artículo 40 constitucional.

El deficiente diseño constitucional ha buscado escapes a tan agobiante situación, ya que a partir de la primera reforma aprobada al texto constitucional de 1917, publicada el 8 de julio de 1921, la rigidez de distribución de competencias fue exceptuada, permitiendo a la Federación el establecimiento de planteles educativos, sin perjuicio de las facultades de los estados para establecer los suyos, lo cual permitió la coordinación en materia educativa y, con ella, la introducción de un nuevo diseño: el del Federalismo Cooperativo.³⁷

Esta concurrencia de la Federación, los estados y los municipios, ha sido establecida en otras materias como el combate a la contaminación ambiental, mediante reforma constitucional publicada el 6 de julio de 1971;³⁸ la regulación de los asentamientos humanos, publicada el 6 de febrero de 1976; o de la seguridad pública, publicada el 31 de diciembre de 1994. Lo cual aleja el esquema de antagonismos y exclusiones que se presentan en la regla genérica de distribución de competencias a que se refiere el artículo 124 constitucional.

Esta tendencia moderna no es una innovación partidista, sino que es producto de una tradición federal mexicana que antecede a la regla confederada del *Acta de Reformas y de la Constitución de 1857*. La primera Constitución federal de 1824 determinó que todas las leyes expedidas por el Congreso General³⁹ tuviesen como objeto mantener la independencia de los estados en lo relativo a su régimen interior, según el artículo 49, fracción III, de dicha Constitución.

De igual forma, el artículo 50 de la misma Constitución estableció la facultad del Congreso General para promover la ilustración y fomentar la prosperidad general del país, sin impedir a los estados la facultad de regularlas también en su régimen interior. De esta manera, las acciones benéficas de los estados y la Federación concurrían con sus respectivas leyes para que en sus respectivos ámbitos se regulasen las mismas materias, bajo la coordinación y supervisión de la Federación, pero sin excluir a los estados de sus facultades para

³⁷ Este proceso fue consolidado en materia educativa, mediante la reforma constitucional publicada el 13 de diciembre de 1934 (artículo 73, fracción XXV), donde por primera vez se otorgó la facultad al Congreso de la Unión para expedir una ley federal que distribuyera las obligaciones de la función educativa entre la Federación, los estados y los municipios.

³⁸ En esta temporada primera-verano de 2016, los niveles de contaminación de la cuenca del Valle de México, que comprende a la Ciudad de México y la zona conurbada con los Estados de México, Hidalgo y Tlaxcala, en lo que se ha denominado “Megalópolis”, han obligado a que los gobiernos de estas entidades apliquen medidas extraordinarias de manera coordinada, junto con la SEMARNAT y la Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME), para mejorar la calidad del aire. Este es un ejemplo de la concurrencia de la Federación, los Estados y los Municipios para combatir un problema común.

³⁹ El epíteto de “general” durante la Primera República Federal en México (1824-1836) tuvo el significado de indicar concurrencia de competencias, pues a diferencia de la actual legislación federal, las leyes generales implicaban leyes particulares expedidas en los estados sobre las mismas materias, objeto de la regulación del Congreso General.

atender las materias de interés. Éste fue el diseño original del federalismo mexicano, y coincide con el de los Estados Unidos, sobre todo a partir de las resoluciones de la época de John Marshall como presidente de la Suprema Corte de Justicia de esa Nación (1801-1835).⁴⁰

El objetivo de Otero era distinguir claramente los ámbitos de competencia de una y otra esfera de gobierno, para evitar los conflictos de competencia a que había conducido el primigenio federalismo cooperativo.⁴¹

Con esta intención, Otero asimiló la teoría del federalismo de Alexis de Tocqueville expuesta en su obra *De la Democracia en América*; en ella explicó el nuevo sistema político de los Estados Unidos. Tocqueville se había preguntado cómo era posible la organización federal de ese país, sin degenerar en la disolución de la Unión, con la pretendida soberanía de los estados, materializada a través de sus constituciones propias, o en un despotismo centralista de su gobierno general.

La respuesta la encontró Tocqueville en que el gobierno federal, a diferencia del confederado, que gobernaba para el pueblo o, como diríamos, a la Nación de ese país, no para los estados.⁴²

⁴⁰ Particularmente en el caso *McCulloch vs. Maryland* (1819), donde Marshall interpretó la cláusula “propia y necesaria” (artículo I, sección 8ª, Párrafo 18 de la Constitución de los Estados Unidos), que otorga al Congreso la facultad para: “Aprobar todas las leyes que sean necesarias y apropiada para llevar a cabo las anteriores facultades, así como las demás otorgadas por esta Constitución al Gobierno de los Estados Unidos, o a cualquier dependencia o autoridad del mismo”; que equivale a la Fracción XXXI de nuestro artículo 73 constitucional. “Para expedir todas las leyes, que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”. La resolución de Marshall incluye la interpretación de la Décima Enmienda antes referida, por la cual se suprimió el término de facultades “expresas”, en contraste con los artículos de la Confederación; lo cual implicaba para Marshall que el gobierno federal no era producto del Pacto entre estados, como lo sugirieron los seguidores de Thomas Jefferson en las denominadas *Resoluciones de las Legislaturas de Kentucky y Virginia de 1798 y 1799*, sino que al derivar el gobierno federal del pueblo soberano, éste no tenía limitación para legislar en tratándole del bienestar general del mismo, pues las facultades enumeradas en el propio Artículo I de su Constitución, no eran limitativas, sino sólo indicativas. Nótese la diferencia que alega Marshall por la diferencia de una sola palabra que tiene nuestro artículo 124 constitucional (“expresamente”). Corwin, Edward, *Constitution of the United States of America, “Revised and Annotated”, Washington, Printing Office, 1987*, p. 536-537.

⁴¹ En el voto particular que Otero presentó el 5 de abril de 1847 al dictamen de la Comisión de Constitución del Congreso, se lee: “¿Cuáles son los límites respectivos del poder general y del poder de los Estados? Y una vez conocidos estos límites, ¿cuáles son los mejores medios de precaver la recíproca invasión, de manera que ni el poder del centro ataque la soberanía de los Estados, ni éstos disuelvan la Unión, desconociendo o usurpando sus facultades? [...] El artículo 14 del Proyecto de reformas, estableciendo la máxima de que *los Poderes de la Unión son poderes excepcionales y limitados sólo a los objetos expresamente designados en la Constitución, da a la soberanía de los Estados toda la amplitud y seguridad que fuera de desearse...* es necesario declarar también que ninguno de los Estados tiene poder sobre los objetos acordados por todos a la Unión, y que no siendo bajo este aspecto más que partes de un todo compuesto, miembros de una gran República, en ningún caso pueden por sí mismos, en uso de su soberanía individual, tomar resolución alguna acerca de aquellos objetos, ni proveer a su arreglo, más que por medio de los poderes federales, ni reclamar más que el cumplimiento de las franquicias que la Constitución les reconoce”. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, México, Porrúa, 1999, p. 463-464. Cursivas nuestras.

⁴² Tocqueville escribió en su Cuaderno “E”, el 28 de diciembre de 1831, con el título de “Unión: Gobierno central”, lo siguiente: “La antigua Unión (Confederación) gobernaba a los Estados y no a los individuos. Fue formada como un poder extranjero que subyuga a poderes inferiores con sus leyes. El nuevo gobierno federal es en verdad el gobierno de la Unión, en todo lo que respecta a su competencia; no se refiere a los Estados sino a los individuos... y posee los medios propios para obligar la obediencia de estos individuos, sin recurrir a ninguna otra autoridad que la propia [...]”. Pierson, George Wilson, *Tocqueville in America*, 2ª ed., Baltimore/Londres, The Johns Hopkins University Press, 1996, 604 p.

Por tal razón, la soberanía se había dividido en los Estados Unidos, pero dicha división no limitaba al gobierno federal de ejercer los poderes necesarios y apropiados para el bienestar de la nación, según lo había explicado primero Alexander Hamilton en *El federalista* (número 23)⁴³ y más tarde James Kent (1997),⁴⁴ ambas fuentes de donde abrevó Tocqueville. Sin embargo, estas ideas no persuadieron a Otero para permitir el federalismo cooperativo a que había llegado el país vecino, y al nuestro en 1824, sino a adoptar una regla confederada de distribución de competencias, donde el gobierno federal se limitara a las facultades expresas en la Constitución.

De tal manera, Otero invirtió a Tocqueville, razonando que dicho cambio sería benéfico para la estabilidad política de México, ya que los conflictos de competencias habían provocado serios problemas estructurales entre nosotros.⁴⁵

Si bien Estados Unidos fue un ejemplo a seguir, la experiencia de Canadá se dio tardíamente para la definición de nuestro diseño constitucional, ya que el Acta de la América del Norte Británica de 1867 definió los términos del federalismo canadiense, 10 años después de la definición mexicana. Aunque originalmente el federalismo en Canadá consideró un gobierno central de gran influencia sobre los gobiernos provinciales, esta tendencia ha sido revertida por la jurisprudencia a partir de la Segunda Guerra Mundial, aunque está enraizada en varios precedentes judiciales del Consejo Privado de la Cámara de los Lores del Parlamento Británico de fines del siglo XIX,⁴⁶ cuya acción sobre la justicia canadiense perduró hasta 1949.

Aunque la Constitución actual de Canadá, complementada por la Carta de Derechos de 1982, establece también, como en México, la regla de facultades expresas, se diferencia de la nuestra en que las facultades en Canadá son explícitas para ambas esferas de gobierno, siendo descritas para el Parlamento federal en el artículo 91, así como las de las Provincias en el artículo 92 de la citada Constitución de 1867.⁴⁷

Respecto de la experiencia canadiense, y siguiendo el camino trazado por Mariano Otero, podría pensarse que el mejor diseño constitucional para México sería explicitar con facultades claras la esfera tanto federal como estadual en la Constitución, determinando que las

⁴³ Hamilton escribió en el número 23 de la clásica obra: "Si estamos ansiosos de dar a la Unión energía y permanencia, debemos abandonar el proyecto vano de legislar hacia los Estados en sus capacidades colectivas, debemos extender las leyes del gobierno federal a los ciudadanos individuales de América [...] El gobierno de la Unión debe estar facultado para aprobar todas las leyes, así como elaborar todas las normas con ellas relacionadas". Rossiter, Clinton (ed.) *The Federalist Papers*, New York, New American Library, 1961, p. 154-155.

⁴⁴ Quien escribió entre 1826 y 1830 una popular obra sobre los *Commentaries on American Law* que fuera traducida parcialmente al español en 1878 por J. Carlos Mexía, con el título de *Comentarios a la Constitución de los Estados Unidos*, reeditada en 1997.

⁴⁵ En el voto particular de 1847 antes aludido, base del Acta de Reformas, Otero describió la compleja realidad de nuestro federalismo: "En un tiempo vimos al Congreso general convertido en árbitro de los partidos de los Estados decidir las cuestiones más importantes de su administración interior; y ahora apenas restablecida la Federación, vemos ya síntomas de disolución, por el extremo contrario. Algunas legislaturas han suspendido las leyes de este Congreso (*General*); otra ha declarado expresamente que no se obedecerá en su territorio ninguna general que tenga por objeto alterar el estado actual de ciertos bienes: un Estado anunció que iba a reasumir la soberanía de que se había desprendido: con las mejores intenciones se está formando una coalición que establecerá una Federación dentro de otra: se nos acaba de dar cuenta con la ley por la cual un Estado durante ciertas circunstancias confería el poder de toda la Unión a los diputados de esa coalición, y quizá se meditan ensayos todavía más desorganizadores y atentatorios". Tena Ramírez, op. cit., p. 463.

⁴⁶ Hogg, Peter W., *Constitutional Law of Canada*, 3ª ed., Toronto, Carswell, 1992, p. 409-410.

⁴⁷ Por otra parte, al igual que en México, la concurrencia es excepcional tratándose de exportación de recursos naturales, de facultades sobre comercio, así como de facultades sobre los beneficios y pensiones para los adultos mayores. Hogg, op. cit., p. 409-410.

futuras facultades no previstas para ninguna de las esferas pudiera ser bien a favor de la Federación o de los estados, según se determine constitucionalmente o por resolución judicial.⁴⁸

No obstante, esta solución tendría el persistente vicio de la exclusividad de una u otra esfera, excluyendo a un gobierno o a otro. Nuestro país, a través de las facultades implícitas de la Federación, podría también asignar esas facultades residuales a la Federación, sin necesidad de otras expresas. Pero México no cuenta con la tradición de una amplia interpretación judicial ni la Federación ha necesitado de este subterfugio, pues ha preferido reformar expresamente la Constitución cada vez que requiere hacerse cargo de una nueva función.⁴⁹

Otra solución al centralismo de nuestro sistema podría consistir en el adelgazamiento de facultades por parte de la Federación, eliminando algunas de ellas que tiene expresas, pasándoselas así, de manera tácita, a los estados. Aunque ésta sería la solución ideal, la dificultad para delimitar cuáles funciones permanecerían con la Federación y cuáles serían de la esfera de las entidades federativas, constituiría también un proceso de difícil definición, que requeriría de una profunda reforma constitucional y legal, la cual sólo sería dable si hubiese consenso en una reforma integral a la Constitución mexicana.

De cualquier manera, esta reducción de facultades dejaría intacto el método confederado de distribución de facultades, donde las atribuciones de una esfera excluirían de la participación de la otra.

Por lo anterior, la mejor manera de reformar el diseño constitucional de distribución de competencias en México será partiendo de las existentes facultades federales, sin despojar a la Federación de sus actuales poderes, pero eliminando su exclusividad y la indebida exclusión que ellas hacen de la participación de los estados, para enriquecer a ambas esferas por igual, que se ha desarrollado a partir de la interpretación del artículo 124 constitucional.

Sin embargo, el cambio vendría con una innovación que podría tomarse de la experiencia del artículo 71 de la República Federal Alemana que establece: “En el dominio de la competencia legislativa exclusiva de la Federación, los Estados no podrán legislar a menos que la propia ley federal los autorice expresamente, en la modalidad y términos que la propia ley determine”.⁵⁰

⁴⁸ *Idem.*, p. 435-436. El primer párrafo del artículo 91 de la *Constitución* canadiense de 1867 estableció un poder residual en favor del Parlamento federal, conocido como la facultad para legislar sobre la paz, orden y buen gobierno de Canadá (POGG), por el cual todas las facultades no exclusivamente otorgadas a las provincias podían ser legisladas por la Federación. Sin embargo, la justicia federal no ha interpretado esta facultad favorablemente hacia la Federación, sino que basada en la interpretación de la fracción 13 del artículo 92 de la propia Constitución, relativa a la facultad de las provincias para regular la propiedad y los derechos civiles de las mismas, todas las facultades residuales se han revertido a favor de éstas.

⁴⁹ Quizá la única ocasión en que se han aplicado las facultades implícitas fue en la controversia constitucional 2/32 entre la Federación y Oaxaca respecto de las ruinas de Monte Albán en 1932. Sin embargo, esta resolución fue después convertida en una facultad expresa mediante reforma constitucional al artículo 73, fracción XXV, publicada el 13 de enero de 1996, donde se estableció la facultad expresa de legislar, por parte de la Federación, sobre monumentos arqueológicos. De tal manera, la controversia constitucional referida, lejos de constituir un precedente, fue más bien un antecedente para confirmar la regla general del artículo 124 constitucional. González Oropeza, Manuel y López Saucedo, Pedro A., 5. *Controversia sobre facultades legislativas entre la Federación y el Estado de Oaxaca*, p. 74-85, en: *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*, México, SCJN, 2010, XIII-399 p. (Las resoluciones judiciales que han forjado a México. Vol. 4).

⁵⁰ Deléprée, Francis, Verdussen, Marc y Biver, Karine, *Loi fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne*, en *Réueil des Constitutions Européennes*, Bruselas, Brylant, 1994, p. 912.

Es decir, la propia ley federal podría autorizar, en multitud de aspectos, la participación de los estados, convirtiendo a la materia en objeto de regulación exclusiva en una facultad concurrente, sin que la Federación pierda el debido control de la materia que ya se le ha encomendado por la Constitución.

Por supuesto, el procedimiento para que una ley federal efectúe esta delegación puede ser tanto por iniciativa del propio Congreso de la Unión como por referéndum de la mayoría de las legislaturas de los estados, a iniciativa de alguna de ellas; siendo el primer supuesto potestativo para el Poder Legislativo federal el aceptar dicha delegación, mientras que en el caso de la iniciativa de las legislaturas, el referéndum que ellas mismas organicen, por autorización constitucional, sería vinculatorio sobre el Congreso de la Unión.

El producto de ese instrumento sería el de una nueva especie de ley, denominada constitucional, por semejar el procedimiento de una virtual reforma constitucional. Esta ley constitucional aprobada por referéndum de las legislaturas estatales obligaría a la Federación a aceptar la colaboración y participación regulatoria de los estados en una materia exclusiva de la Federación, pudiendo el Congreso de la Unión regular la modalidad de esa participación, pero sin desechar o hacer nugatoria dicha colaboración.

Para simplificar este federalismo cooperativo, la ley constitucional podría modificar la ley federal en el sentido apuntado, sin necesidad de reforma expresa por parte de la Federación, a menos que ésta quisiera delinear las modalidades de la participación estatal, lo cual tendría que hacerse a través del proceso legislativo federal.

Este nuevo diseño constitucional que se propone debe eliminar la centralización en la cual vivimos actualmente, y tendría dos consecuencias importantes: el retorno al federalismo cooperativo originario que conoció México, y la inclusión de las dos esferas de gobierno, la federal y estatal, en el desempeño de facultades.

Lo anterior traería aparejado todos los beneficios de la distribución de competencias de la Constitución de 1824, sin ninguno de sus inconvenientes, pues en la actualidad la solución de conflictos que se generasen, no abandonaría el ámbito jurídico, ya que se tendrían que ventilar a través de la controversia constitucional, materia bien reglamentada y mejor implementada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde 1994.

Por otra parte, el federalismo cooperativo nos obligaría a considerar una nueva jerarquía de normas, por lo menos en lo relativo a leyes federales y locales, pues, habiendo concurrencia de materias autorizada por ley federal o por ley constitucional, éstas tendrían que considerarse la base de las leyes locales que se expidiesen sobre las mismas materias y, en consecuencia, tendrían que interpretarse el artículo 133 constitucional con los mismos términos que Estados Unidos o Alemania.⁵¹

⁵¹ El artículo 31 de la *Ley Fundamental* de Alemania establece el principio de que: la ley federal prevalece sobre las leyes locales. Deléprée, *op. cit.*, p. 894

12. LA PRIMERA ELECCIÓN DE JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

La primera elección de Jefe de Gobierno para el entonces Distrito Federal fue celebrada el 6 de julio de 1997 por el Instituto Federal Electoral (IFE) en su doble carácter, único y temporal, de autoridad federal y local de elecciones.

Para la elección de 1997 se llevó a cabo una redistribución en el Distrito Federal que comenzó en septiembre de 1993 y terminó en julio de 1996, mediante la cual se definieron los 30 distritos federales y 40 locales. Esta distritación ha provocado que se elija un representante ante la Asamblea Legislativa por cada 173 000 electores y un diputado federal por cada 230,000 votantes.⁵²

Dicha elección fue llevada a cabo con eficiencia mediante el funcionamiento de 70 consejos distritales y el consejo local. Los resultados en los que ganó Cuauhtémoc Cárdenas no tuvieron ninguna impugnación, a pesar de que las normas electorales eran precarias, pues no existía un *Código Electoral* para la entidad, se tuvieron que aplicar con reglas transitorias del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*.⁵³

Por otra parte, la elección del 2 de julio de 2000 de los jefes delegacionales en el Distrito Federal es un simulacro de querer elegir funcionarios municipales en una entidad federativa donde no hay municipios. La reforma constitucional de 1996 previó esta ilusión porque, aunque electos, los jefes delegacionales no pueden equipararse a los ediles de un ayuntamiento, pues legalmente no dejan de ser delegados de la administración pública del Distrito Federal, con funciones muy acotadas y sujetas a un sinnúmero de controles.⁵⁴

Por ello, el gobierno local en el Distrito Federal era “una entidad territorial de excepción [...] disfrazada de entidad federativa”.⁵⁵ Todo era disfraz, pues su gobierno era mixto entre el federal y el local, según el anterior artículo 122 constitucional; su facultad legislativa estaba disminuida. Era una apariencia tal y como lo señaló la Suprema Corte en la sentencia de amparo de Miguel Martínez del 29 de octubre de 1951:

El Distrito y los Territorios son partes integrantes de la Federación, pero no tienen soberanía o autonomía propia como los Estados, no pudiendo autodeterminarse en su régimen interior, sino que están sometidos a los poderes de la Unión, de manera que no gozan de más soberanía que la que puedan ejercer por medio de los poderes.

⁵² Es contrastante esta proporción con los estados con menos electores, sobre todo en la elección de sus representantes locales. El ejemplo extremo lo es Baja California Sur, donde con sólo 20 000 votos se elige un diputado local y con 153 000 votos se elige uno federal.

⁵³ González Oropeza, Manuel, *La Constitución del Distrito Federal*, “Digesto Constitucional Mexicano”, México, 2000, p. 76-79.

⁵⁴ Martínez Castañón, José Antonio, *La entidad federativa: Distrito Federal*, “Alegatos, núm. 21”, UAM, mayo-agosto, 1992, p. 15.

⁵⁵ Si bien la descentralización administrativa había logrado exitosos efectos bajo la figura del Departamento del Distrito Federal, si se comparasen las atribuciones de los antiguos delegados políticos con los nuevos jefes delegacionales, se percata que no existe diferencia de fondo, debiéndola haber, pues ahora son electos. El artículo 117 del *Estatuto de Gobierno*, reformado el 14 de octubre de 1999, agrega dos facultades insustanciales a estas funciones. Ruiz Elizondo, Roberto, *Desconcentración administrativa*, “Revista de la Administración Pública”, núm. 27, enero de 1975, p. 62).

Hoy la situación ha cambiado. Tenemos en nuestras manos la posibilidad de ser la capital federal más moderna del mundo y de contar con la constitución más moderna, incluyente y garantista de México. Durante cerca de 200 años no hemos tenido la libertad para elegir de manera plena a nuestros representantes y a nuestras autoridades, tampoco contábamos con una constitución propia.

La reforma constitucional del artículo 122 ocurrida en este año 2016, abre a todos los habitantes de la ciudad de participar en la creación del Estado número 32 de la Federación Mexicana: la Ciudad de México, al mismo tiempo que se anuncia la extinción del Distrito Federal, luego de más de ciento noventa años de existencia.⁵⁶

Con toda la historia que poseemos, la experiencia de su gente, la pluralidad del país concentrada en la ciudad, podemos construir una Ciudad de México extraordinaria, una capital que gozará de autonomía y tendrá la Constitución más moderna del país.

ANEXO

*GOBERNADORES O PREFECTOS POLÍTICOS DEL DISTRITO FEDERAL*⁵⁷

José María Mendivil	(25 de noviembre de 1824).
Francisco Molinos del Campo	(12 de octubre de 1825).
Juan Manuel de Elizalde	(30 de diciembre de 1826).
José Ignacio Esteva	(12 de noviembre de 1827).
José María Tornel	(12 de febrero de 1818).
José Ignacio Esteva	(14 de septiembre de 1828).
José Joaquín de Herrera	(6 de noviembre de 1828).
José María Tornel	(10 de diciembre de 1828).
José Ignacio Esteva	(2 de diciembre de 1829).
Agustín Pérez de Lebrija	(24 de enero de 1830).
Miguel Cervantes	(19 de febrero de 1830).
Rafael Manzanedo	(1º de mayo de 1830).
Miguel Cervantes	(7 de mayo de 1830).
Francisco Fagoaga	(17 de febrero de 1831).
Miguel Cervantes	(11 de abril de 1831).
Ignacio Martínez	(11 de octubre de 1832).
José Joaquín de Herrera	(8 de enero de 1833).
José María Tornel	(20 de noviembre de 1833).
Ramón Rayón	(4 de diciembre de 1834).

⁵⁶ González Oropeza, Manuel, “La creación del Estado 32 en la República: Estado de la Ciudad de México”, artículo de próxima publicación.

⁵⁷ Las fechas indican la toma de posesión o de nombramiento.

Ignacio Martínez	(16 de abril de 1835).
José Gómez de la Cortina	(6 de octubre de 1835).
José Manuel Fernández Madrid	(12 de octubre de 1836).
Francisco García Conde	(21 de octubre de 1836).
Luis Gonzaga Vieyra	(21 de febrero de 1837).
Antonio de Icaza	(21 de febrero de 1837).
Mariano Paz y Tagle	(18 de marzo de 1837).
Luis Gonzaga Vieyra	(19 de octubre de 1837).
José María Icaza	(9 de noviembre de 1837).
Agustín Vicente Eguía	(30 de diciembre de 1837).
Luis Gonzaga Vieyra	(4 de marzo de 1838).
Agustín Vicente Eguía	(mayo de 1838).
Luis Gonzaga Vieyra	(junio de 1838)
José Fernández de Peredo	(5 de diciembre de 1838).
José María Icaza	(4 de enero de 1839).
Luis Gonzaga Vieyra	(8 de enero de 1839).
Tomás Castro	(19 de septiembre de 1839).
Miguel González Calderón	(11 de enero de 1840).
Luis Gonzaga Vieyra	(marzo de 1840).
Antonio Díez Bonilla	(27 de julio de 1840).
José Fernández de Peredo	(diciembre de 1840).
Esteban Villalba	(1º de enero de 1841).
Francisco Ortiz de Zárate	(19 de septiembre de 1841).
Antonio Díez de Bonilla	(7 de octubre de 1841).
Luis Gonzaga Vieyra	(9 de febrero de 1842).
José María Icaza	(1º de febrero de 1842).
Mariano Peredes y Arrillaga	(6 de marzo de 1843).
Valentín Canalizo	(18 de marzo de 1843).
Manuel Rincón	(3 de octubre de 1843).
Ignacio Inclán	(3 de diciembre de 1843).
Antonio Díaz de Bonilla	(8 de abril de 1844).
Manuel Rincón	(julio de 1844).
Francisco Ortiz de Zárate	(16 de diciembre de 1844).
Manuel Reyes Veramendi	(13 de junio de 1845).
Francisco Ortiz de Zárate	(3 de julio de 1845).
Mucio Barquera	(28 de agosto de 1845).
Nicolás Bravo	(19 de marzo de 1846).
Antonio Díaz de Bonilla	(20 de marzo de 1846).
Manuel Lozano	(4 de abril de 1846).
Luis Gonzaga de Chavarri	(20 de abril de 1846).
José Gómez de la Cortina	(19 de agosto de 1846).
Agustín Buenrostro	(18 de octubre de 1846).
Lázaro Villamil	(21 de octubre de 1846).
Pedro María Anaya	(14 de noviembre de 1846).
José Guadalupe Covarrubias	(9 de diciembre de 1846).
Vicente Romo	(25 de diciembre de 1846).
Juan José Caz	(13 de enero de 1847).
Ignacio Trigueros	(24 de marzo de 1847).
José Ignacio Gutiérrez	(3 de junio de 1847).

Manuel María Lombardini	(29 de junio de 1847).
Miguel Cervantes	(3 de agosto de 1847).
José María Tornel	(23 de agosto de 1847).
José Joaquín de Herrera	(26 de agosto de 1847).
Manuel Reyes Veramendi	(16 de septiembre de 1847).
Francisco Suárez Iriarte	(25 de diciembre de 1847).
Juan María Flores Terán	(6 de marzo de 1848).
José Ramón Malo	(4 de noviembre de 1848).
Pedro Jorrín	(12 de mayo de 1849).
Pedro María Anaya	(10 de julio de 1849).
Miguel María Azcárate	(2 de enero de 1850).
Antonio Díaz de Bonilla	(20 de agosto de 1853 y 16 de febrero de 1854).
Martín Carrera	(15 de noviembre de 1854).
Rómulo Díaz de la Vega	(19 de diciembre de 1854).
José Vicente Miñón	(13 de agosto de 1855).
Joaquín Noriega	(29 de agosto de 1855).
Rómulo Díaz de la Vega	(12 de septiembre de 1855).
Francisco García Conde	(7 de octubre de 1855).
Juan José Baz	(30 de noviembre de 1855).
Agustín María Azcárate	(21 de enero de 1858).
Antonio Corona	(8 de mayo de 1859).
Rómulo Díaz de la Vega	(2 de mayo de 1859).
Francisco García Casanova	(10 de febrero de 1860).
Pablo Villa	(17 de marzo de 1860).
Francisco Pérez	(mayo de 1860).
Justino Fernández	(2 de enero de 1861).
Miguel Blanco	(31 de enero de 1861).
Juan José Baz	(25 de junio de 1861).
Anastasio Parrodi	(8 de enero de 1862).
Ángel Trias	(23 de abril de 1862).
Anastasio Parrodi	(1º de mayo de 1862).
José María González Mendoza	(21 de mayo de 1862).
José Santiago Aramberri	(20 de septiembre de 1862).
Manual Terreros	(8 de noviembre de 1862).
Ponciano Arriaga	(23 de mayo de 1862).
Juan J. de la Garza	(18 de mayo de 1863).
Mariano Salas	(1º de junio de 1863).
Manuel García Aguirre	(12 de junio de 1863).
Miguel María Azcárate	(13 de junio de 1863).
José del Villar y Bocanegra	(22 de octubre de 1863).
Miguel María Azcárate	(6 de julio de 1864).
José María González de Mendoza	(28 de noviembre de 1865).
Manuel Campero	(9 de abril de 1866).
Mariano Icaza	(19 de septiembre de 1866).
Tomás O. Horán	(11 de febrero de 1867).
Juan José Baz	(21 de junio de 1866).
Francisco A. Vélez	(7 de septiembre de 1869).
Francisco Paz	(27 de enero de 1871).

Gabino Bustamante	(17 de marzo de 1871).
Alfredo Chavero	(15 de junio de 1871).
José María Castro	(18 de septiembre de 1871).
Tiburcio Montiel	(2 de octubre de 1871).
Joaquín Othón Pérez	(22 de septiembre de 1873).
Protasio P. Tagle	(21 de noviembre de 1876).
Agustín del Río	(29 de noviembre de 1876).
Juan Crisóstomo Bonilla	(7 de febrero de 1877).
Luis C. Curiel	(20 de febrero de 1877).
Carlos Pacheco	(2 de diciembre de 1880).
Pedro Rincón Gallardo	(11 de enero de 1881).
Carlos Pacheco	(1º de enero de 1881).
Ramón Fernández	(12 de junio de 1881).
Joaquín Díaz	(28 de diciembre de 1881).
Ramón Fernández	(31 de diciembre de 1881).
Carlos Rivas	(5 de mayo de 1884).
José Caballos	(3 de diciembre de 1884).
Manuel Domínguez	(19 de abril de 1893).
Pedro Rincón Gallardo	(17 de julio de 1893).
Nicolás Islas y Bustamante	(3 de agosto de 1896).
Rafael Rebollar	(10 de agosto de 1896).
Ángel Zimbrón	(18 de septiembre de 1899).
Rafael Rebollar	(3 de noviembre de 1899).
Guillermo de Landa y Escandón	(1º de octubre de 1900).
Ángel Zimbrón	(diciembre de 1900).
Guillermo de Landa y Escandón	(diciembre de 1900)
Ramón Escandón	(11 de septiembre de 1901).
Guillermo de Landa y Escandón	(11 de septiembre de 1901).
Ramón Corral	(11 de noviembre de 1901).
Guillermo de Landa y Escandón	(17 enero de 1903).
Samuel García Cuéllar	(25 de mayo de 1911).
Alberto García Granados	(31 de mayo de 1911)
Ignacio Rivero	(9 de agosto de 1911).
Federico González Garza	(11 de junio de 1812).
Alberto Garza	(27 de febrero de 1913).
Enrique Cepeda	(21 de febrero de 1913).
Samuel García Cuéllar	(27 de marzo de 1913).
Ramón Corona	(13 de septiembre de 1913).
Eduardo N. Iturbide	(28 de marzo de 1914).
Álvaro Obregón	(15 de agosto de 1914).
Alfredo Robles Domínguez	(16 de agosto de 1914).
Heriberto Jara	(20 de septiembre de 1914).
Miguel Rodríguez R.	(21 de noviembre de 1914).
Vicente Navarro	(25 de noviembre de 1914).
Manuel Chao	(4 de diciembre de 1914).
Vito Alessio Robles	(1º y 18 de enero de 1915).
Daniel F. Lecona y Soto	(27 de enero de 1915).
Juan Venegas	(29 de enero de 1915).
Gildardo Magaña	(12 de marzo de 1915).

Juan Venegas	(10 de junio de 1915).
Cesar López de Lara	(10 de julio de 1915).
Gildardo Magaña	(21 de julio de 1915).
César López de Lara	(3 de agosto de 1915).
Gonzalo G. de la Mata	(7 de abril de 1917).
César López de Lara	(2 de mayo de 1917).
Alfredo Breceda	(22 de enero de 1918).
Arnulfo González	(21 de agosto de 1918).
Alfredo Breceda	(21 de enero de 1919).
Benito Flores	(27 de febrero de 1919).
Manuel Rueda Magro	(28 de mayo de 1919).
Manuel Gómez Noriega	(7 de mayo de 1920).
Celestino Gasta	(7 de julio de 1920).
Ramón Ross	(25 de octubre de 1923).
Abel S. Rodríguez	(15 de diciembre de 1923).
Ramón Ross	(11 de febrero de 1924).
Francisco Serrano	(21 de junio de 1926).
Primo Villa Michel	(20 de junio de 1927 y y 3 de noviembre de 1918).

PRESIDENTES MUNICIPALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Francisco Fagoaga	(1824).
Miguel Cervantes	(1825).
Juan Manuel de Elizalde	(1826).
Juan Wenceslao Barquera	(1827).
Francisco Pérez Palacios	(1828).
Juan de Dios Lazcano	(1829).
José María Cervantes	(1830).
Francisco Fagoaga	(1831).
José M. Icaza	(1832).
José Manuel Mejía	(1833).
Ignacio Oropeza	(1834).
José María Pérez de Castro	(1835).
Francisco González Aragón	(1836).
José M. Icaza	(1837).
Manuel Gorospe	(1838).
Antonio Echeverría	(1839).
José M. Mejía	(1840).
Manuel Terreros	(1841).
Genaro de la Garza	(1842).
Luis Gonzaga Cuevas	(1843).
Juan de Dios Cañedo	(1844).
Manuel Reyes Veramendi	(1815).
Rafael Cervantes	(1846).
Manuel Reyes Veramendi	(1847).
Pedro José Echeverría	(1818).
Lucas Alemán	(1849).

Miguel González Cosío	(1850).
Pedro María Anaya	(1851).
Miguel Lerdo de Tejeda	(1852).
José M. Cervantes	(1853).
Miguel María Azcárate	(1854).
José M. Cortés Esparza	(1855).
Eulalio Ortega	(1856).
José S. Querejazu	(1857).
Alejandro Arango y Escandón	(1858).
Mariano Icaza y Mora	(1859-1860).
Gabino E. Bustamante	(1861).
Manuel Terreros	(1862).
Agustín del Río	(1863).
Miguel María Azcárate	(1864).
Francisco Somera	(1865).
Francisco Villanueva	(1866).
Ignacio Trigueros	(1867).
Antonio Martínez de Castro	(1867).
Antonio Riva y Echeverría	(1867).
Pedro Garay y Garay	(1867).
Mariano Riva Palacio	(1868-1869).
José María del Castillo Velasco	(1869).
Mariano Yáñez	(1870-1871).
C. Gómez Pérez	(1872).
Eduardo E. Arteaga	(1872).
José María Lozano	(1873-1874).
Francisco Paz	(1875).
José H. Núñez	(1876).
José H. Ramírez	(1877).
Manuel Carmona y Valle	(1878).
Eduardo Castañeda	(1879).
Manuel Domínguez	(1880).
Pedro Rincón Gallardo	(1881).
Ignacio Cejudo	(1882).
Pedro Rincón Gallardo	(1883).
Guillermo Valle	(1884).
Pedro Rincón Gallardo	(1885).
Manuel González de Cosío	(1886-1891).
Manuel María Contreras	(1892).
Manuel Domínguez	(1893).
Fernando Sáyago	(1894).
Sebastián Camacho	(1894-1897).
Miguel S. Macedo	(1898-1899).
Guillermo de Landa y Escandón	(1900-1903).
Fernando Pimentel y Fagoaga	(1903-1911).
Pedro Lascarán	(1912-1913).
Javier Icaza y Lauda	(1914-1915).
Juan Venegas	(1915).
Ignacio Rodríguez M.	(1915-1917).

Francisco G. Pelayo	(1917).
Gregorio Osuna	(1917).
Carlos B. Zetina	(1918).
José M. de la Garza	(1918).
Rafael Zepeda	(1919).
Rafael Zubarán	(1920).
Luis Coyuna	(1920).
Cecilio Garza González	(1920).
Herminio Pérez Abreu	(1921).
Abraham González	(1921).
Miguel Alonso Romero	(1922).
Jorge Prieto Laurens	(1923).
Marcos E. Haya	(1924).
Arturo de Saracho	(1925).
Celestino Gasca	(1926).
Arturo de Saracho	(1926).
Juan B. Fonseca	(1926).
Arturo de Saracho	(1927).
José López Cortés	(1928).

JEFES DE DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

José Manuel Puig Casauranc	(1 de enero de 1929).
Crisóforo Ibáñez	(3 de julio de 1930).
Lamberto Hernández Hernández	(8 de octubre de 1930).
Enrique Romero Courtade	(16 de octubre de 1931).
Lorenzo L. Hernández	(27 de octubre de 1931).
Vicente Estrada Cajigal	(25 de enero de 1932).
Enrique Romero Courtade	(18 de agosto de 1932).
Manuel Padilla	(26 de agosto de 1932).
Juan G. Cabral	(5 de septiembre de 1932).
Aarón Sáenz	(15 de diciembre de 1932).
Cosme Hinojosa	(17 de junio de 1935).
José Siurob	(3 de enero de 1938).
Raúl Castellanos	(23 de enero de 1938).
Javier Rojo Gómez	(1º de diciembre de 1940).
Fernando Casas Alemán	(1º de diciembre de 1946).
Ernesto P. Uruchurtu	(1º de diciembre de 1952).
Alfonso Corona del Rosal	(21 de septiembre de 1966).
Alfonso Martínez Domínguez	(1º de diciembre de 1970).
Octavio Sentíes Gómez	(15 de junio de 1971).
Carlos Hank González	(1º de diciembre de 1976).
Ramón Aguirre Velázquez	(1º de diciembre de 1982).
Víctor Manuel Camacho Solís	(1º de diciembre de 1988).
Manuel Aguilera Gómez	(1º de diciembre de 1991).
Óscar Espinosa Villarreal	(1º de diciembre de 1994).

JEFES DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

JCuauhtémoc Lázaro Cárdenas Solórzano	(5 de diciembre de 1997).
María del Rosario Robles Berlanga	(29 de septiembre de 1999).
Andrés Manuel López Obrador	(5 de diciembre de 2000).
Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez	(2 de agosto de 2005).
Marcelo Luis Ebrard Casaubón	(5 de diciembre de 2006).
Miguel Ángel Mancera	(5 de diciembre de 2012).

BIBLIOGRAFÍA

- ARIZPE, Lourdes, Indígenas en la ciudad de México: el caso de las Marías, Sep Setentas-Diana, 1979.
- BATAILLON, Claude y Riviere D'Arc, Helene, La ciudad de México, SepSetentas 99, 1973.
- BORTZ, Jeffrey Lawrence, Industrial wages in Mexico City 1939-1974, PhD. Dissertation, University of California, 1984.
- CAMP, Roderic A., Intellectuals and the State in Twentieth Century, Mexico, University of Texas Press, 1985.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll/nLegislacion?f=templates&fn=default.htm>
- CORTINA, Regina, "Family life and the subordination of women in the teaching profession: the case of Mexico City", Working paper núm. 128, Michigan State University, Noviembre 1986.
- CORWIN, Edward, Constitution of the United States of America, "Revised and Annotated", Washington, Printing Office, 1987.
- COWAN Brown, Jane, Patterns of intra-urban settlement in Mexico City, M.A. Thesis, Cornell University, 1972.
- DELÉPRÉE, Francis, Verdussen, Marc y Biver, Karine, Loi fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne, en Réueil des Constitutions Européennes, Bruselas, Blyant, 1994.
- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, Debates Legislativos, Cuadernos de la Reforma Política de la ciudad de México, 1992.
- Dictamen sobre la organización política del Distrito Federal, presentado a la Cámara de Diputados por la Comisión respectiva, Fondo Lafragua de la Biblioteca Nacional, R. 97, Imprenta de Vicente G. Torres, 1850.
- DOMÍNGUEZ Paulín, Arturo, Integración histórica, política, social y económica del Estado de Querétaro, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1966.
- GÓMEZ Collado, Roberto y Albarrán, José Luis, "Reforma Política del Distrito Federal y la defensa de la integridad territorial del Estado de México", Revista del IAPEM, núm. 14, Toluca, abril-junio, 1992.
- GONZÁLEZ Oropeza, Manuel, "Le district fédéral de México", Villes et Etats, Bruselas, Université Libre de Brussels, Crédit Communal, 1989, p. 52.
- _____, "Carranza frente al Congreso Constituyente de Querétaro", Víctor Blanco y Gonzalo Platero (ed.), Perspectivas actuales del Derecho, México, ITAM, 1991.
- _____, La Constitución del Distrito Federal, "Digesto Constitucional Mexicano", México, 2000.
- _____, Representación sin elecciones: Bayona y Cádiz, p. 1-58, capítulo dentro del texto Los conflictos electorales en México, siglos XIX y XX. En elaboración.
- _____, "La creación del Estado 32 en la República: Estado de la Ciudad de México", artículo de próxima publicación.
- _____, y Cienfuegos Salgado, David, "Distrito Federal", Historia Constitucional de las Entidades Federativas Mexicanas, México, UNAM-Porrúa, 2007.

_____ y López Saucedo, Pedro A., 5. Controversia sobre facultades legislativas entre la Federación y el Estado de Oaxaca, p. 74-85, en: *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*, México, SCJN, 2010, XIII-399 p. (Las resoluciones judiciales que han forjado a México. Vol. 4)

Griswold v. Connecticut 381 US 479 (1965), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/381/479/case.html>, consulta del 18 de mayo de 2016.

HELLMAN, Judith Adler, *Mexico in Crisis*, 2a. ed., Holmes and Meier Publishers, 1983.

HOGG, Peter W., *Constitutional Law of Canada*, 3ª ed., Toronto, Carswell, 1992.

Informe documentado que el gobierno del Departamento de México da al Supremo de la Nación sobre la queja que ante la Superioridad tiene elevada el Excelentísimo Ayuntamiento de la capital, Imprenta del Águila, 1840.

Iniciativa que la Legislatura del Estado de México eleva al Congreso de la Unión sobre que se le restituya su capital, que hoy sirve de Distrito Federal, Tlalpan, Imprenta del gobierno del Estado libre de México, 1829.

Instrucciones otorgadas por la Junta General de Electores a los Representantes de la ciudad y Distrito de México, México, Fondo Lafragua de la Biblioteca Nacional. R. 300, Tipografía de R. Rafael, diciembre de 1847.

JOHNSON, Kenneth F., *Mexican Democracy: a critical view*, 3a. ed., Prager Special Studies, 1984.

LANDA, Horacio et al., "Prospectiva social: problemática urbana", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, año XXVIII, núm. 111-112, UNAM, enero-junio 1983.

LIRA, Andrés, "La creación del Distrito Federal", en *La República Federal Mexicana. Gestación y Nacimiento*, vol. VII, Departamento del Distrito Federal, 1974.

MACUNE, Charles Jr., *El Estado de México y la Federación Mexicana 1823-1835*, Fondo de Cultura Económica, 1978.

MARTÍNEZ Castañón, José Antonio, *La entidad federativa: Distrito Federal*, "Alegatos, núm. 21", UAM, mayo-agosto, 1992.

MOLINAR Horcasitas, Juan y Valdés, Leonardo, "Las elecciones de 1985 en el Distrito Federal", *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLIX, núm. 2, UNAM, abril-junio 1987.

NEEDLER, Martin C., *Mexican Politics: the containment of conflict*, Praeger Publishers, 1982.

NOVO, Salvador, "La vida en la ciudad de México en 1824", *La República Federal Mexicana. Gestación y Nacimiento*, vol. VIII, Departamento del Distrito Federal, 1974.

OLDAM, Oliver et al., *Financing Urban Development in Mexico City*, Harvard Law School, International Tax Program, 1967.

PECHARD Mariscal, Jacqueline, "Las elecciones en el Distrito Federal (1946-1970)", *Revista Mexicana de Sociología*, año L, núm. 3, UNAM, julio-septiembre 1988.

PIERSON, George Wilson, *Tocqueville in America*, 2ª ed., Baltimore/Londres, The Johns Hopkins University Press, 1996, 604 p.

Reseña hecha por el Señor Gobernador del Distrito, D. Miguel María Azcárate, de sus actos en el tiempo que tuvo a su cargo la administración municipal desde el 8 de agosto de 1852 hasta el 5 de mayo de 1853, en cuyo día fue reinstalado el Exmo. Ayuntamiento de esta capital, México, Imprenta de Andrés Boix, 1853.

ROSSITER, Clinton (ed.) *The Federalist Papers*, New York, New American Library, 1961.

RUIZ Elizondo, Roberto, *Desconcentración administrativa*, "Revista de la Administración Pública", núm. 27, enero de 1975.

SENADO DE LA REPÚBLICA, *Planes de la Nación Mexicana*, Libro Uno, t.1, 1987.

TENA Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, México, Porrúa, 1999.

UNIKEL, Luis. “La dinámica del crecimiento de la ciudad de México”, en *Ensayos sobre el desarrollo urbano de México*, Sep-Setentas 143, 1973.

LA TUTELA DE LOS DERECHOS POLÍTICO – ELECTORALES DE LOS CIUDADANOS

Arturo Sánchez Gutiérrez¹ y
Juan Carlos Ruiz Espíndola²

“La tutela de los derechos político-electorales del ciudadano, en su calidad de votantes o candidatos, es un aspecto inseparable de la democracia contemporánea, por lo que debe ser el centro y la esencia de la función jurisdiccional de tribunales electorales”.³

José Alejandro Luna Ramos.
Magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder
Judicial de la Federación 2013.

SUMARIO: I. Introducción. II. Antecedentes y evolución. III. Características del Juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano. IV. Casos emblemáticos. V. Tutela de los derechos político - electorales en el marco jurídico del Estado de Michoacán de Ocampo. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

En el México de hoy, es por la vía institucional por la que debe darse cauce a las controversias que se susciten en caso de que cualquier persona se sienta o sea agraviada en sus derechos. En el ámbito electoral, y tratándose de los ciudadanos, están dados los mecanismos legales para exigir el respecto a sus derechos políticos y electorales. La maquinaria del Estado está al servicio de esta causa. No es pensable en la vida actual del país, el uso de la violencia para exigir lo justo ante una probable violación a nuestros derechos.

¹ Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral.

² Profesor de Asignatura de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

³ Mesa: La ética judicial en los órganos electorales y la impartición de justicia, celebrada durante la primera feria del libro “El deber de formarnos”, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Mensaje inaugural del Magistrado Presidente José Alejandro Luna Ramos. Ciudad de México, 19 de marzo de 2013.

En este artículo se busca traer al debate los precedentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como lo previsto en la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral, para hacer un análisis del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, y sobre todo, discernir la función que ha tenido como un auténtico medio garantista para aquellos ciudadanos que requieren de la protección o tutela de sus derechos político-electorales.

El análisis no puede apartarse de lo que constituyen los derechos fundamentales y su vinculación con los derechos políticos de los ciudadanos, porque constituyen precisamente ese nivel de derechos fundamentales, que están traducidos en el derecho a votar en las elecciones y de ser votado a cargos de elección popular. Asimismo, no se puede separar el análisis del derecho de asociación política, el derecho a pertenecer a un partido político, y a integrar autoridades electorales en las entidades federativas.

La tutela judicial a las violaciones de los derechos político-electorales ha demostrado ser efectiva. En este ejercicio, examinamos cómo surge la debida protección de estos derechos, a partir de un medio de impugnación previsto de manera expresa en la ley de la materia para su instrucción y resolución.

Como se hizo mención, el texto trae a colación el análisis y sentido de las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que los magistrados de la Sala Superior se han pronunciado por el principio de la tutela judicial efectiva.⁴

II. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN.

Leonel Castillo González hace una síntesis histórica de lo que denomina la tutela de los derechos político-electorales del ciudadano por la vía administrativa.⁵ En ese texto, Castillo expone que antes estaba excluida la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, directamente contra los actos o resoluciones de los órganos o funcionarios partidistas, por lo que se exploró la posibilidad de su control por vía administrativa a través del Instituto Federal Electoral, con motivo de un procedimiento sancionador en donde se solicitó la anulación de la expulsión del partido.

⁴ A manera de ejemplo, hacemos referencia a la aplicación de diversas decisiones de la autoridad electoral, que fueron combatidas a través de la interposición de juicios para la protección de derechos ciudadanos. Véase Arturo Sánchez y Horacio Vives Segl, "Democracia en litigio. Una aproximación a los efectos de la reforma político-electoral de 2013-2014 en la aplicación de la legislación de género", 2016.

⁵ Castillo González, Leonel. Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2004.

Al respecto, señala Castillo González, se estableció que el Consejo General, con competencia para iniciar el procedimiento previsto por el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, también era competente para decidir sobre la restitución a los denunciantes en el uso y goce del derecho de afiliación, dentro del genérico de asociación, en sentido amplio, como la potestad de los ciudadanos de formar parte de los partidos políticos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación concluyó que ante el incumplimiento por parte de un partido político, de su deber de respetar el derecho de los ciudadanos de afiliarse, se impuso al Instituto Federal Electoral el deber de exigir al partido político infractor, el dictar medidas necesarias para restituir al ciudadano afectado el uso y goce del derecho violado, obligando al partido a que observara la norma incumplida, como medio para asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político–electorales.

La reforma político electoral de 1996 abordó temas trascendentes para la vida política e institucional del país, y uno de ellos fue el fortalecimiento y protección de los derechos políticos de los ciudadanos, a través de la participación de los habitantes del Distrito Federal en la elección de un jefe de gobierno y de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (hoy la Ciudad de México), así como *la creación del juicio para la protección de los derechos político – electorales del ciudadano*.⁶ Desde luego, con dicha reforma también se revistió de autonomía al entonces Instituto Federal Electoral porque se eliminó toda intromisión del Ejecutivo en su actuar; asimismo, se creó el nuevo Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación.

En efecto, en ese tenor, la reforma de 1996 tendió a garantizar que los actos y resoluciones que emita el máximo órgano jurisdiccional electoral se adhirieran a los principios de constitucionalidad y legalidad, y entre otros medios de impugnación, se le dotó de competencia para resolver las impugnaciones de actos y resoluciones que violaran derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica, para tomar parte en los asuntos políticos del país. A partir de la creación de este juicio, se “dejaron atrás más de 100 años de vacío jurisdiccional en esta materia”.⁷

Antes de la reforma de 1996, los ciudadanos sólo contaban con un recurso de apelación que procedía exclusivamente contra los actos o resoluciones de las oficinas del Registro Federal de Electores, cuando les habían negado la expedición de su credencial para votar con fotografía

⁶ Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM

⁷ Corzo Corral, Noé. Evolución del juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM 2010.

o se les había excluido indebidamente del listado nominal, lo que implicaba que solamente se protegía el derecho de votar, sin que estuvieran previstos derechos importantes como los 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*⁸.

Previo a la multicitada reforma, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en uso de su facultad interpretativa constitucional y legal, prescribió que los partidos políticos no podían ser sujetos pasivos, esto es, demandados o autoridades responsables, por lo que la procedencia del medio impugnativo fue exclusivamente contra autoridades y tribunales electorales⁹.

A partir de 1996, la justicia electoral en materia de tutela de los derechos político-electorales de los ciudadanos, evolucionó apegándose al propósito de garantizar los derechos humanos. Esto es así, porque la Constitución General de la República y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, disponen que la interpretación del orden jurídico deberá realizarse conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

Esta forma de tutelar los derechos político – electorales, tiene que ver con garantizar su protección, esto es, con el “garantismo”, que no es otra cosa que “la protección de los derechos fundamentales ante el abuso de los más fuertes”.¹⁰ Esto se logra a través de un juicio definido como el medio de defensa de la Constitución, creado para salvaguardar los derechos previstos en la propia Carta Magna y en la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, delineando o diseñando una garantía que protege de manera efectiva los derechos de los ciudadanos mexicanos.

La reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007 recogió los criterios jurisprudenciales pronunciados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y “plasmó de manera clara y precisa, la procedencia de este medio de impugnación contra actos emitidos por los partidos políticos que violen los derechos político-electorales de sus militantes”.¹¹

En el contexto de la realización de la mesa redonda “La ética judicial en los órganos electorales y la impartición de justicia”, celebrada en el mes de marzo de 2013, durante la primera feria del libro “El deber de formarnos” del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Magistrado Presidente de la Sala Superior Alejandro Luna Ramos afirmó que los tribunales electorales desarrollan un papel insustituible para la consolidación de la democracia, el respeto de los derechos político-electorales del ciudadano, así como para la tutela y vigencia efectiva de los ordenamientos normativos que rigen la contienda en las elecciones.

⁸ *Idem*.

⁹ Jurisprudencia S3ELJ 15/2001. “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO - ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS”.

¹⁰ Jorge Carlos Herrera Valleján y Alejandro Sánchez Sánchez. Análisis del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano como protector de derechos fundamentales. Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo. Publicación # 10 Enero – Junio 2013

¹¹ Corzo Corral, Noé. Op Cit.

en ese sentido, apuntó que estos aspectos son inseparables de toda convivencia políticamente organizada, por lo que es necesario volver la mirada hacia ellos y colocarlos en el centro de la función judicial. Luna Ramos también señaló en aquella ocasión que la ética relacionada con los procesos electorales “no es un apéndice o complemento de la ética general de los juzgados y tribunales, sino una ética propia y especial”.

III. CARACTERÍSTICAS DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO–ELECTORALES DEL CIUDADANO.

Conceptualización y naturaleza jurídica.

El juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano se trata de un medio de impugnación de carácter extraordinario, toda vez que sólo puede ser promovido cuando se han presentado los recursos previos que pudieran dar fin a la controversia. Esto es, “es admisible una vez agotados los medios ordinarios y que sean insuficientes para subsanar las infracciones de que adolezcan los actos combatidos”.¹²

Por su parte, Flavio Galván Rivera refiere que el juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano es “la vía legalmente establecida, a favor exclusivo de los ciudadanos, para impugnar procesalmente la constitucionalidad, legalidad y validez de un acto o resolución electoral, que viole el derecho ciudadano de votar o ser votado en elecciones populares, de asociación individual y libre para participar pacíficamente en asuntos políticos del país o de afiliación libre o individual, a los partidos políticos”.¹³

Eduardo Castellanos Hernández, por otro lado, define que el juicio para la protección de los derechos político–electoral del ciudadano, “surge como un medio de control del cumplimiento de las disposiciones constitucionales en la parte correspondiente a las prerrogativas del ciudadano, en los términos del artículo 35 constitucional, o derechos político– electorales, terminología adoptada por el artículo 99 de la propia Norma Fundamental”.¹⁴

Se afirma que es la “vía procesal del control constitucional, orientada a la protección de los derechos de los ciudadanos mexicanos, cuyo ejercicio o conocimiento se encuentra encomendado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”.¹⁵ Es así, toda vez que el artículo 99 de la Constitución federal establece que este organismo es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Carta Magna, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, reconociendo el carácter de tribunal constitucional especializado, creado para que, en su caso, restituya al ciudadano en el pleno goce de estos derechos respecto de actos y resoluciones que emita la autoridad administrativa electoral o de los partidos políticos.

¹² Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando, Op. Cit.

¹⁰ Galván Rivera, Flavio. Derecho procesal electoral mexicano. Porrúa. México, 2006

¹⁴ Castellanos Hernández, Eduardo. Derecho Electoral en México. Trillas. México, 1999.

¹⁵ El Juicio para la protección de los derechos político – electorales del ciudadano. Op. Cit.

Jorge Carlos Herrera Valleján y Alejandro Sánchez Sánchez refieren que la naturaleza jurídica de los derechos políticos electorales, radica en que “son los que tienen el objetivo de proteger la participación del ciudadano en la vida política de un país y desde luego éstos estarían vinculados en una dirección absolutamente democrática”.¹⁶ Como se infiere, estos derechos, como los derechos fundamentales, han evolucionado, se han ampliado y robustecido, e incluso, “no se miran hoy en día desde un ámbito local sino que actualmente, se observan desde un ámbito internacional dos sentidos: ampliación e internacionalización”.¹⁷

Las partes en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Por regla general, quien podrá accionar este medio de impugnación es el ciudadano, y por excepción, los partidos políticos y las agrupaciones políticas. Otro actor en el proceso es la autoridad responsable, que recae en el órgano encargado de la organización de las elecciones o el ente resolutor de conflictos electorales. Asimismo, entra en este apartado y puede convertirse en autoridad responsable, el partido político que emitió el acto o resolución.

No pasa desapercibido que es novedoso y especial que en este contexto, el órgano jurisdiccional tiene atribución y competencia para dirimir controversias contra los partidos políticos, lo que implica una intromisión para instruir un procedimiento respecto de la vida interna de los institutos políticos.

No obstante, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se pronunció en términos de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, previsto en la LGSMIME, es procedente sólo contra actos de la autoridad administrativa electoral, y los partidos políticos no pueden ser sujetos pasivos de este medio de impugnación.¹⁸

Finalmente, y en su caso, la intervención del denominado tercero interesado, que es la figura en la que pueden caber el ciudadano, el partido político, la coalición, el candidato o la agrupación política pueden presentarse en tanto acrediten tener un interés legítimo en la pretensión, misma que se exterioriza a partir de que derive de un derecho que sea incompatible con el del actor.¹⁹

¹⁶ Jorge Carlos Herrera Valleján y Alejandro Sánchez Sánchez. Op. Cit.

¹⁷ Luis María Díez-Picazo Giménez, Sistema de Derechos Fundamentales, 2da edición, Civitas, 2005

¹⁸ Jurisprudencia del TEPJE. (JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO – ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS)., conforme con la interpretación sistemática de los artículos 41, fracción IV y 99 de la Constitución federal; 9, párrafo 1, inciso d), 12, párrafo 1, inciso b, 79, párrafo 1, 80 y 84 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio procede solamente contra actos de la autoridad electoral, por lo que los partidos políticos no pueden ser sujetos pasivos de dicho juicio. Que las normas constitucionales citadas no disponen expresa o implícitamente, que los partidos políticos son parte pasiva de tal medio de impugnación. Al contrario, las bases constitucionales sobre las que la ley desarrolla el sistema de medios de impugnación, están íntimamente vinculadas con actos de partidos políticos. Y la referencia que hace a ellos el artículo 12, párrafo 1, inciso b) de la ley citada, obedece a una omisión del legislador, ya que en un principio se proponía la procedencia del medio de impugnación contra actos de partidos políticos, pero al aprobarse la ley se suprimió dicha propuesta.

¹⁹ Figura jurídica que consiste en la participación de un tercero que tiene un interés propio distinto o concordante con el de alguna de las partes que intervienen en un juicio preexistente; dicha participación puede tener cuatro finalidades: a) Ejercitar una acción o pretensión diferente a la del actor o a la del demandado; b) Ayudar a uno o al otro en el ejercicio de su acción; c) Oponerse a la ejecución de una sentencia y, d) promover que la sentencia dictada en el juicio tenga efectos en otro preexistente. (Milán Rodríguez, 2014: 356 – 357)

Marco normativo.

La multicitada reforma constitucional y legal de 1996, también trajo consigo el propósito de lograr una identidad entre gobernantes y gobernados, y la legitimación de estos últimos. Para maximizar ese añejo anhelo, o más bien, esa exigencia de la ciudadanía, se derogaron los libros sexto y séptimo del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,²⁰ para dar paso a la promulgación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,²¹ con el objeto de garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a derecho. Esta norma secundaria constituye la piedra angular de la regulación del juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano, misma que tiene fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y concomitante con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Es este el marco jurídico en el que los procedimientos, actos jurídicos y materiales del juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano está regulado e integrado en el sistema impugnativo, específicamente en el Libro Tercero de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral vigente.

Procedencia.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral vigente establece que sólo es procedente 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.

También podrá hacerse uso de este medio de impugnación contra actos y resoluciones emitidos por quien teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas. Esto lleva implícito que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral vigente “contempla un derecho adicional a los establecidos en el texto constitucional”.²²

²⁰ El Libro Sexto, derogado el 22 de noviembre de 1996 y que comprendía los artículos 264 al 285, fue reformado en su denominación y adicionado nuevamente con los artículos 273 al 300 por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2005. El Libro Séptimo, que comprendía los artículos 286 al 343-A, fue derogado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

²¹ Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral promulgada el 19 de noviembre de 1996 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

²² Ensayo publicado en Temas de Derecho procesal Electoral, México, Secretaría de Gobernación, 2012 “El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.”

en efecto, “el legislador ordinario reconoció en 2007 la existencia de un derecho de naturaleza política, distinto a los tradicionalmente reconocidos, el de integrar las autoridades electorales de las entidades federativas, el cual de manera indudable no es sino una especie del derecho político genérico de todo ciudadano mexicano a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, es decir, ser nombrado para cualquier empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley”.²³

En materia de los requisitos para su promoción, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sentado jurisprudencia con el objeto de brindar más garantías y eliminar obstáculos para afiliarse a partidos políticos, aun cuando en la valoración de los requisitos no encuadren en los supuestos previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.²⁴

¿Quién tiene interés legítimo para promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano?

La ley establece que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano solamente puede ser promovido por el ciudadano en los siguientes casos:

- a. Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;
- b. Habiendo obtenido oportunamente el documento exigido por la ley, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- c. Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- d. 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.
- e. Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política;
- f. Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales.

²³ Jurisprudencia 11/2010, derivada de los SUP-JDC-1/2010 y SUP-JRC 4y 6 de 2010: INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES. ALCANCES DEL CONCEPTO PARA SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL. El derecho ciudadano a poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley, incluye aquellos relacionados con la función electoral, es decir, su tutela exige que los ciudadanos puedan acceder a formar parte como integrantes de los órganos de máxima dirección o desconcentrados, de las autoridades administrativas o jurisdiccionales electorales estatales.

²⁴ Jurisprudencia TEPJE JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA. Los requisitos para la procedencia de este medio de impugnación están previstos en el artículo 79 y no en el 80 de la invocada Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, por tanto, para su procedencia se requiere la concurrencia de los elementos siguientes: a) que el promovente sea un ciudadano mexicano; b) que este ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual; y, c) que haga valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos políticos; 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, aunque no encuadre en ninguno de los supuestos específicos contemplados en el citado artículo 80.

g. Considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales.²⁵

Al respecto, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral vigente determina que este medio de impugnación es procedente solamente cuando el ciudadano haya agotado las instancias procedimentales previas y que haya realizado las gestiones para ejercer su derecho político-electoral.

Definitivamente, no es un exceso que la ley prevea una solución previa a una impugnación ante el órgano jurisdiccional, tratándose de derechos tan importantes como los de obtener oportunamente la credencial para votar con fotografía y estar incluido en la lista nominal para ejercer su derecho de votar. Para decirlo con claridad y contundencia: Los ciudadanos que se consideren agraviados tienen la obligación de acudir ante la instancia administrativa para recibir orientación y, en su caso, ésta deberá proporcionar formatos para la presentación de su medio impugnativo.

A mayor razón, en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 2007, se dispuso que no se buscaba otorgar a los entes políticos patentes para la arbitrariedad en contra de sus militantes, sino por el contrario, obligarlos a respetar la calidad de organizaciones de ciudadanos que la Constitución General de la República establece en su artículo 41, esto es, salvaguardar su capacidad de organización interna y regulación conforme a los principios democráticos que inspiran los sistemas electoral y de partidos.

Los partidos políticos, al igual que cualquiera otra entidad plural de cierta complejidad, requieren la sujeción a un conjunto de bases para su organización, estructura y funcionamiento, en las que se incluya la división de labores, funciones y responsabilidades, y la regulación en las relaciones entre órganos distintos y entre éstos y los individuos.²⁶ Dichas relaciones naturalmente pueden constituirse en fuentes de conflictos y desencuentros que necesariamente deben estar contemplados en su norma interna.

Por otro lado, en el supuesto del ciudadano que está afiliado a un partido político, es imprescindible que agote las instancias de solución de conflictos previstas en las normas internas del instituto político. Esto es así, en primer término, porque debe prever un apartado de solución de conflictos en los ordenamientos internos que rigen la vida del instituto político y sobre todo, porque debe garantizarse economía procesal y brindar una solución y restablecimiento más pronto y expedito de su derecho.

Es de resaltar que en las entidades federativas en las que su ley electoral no prevea un medio de impugnación jurisdiccional que sea procedente para los actos de autoridad que niegan otorgar, o bien, revocan una constancia de mayoría o de asignación, el candidato que se sienta agraviado únicamente tiene esta vía de acción, esto es, controvertir a partir del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Es indudable que es el medio idóneo para impugnar estas determinaciones de la autoridad administrativa. Su diseño lo permite; se trata de la violación de los derechos políticos del ciudadano que fueron vulnerados.

²⁵ Artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Última reforma publicada Diario Oficial de la Federación 23-05-2014.

²⁶ Castillo González, Leonel. Ob. Cit.

Órganos competentes para instruir y resolver el juicio para la protección de los derechos político – electorales del ciudadano

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la única instancia para conocer de la violación al derecho político electoral de ser votado, en el supuesto de que el partido político haya negado al ciudadano su registro como candidato en elecciones de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y en elecciones federales de diputados y senadores por el principio de representación proporcional.²⁷

Asimismo, la Sala Superior conocerá de los supuestos de negativa de registro como partido político o agrupación política; y contra aquellos actos o resoluciones que emita un partido político y que violen derechos de afiliación.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conocerá de aquellos actos o resoluciones de autoridad presuntamente violatorios de los derechos político–electorales. Al respecto, la ley dispone que sea determinaciones de los partidos políticos²⁸ presentar 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.

Finalmente, en el supuesto de no inclusión en el listado nominal, éste máximo órgano jurisdiccional será competente para resolver cuando se refiere a la elección de gobernadores o jefe de gobierno del Distrito Federal.

Las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,²⁹ atendiendo al ámbito territorial donde ejerce jurisdicción, serán competentes en única instancia para resolver aquellos supuestos en los que el ciudadano no hubiera obtenido su credencial para votar con fotografía o haya sido excluido del listado nominal; solamente cuando sean promovidos con motivo de procesos electorales federales o de las entidades federativas.

²⁷ Artículo 83.1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: Son competentes para resolver el juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano: a) La Sala Superior, en única instancia: I. 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; II. En los casos señalados en los incisos e) y g) del párrafo 1 del artículo 80 de esta ley; III. 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. IV. 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.

²⁸ Si bien sabemos que por la reforma política 2013–2014 ya se pueden presentar candidatos independientes de los partidos a cargos de elección federal.

²⁹ Artículo 83.1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: La Sala Regional del Tribunal Electoral que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, en única instancia: I. 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. II. 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; III. La violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a

Por otro lado, las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, están dotadas de facultades para instruir y resolver los casos en los que se haya negado el registro como candidato 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 otrora Distrito Federal, hoy Ciudad de México, y titulares de los órganos político-administrativos en sus demarcaciones.

También son competentes las Salas Regionales tratándose de violaciones al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales para integrar un ayuntamiento.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral dispone que las Salas Regionales serán competentes para conocer la violación a 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, en las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones de la Ciudad de México.

Leonel Castillo afirma que con los nuevos planteamientos de los litigantes, se sostiene ahora la procedencia del juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano, contra actos y resoluciones de los órganos de las estructuras partidistas.³⁰

Finalmente, en elecciones de autoridades municipales, diputados locales, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones de la Ciudad de México, las Salas Regionales son competentes para conocer de todas aquellas denuncias de ciudadanos que habiendo obtenido su credencial para votar con fotografía, no sean incluidos en los listados nominales.

Cabe hacer mención del pronunciamiento que ha hecho la Sala Superior respecto de la competencia que le corresponde en la interpretación constitucional y reconocimiento de

los electos para integrar el ayuntamiento; IV. 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 V. 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.

³⁰ Los razonamientos en que se fundó la nueva tesis está contenida en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 84/2003, 92/2003 y 109/2003 y son: 1. El derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución, no establece excepción respecto de los conflictos que se puedan presentar entre órganos o ciudadanos. 2. Existe normatividad internacional que contiene la obligación del Estado, de contar con un medio accesible para defender los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electorales del ciudadano. 3. El artículo 41, fracción IV, de la constitución determina que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral consiste en garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos. 4. El párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, en las fracciones de la I a la IV, menciona como objeto de impugnación únicamente a los actos de autoridad, en tanto que la fracción V, que es la fuente constitucional del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dispone su procedencia para las impugnaciones de actos y resoluciones que violen estos derechos. 5. En la relación jurídica originada por los derechos político-electorales del ciudadano vinculado a un partido político, éste contrae el deber jurídico de respetarlos.

nuevos derechos. Tal es el caso de los observadores electorales que pueden recurrir al juicio para la protección de los derechos político-electorales en caso de que se vulneren sus derechos. Igualmente ocurre con el referéndum y plebiscito que se consideran actos relacionados, y por lo tanto impugnables, por medio del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. En ese tenor, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido jurisprudencias en términos de que la posibilidad de que aquellos “nuevos derechos” que se desprendan del conocimiento de las impugnaciones que se planteen, en principio serán competencia de la misma Sala Superior.³¹

Resolución que pone fin al procedimiento de manera definitiva e inatacable

Las sentencias emitidas por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación constituyen las resoluciones judiciales que deciden de manera definitiva e inatacable la causa de la interposición del juicio para la protección de los derechos político-electorales. Toda resolución está fundada y motivada, y pronunciada en audiencia pública.

De conformidad con el artículo 22 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las resoluciones o sentencias que pronuncien, respectivamente, el Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral, o el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deberán hacerse constar por escrito y contendrán: fecha, lugar y órgano o Sala que la dicta; resumen de los hechos o puntos de derecho controvertidos; en su caso, el análisis de los agravios así como el examen y valoración de las pruebas que resulten pertinentes; fundamentos jurídicos; puntos resolutivos; y en su caso, el plazo para su cumplimiento.

Es importante señalar lo establecido en el artículo 23 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que dispone que al resolver los medios de impugnación, entre éstos el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la Sala competente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deberá suplir las deficiencias u omisiones en los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos, en franco garantismo y defensa del ciudadano. Asimismo, este precepto determina que en todo caso, si se omite señalar los preceptos jurídicos presuntamente violados o se citan de manera equivocada, el órgano competente del Instituto Nacional Electoral o la Sala del Tribunal Electoral, resolverán tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto.

³¹ Jurisprudencia 19/2010, derivada de los SUP-JDC 3060/2009, 5 y 25 de 2010. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR. Tanto la Sala Superior como las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tienen competencia para conocer y resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en las hipótesis específicas previstas expresamente por el legislador ordinario. En ese sentido, dado que la tutela del derecho fundamental de ser votado, en su modalidad de acceso y desempeño de un cargo de elección popular, no está expresamente contemplada en alguno de los supuestos de competencia de las Salas Regionales, se concluye que es la Sala Superior la competente para conocer de esas impugnaciones.

Los artículos 24 y 25 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral disponen el mecanismo para dar a conocer las resoluciones y las características que revisten; esto es, el presidente de la Sala competente ordenará que se publique en los estrados respectivos, la lista de los asuntos que serán ventilados en cada sesión, o en un plazo menor cuando se trate de asuntos de urgente resolución. Las Salas del Tribunal Electoral dictarán sus sentencias en sesión pública con las reglas y el procedimiento siguientes: a) Abierta la sesión pública por el presidente de la Sala y verificado 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 resolutivos que se proponen; b) Se procederá a discutir los asuntos y cuando el presidente de la Sala los considere suficientemente discutidos, los someterá a votación. Las sentencias se aprobarán por unanimidad o por mayoría de votos; c) 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; y d) 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. En casos extraordinarios la Sala competente podrá diferir la resolución de un asunto listado. Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal Electoral serán definitivas e inatacables, a excepción de aquellas que sean susceptibles de impugnarse a través del recurso de reconsideración, de conformidad con lo dispuesto en la propia Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Finalmente, atendiendo a lo dispuesto en la multicitada Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los efectos de las sentencias que resuelven el fondo del juicio, serán definitivas e inatacables y tendrán dos efectos: confirmar el acto o resolución que se impugnó o bien, revocar o modificar el acto o resolución, y por lo tanto se ordena restituir en el uso y goce del derecho violado.³²

Términos y plazos de notificación de las resoluciones

Al ciudadano se le deberá notificar a más tardar dentro de los dos días siguientes de que se resuelva el juicio, de manera personal. Excepcionalmente, se hará por correo certificado, por telegrama o por estrados. Por otro lado, a la autoridad o partido político, se les notificará dentro del mismo término de dos días, por oficio acompañando copia certificada de la sentencia.

³² Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Capítulo III relativo a las sentencias y de las notificaciones. Artículo 84. 1. Las sentencias que resuelvan el fondo del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, serán definitivas e inatacables y podrán tener los efectos siguientes: a) Confirmar el acto o resolución impugnado; y b) Revocar o modificar el acto o resolución impugnado y restituir al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que le haya sido violado. 2. Las sentencias recaídas a los juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos serán notificadas: a) Al actor que promovió el juicio, y en su caso, a los terceros interesados, a más tardar dentro de los dos días siguientes al en que se dictó la sentencia, personalmente siempre y cuando haya señalado domicilio ubicado en el Distrito Federal o en la ciudad sede de la Sala competente. En cualquier otro caso, la notificación se hará por correo certificado, por telegrama o por estrados; y b) A la autoridad u órgano partidista responsable, a más tardar dentro de los dos días siguientes al en que se dictó la sentencia, por oficio acompañado de la copia certificada de la sentencia. Artículo 85. 1. En los casos a que se refieren los incisos a) al c) del párrafo 1, del artículo 80 de este ordenamiento, cuando la sentencia que se dicte resulte favorable a los intereses de los promoventes y la autoridad responsable, federal o local, por razón de los plazos legales o por imposibilidad técnica o material, no los pueda incluir debidamente en la lista nominal de electores correspondiente a la sección de su domicilio, o expedirles el documento que exija la ley electoral para poder sufragar, bastará la exhibición de la copia certificada de los puntos resolutivos del fallo así como de una identificación para que los funcionarios electorales permitan que los ciudadanos respectivos ejerzan el derecho de voto el día de la jornada electoral, en la mesa de casilla que corresponda a su domicilio o, en su caso, en una casilla especial en los términos de la ley de la materia.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral prevé un supuesto específico cuando le asiste la razón al ciudadano. Para este caso, y toda vez que por imposibilidad técnica o material, la autoridad responsable no lo pudiera incluir en la lista nominal, este ciudadano podrá exhibir copia certificada de los puntos resolutivos y una identificación para ejercer su derecho de voto.

IV. CASOS EMBLEMÁTICOS.

Este apartado plantea una reflexión de las resoluciones que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realiza día con día para tutelar los derechos político-electorales del ciudadano. Lo hacemos desde la perspectiva de cómo se han ampliado esos derechos en franca concordancia con los derechos fundamentales y, en consecuencia, cerciorarnos de que el órgano jurisdiccional ha fallado acorde con los principios que garantizan la protección de los derechos humanos.

En ese tenor, nos abocamos a la revisión de criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder de la Federación, así como de la Constitución y la legislación secundaria y destacamos que en materia de resolución del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, se ha pronunciado en términos de brindar una mayor ampliación para su procedencia, determinando que será suficiente con satisfacer los requisitos del artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Esto se traduce en que cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual o a través de sus representantes legales, pueda hacer 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, sin ser necesario que su derecho de petición encuadre en el supuesto específico que prevé el artículo 80 del mismo ordenamiento,³³ los supuestos son extremadamente casuísticos. Se definen los múltiples e indispensables elementos para que, en su caso, se acredite o actualice el tipo de conducta que atente en detrimento de sus derechos.

³³ Artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 1. El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando: a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto; b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; d) 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 federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto, a solicitud de la Sala que sea competente, remitirá el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano; e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política; f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior, y g) Considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales. Lo anterior es aplicable a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular aún cuando no estén afiliados al partido señalado como responsable. 2. El juicio sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto. 3. En los casos previstos en el inciso g) del párrafo 1 de este artículo, el quejoso deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en las normas internas del partido de que se trate, 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.

La sentencia refiere que la parte demandada siempre será una autoridad, calidad que no siempre tienen los partidos políticos. Sin embargo, tal situación no impediría la posibilidad de que por medio de este procedimiento, se pueda conocer de presuntas violaciones a los derechos político–electorales, originados en los órganos de dirección de los partidos políticos, en perjuicio de sus afiliados.

A continuación, desarrollamos en extenso nueve sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las que se ilustran los argumentos arriba expuestos tal y como aparecen en el semanario judicial. En primer término la jurisprudencia marcada con el número 02/2000.

Ismael Enrique Yáñez Centeno Cabrera

vs.

**Consejo General del Instituto Federal Electoral
Jurisprudencia 02/2000.**

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO–ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.

Los requisitos para la procedencia del juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano están previstos en el artículo 79 (y no en el 80) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues del contenido del primero se obtiene que para la procedencia, se requiere la concurrencia de los elementos siguientes: a) que el promovente sea un ciudadano mexicano; b) que este ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual; y c) que haga valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos políticos: 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. Los primeros dos elementos no requieren mayor explicación. Respecto al último cabe destacar que, de conformidad con el texto del precepto en comento, para tenerlo por satisfecho, es suficiente con que en la demanda se aduzca que con el acto o resolución combatido se cometieron violaciones a alguno o varios de los derechos políticos mencionados, en perjuicio del promovente, independientemente de que en el fallo que se llegue a emitir se puedan estimar fundadas o infundadas tales alegaciones; es decir, el elemento en comento es de carácter formal, y tiene como objeto determinar la procedencia procesal del juicio, en atención a que la única materia de que se puede ocupar el juzgador en él consiste en dilucidar si los actos combatidos conculcan o no los derechos políticos mencionados, y si el promovente no estimara que se infringen ese tipo de prerrogativas, la demanda carecería de objeto en esta vía. En tanto que de la interpretación gramatical del vocablo del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se aprecia que está empleado como adverbio de tiempo y con el significado de “en el tiempo, en el punto, en la ocasión en que”, pues en todos los incisos que siguen a esta expresión se hace referencia, a que el juicio queda en condiciones de ser promovido, al momento o tiempo en que hayan ocurrido los hechos que se precisan en cada hipótesis, como son la no obtención oportuna del documento exigido por la ley electoral para ejercer el voto, después de haber cumplido con los requisitos y trámites correspondientes; el hecho de no aparecer incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio, luego de haber obtenido oportunamente el documento a que

se refiere el inciso anterior; una vez que se considere indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; al momento en que estime que se violó su derecho político-electoral de ser votado, con la negación de su registro como candidato a un cargo de elección popular, propuesto por un partido político; al conocer la negativa de registro como partido político o agrupación política, de la asociación a la que se hubiera integrado el ciudadano para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, si consideran indebida tal negación; y al tiempo en que, al conocer un acto o resolución de la autoridad, el ciudadano piensa que es violatorio de cualquiera otro de los derechos político-electorales no comprendidos en los incisos precedentes, pero sí en el artículo anterior. Consecuentemente, para considerar procedente este juicio es suficiente que la demanda satisfaga los requisitos del artículo 79 citado, aunque no encuadre en ninguno de los supuestos específicos contemplados en el artículo 80.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-015/99. Ismael Enrique Yáñez Centeno Cabrera. 10 de agosto de 1999. Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-152/99. Hermino Quiñónez Osorio y Ángel García Ricárdez, quienes se ostentan como representantes de la Asamblea Comunitaria del Municipio de Asunción Tlacolulita, Distrito Judicial de San Carlos Yautepec, Oaxaca. 11 de noviembre de 1999. Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-036/99. Héctor Hernández Cortinas y Juan Cardiel de Santiago. 17 de diciembre de 1999. Unanimidad de votos.

La Sala Superior en sesión celebrada el doce de mayo de dos mil, aprobó por mayoría de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 17 y 18.

En otra jurisprudencia, marcada bajo el número 36/2002, la Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación destaca que además de los derechos estrictamente político-electorales, también se tutelan otros derechos inherentes, como el de información y de libre expresión y es enfática al señalar que la protección de los mismos, tiene un cauce jurisdiccional atendiendo a la “tutela judicial efectiva”.

La Sala Superior resolvió que el juicio para la protección de los derechos político – electorales del ciudadano debe considerarse procedente no sólo cuando directamente se hagan valer presuntas violaciones a cualquiera de los derechos político electorales, sino también cuando se aduzcan violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los mencionados derechos. 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 derechos político-electorales. Se garantiza el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva.

Enseguida in extenso las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que conformaron la jurisprudencia de mérito.

José Luis Amador Hurtado

vs.

**Director Ejecutivo de Prerrogativas y
Partidos Políticos del Instituto Federal
Electoral
Jurisprudencia 36/2002**

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.

En conformidad con los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con lo dispuesto en los artículos 17, segundo párrafo; 35, fracciones I, II y III; 41, fracciones I, segundo párrafo, in fine, y IV, primer párrafo, in fine, y 99, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano debe considerarse procedente no sólo cuando directamente se hagan valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos político-electorales: I) De votar y ser votado en las elecciones populares; II) De asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y III) De afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, sino 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 derechos político-electorales, garantizando el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva.

Tercera Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-117/2001. José Luis Amador Hurtado. 30 de enero de 2002. Mayoría de cinco votos. Los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-127/2001. Sandra Rosario Ortiz Loyola. 30 de enero de 2002. Mayoría de cinco votos. Los Magistrados: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis.

La Sala Superior en sesión celebrada el veinte de mayo de dos mil dos, aprobó por unanimidad de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 40 y 41.

Otra jurisprudencia, la 03/2005, permitió garantizar una tutela judicial efectiva de los derechos, y ello residió en el análisis de los requisitos democráticos que los estatutos de los partidos políticos deben reunir por exigencia de la ley de la materia, como lo son los requisitos de regular los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, así como sus funciones, facultades y obligaciones.

La Sala Superior dispone el establecimiento de mecanismos de control de los órganos directivos, la previsión de las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan las disposiciones internas, así como los correspondientes medios y procedimientos de defensa. También tiende a que se garantice plenamente, en dicho procedimiento, el derecho de audiencia y defensa del afiliado. Finalmente, prevé la obligación de expresar las razones y motivos en que se apoye la determinación que impone una sanción.

La Sala Superior también determinó que se salvaguardan los derechos de los integrantes de los partidos políticos a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales, y para su consecución, el órgano jurisdiccional sin intervenir en la vida interna de los institutos políticos, instruyó al organismo administrativo electoral para que a su vez requiriera al instituto político para que modificara su norma interna, como puede observarse en el expediente resuelto bajo el número SUP-JDC-21/2002,³⁴ relativo a un conflicto interno

³⁴ En su pasada integración la Sala Superior confirmó la negativa de registro del denominado Partido Popular Socialista y de la organización "Socialdemócrata, Proyecto de la Rosa", al considerar que sus estatutos no reunían la totalidad de prescripciones mínimas democráticas. En el último caso, se consideró que los requisitos estatutarios no pueden considerarse satisfechos, con la simple manifestación de máximas o principios generales que resalten tales requisitos, como una mera declaración, sino que es imprescindible que la actividad del partido se regule mediante el establecimiento de disposiciones sistematizadas, obligatorias y adecuadas, y se garanticen los medios efectivos para la realización de los señalados fines (SUP-JDC-781/2002 y SUP-JDC-788/2002).

en el Partido Verde Ecologista de México. Dicho partido impugnó el registro y proceso de selección de los integrantes de los órganos directivos del partido ante el entonces IFE. Al respecto, el denunciante estimó que se violaba su derecho de asociación en su vertiente de afiliación libre e individual a los partidos políticos, entendiendo como la potestad de pertenecer a éstos con todas las prerrogativas, toda vez que no pudo contender para ocupar un cargo de dirigencia partidista. La Sala Superior determinó que la integración de los órganos directivos del Partido Verde Ecologista de México no cumplió con los requisitos mínimos de democracia. En ese sentido, la Sala Superior requirió al Consejo General del IFE para que ordenara al partido político modificar sus estatutos en un plazo de sesenta días con la instrucción de que la norma interna reuniera los requisitos mínimos de democracia exigidos por la ley de la materia, y así reparar la violación de los derechos del militante.

Cabe citar a Salvador O. Nava Gomar que señaló que los asuntos referidos y resueltos, “permitieron conformar la tesis de jurisprudencia que ha servido de parámetro para el análisis de constitucionalidad de las normas internas de los partidos políticos, al considerar como elementos comunes característicos de la democracia los siguientes: a) La deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones; b) la igualdad en la participación; c) la garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación, y d) el control de órganos electos, que implica la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan elegir a los titulares del gobierno, y de removerlos en los casos que la gravedad de sus acciones lo amerite”.³⁵

Se transcribe la jurisprudencia para pronta referencia de las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que dan sustento a los comentarios arriba expresados.

ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS.—

El artículo 27, apartado 1, incisos c) y g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, impone a los partidos políticos la obligación de establecer en sus estatutos, procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos; sin embargo, no define este concepto, ni proporciona elementos suficientes para integrarlo jurídicamente, por lo que es necesario acudir a otras fuentes para precisar los elementos mínimos que deben concurrir en la democracia; los que no se pueden obtener de su uso lingüístico, que comúnmente se refiere a la democracia como un sistema o forma de gobierno o doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, por lo que es necesario acudir a la doctrina de mayor aceptación, conforme a la cual, es posible desprender, como elementos comunes característicos de la democracia a los siguientes: 1. La deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, para que respondan lo más fielmente posible a la voluntad popular; 2. Igualdad, para que cada ciudadano participe con igual peso respecto de otro; 3. Garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación, y 4. Control de órganos electos, que implica la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan elegir a los titulares del gobierno, y de removerlos en los casos que la gravedad de sus acciones lo amerite.

³⁵ Nava Gomar Salvador O. 2010. El control jurisdiccional de la “vida interna” de los partidos político. La experiencia en México. Ponencia presentada en la “II Conferencia Iberoamericana sobre Justicia Electoral”, 1 al 3 de septiembre, en Panamá. Disponible en <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/justicia-electoral/ponencias/salvador.nava.pdf> (consultada el 4 de julio de 2011).

Estos elementos coinciden con los rasgos y características establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que recoge la decisión de la voluntad soberana del pueblo de adoptar para el Estado mexicano, la forma de gobierno democrática, pues contempla la participación de los ciudadanos en las decisiones fundamentales, la igualdad de éstos en el ejercicio de sus derechos, los instrumentos para garantizar el respeto de los derechos fundamentales y, finalmente, la posibilidad de controlar a los órganos electos con motivo de sus funciones. Ahora bien, los elementos esenciales de referencia no deben llevarse, sin más, al interior de los partidos políticos, sino que es necesario adaptarlos a su naturaleza, a fin de que no les impidan cumplir sus finalidades constitucionales. De lo anterior, se tiene que los elementos mínimos de democracia que deben estar presentes en los partidos políticos son, conforme al artículo 27, apartado 1, incisos b), c) y g) del código electoral federal, los siguientes: 1. La asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisor del partido, que deberá conformarse con todos los afiliados, o cuando no sea posible, de un gran número de delegados o representantes, debiéndose establecer las formalidades para convocarla, tanto ordinariamente por los órganos de dirección, como extraordinariamente por un número razonable de miembros, la periodicidad con la que se reunirá ordinariamente, así como el quórum necesario para que sesione válidamente; 2. La protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados del partido; 3. El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas, como un procedimiento previamente establecido, derecho de audiencia y defensa, la tipificación de las irregularidades así como la proporcionalidad en las sanciones, motivación en la determinación o resolución respectiva y competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad; 4. La existencia de procedimientos de elección donde se garanticen la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, que pueden realizarse mediante el voto directo de los afiliados, o indirecto, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio; 5. Adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido, a fin de que, con la participación de un número importante o considerable de miembros, puedan tomarse decisiones con efectos vinculantes, sin que se exija la aprobación por mayorías muy elevadas, excepto las de especial trascendencia, y 6. Mecanismos de control de poder, como por ejemplo: la posibilidad de revocar a los dirigentes del partido, el endurecimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos y establecimiento de períodos cortos de mandato.

Tercera Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-781/2002.—Asociación Partido Popular Socialista.—23 de agosto de 2002.—Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-021/2002.—José Luis Amador Hurtado.—3 de septiembre de 2003.—Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-803/2002.—Juan Hernández Rivas.—7 de mayo de 2004.—Unanimidad de votos.

Sala Superior, tesis S3ELJ 03/2005.

En otra resolución, que dio paso a la jurisprudencia obligatoria (SUPO01.3 EL3) J.03/2003, y para garantizar los derechos políticos de votar, ser votado y de asociación, la Sala Superior se pronunció en términos de que no limita la protección tratándose de los actos que emitan los partidos políticos. En efecto, la Sala Superior estableció que el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución, señala un supuesto general en el que están previstos los conflictos que se presenten en un partido político con motivo de la aplicación e interpretación de su normativa interna. Determinó que debe atenderse a las normas internacionales que ha suscrito México y que prevén la obligación de establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, entre los que se encuentran, desde luego, los derechos político–electorales del ciudadano. El artículo 41, fracción VI, de la Constitución establece que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral, consiste en garantizar los derechos políticos de votar, ser votado y de asociación, y no limita la protección tratándose de los actos de los partidos políticos, por lo que en el papel de garante de los derechos político–electorales de los militantes de los partidos políticos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consolidó un criterio que permitió a los ciudadanos el acceso a la jurisdicción y tutela de los derechos fundamentales frente a actos de los partidos políticos.

Aquí la sentencia de la sala superior a la que se hace referencia, en materia de procedencia contra actos definitivos e irreparables de los partidos políticos.

**SALA SUPERIOR
JURISPRUDENCIA OBLIGATORIA
CLAVE DE TESIS No.: (SUPO01.3 EL3) J.03/2003
CLAVE DE PUBLICACIÓN: S3ELJ 03/2003
FECHA DE SESIÓN: 14 de abril de 2003
MATERIA: Electoral
INSTANCIA: Sala Superior
FUENTE: Sentencia
ÉPOCA: Tercera**

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. La interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 17; 41, fracción IV, Y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 12, apartado 1, inciso b), 79 Y 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, llevan a la conclusión de que el juicio para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano sí resulta jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-

electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral. Para lo anterior, se tiene en cuenta que el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución federal, no establece excepción respecto de los conflictos que puedan presentarse en un partido político, con motivo de la aplicación e interpretación de su normatividad interna, además de que existen leyes internacionales suscritas por México, que contienen la obligación del Estado de establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electorales del ciudadano, en tanto que el artículo 41, fracción IV, constitucional, determina que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral, consiste en garantizar los derechos políticos de votar, ser votado y asociación, sin limitar esa protección respecto de los actos de los partidos políticos lo que se corrobora con los trabajos del proceso legislativo, que evidencian el propósito de crear un sistema integral de justicia electoral, para ejercer control jurisdiccional sobre todos los actos electorales; en ese mismo sentido, el párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, al establecer la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las fracciones de la I a la IV, menciona como objeto de impugnación sólo actos de autoridad, pero al referirse al juicio para la protección de los derechos político-electorales en la fracción V, dispone su procedencia para impugnar actos o resoluciones que violen los derechos ya citados, lo que conduce a concluir que también quedan incluidos los actos de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual que les permita o facilite conculcar los derechos de éstos, como es el caso de los partidos políticos, posición que asume la legislación secundaria, pues el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tampoco limita la impugnación en dicho juicio a actos de autoridad, en tanto que el artículo 80 sólo contiene una relación enunciativa y no taxativa de algunos supuestos de procedencia de este juicio. En el artículo 12, apartado 1, inciso b), de este mismo ordenamiento, destinado a establecer los sujetos pasivos de los medios de impugnación en materia electoral, menciona a los partidos políticos, enunciado que necesariamente debe surtir efectos jurídicos, conforme al postulado del legislador racional, por no existir elementos contundentes para justificar que se trata de un descuido del legislador, y en cambio, sí existen elementos, como los ya referidos, para sostener lo contrario. Esta interpretación resulta más funcional que aquella en la que se sostuvo que la protección de los derechos citados en el caso de referencia, debía realizarse a través del procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque éste juicio es un medio más sencillo y eficaz para lograr la restitución. Todo lo anterior permite afirmar que de mantener el criterio anterior, se reduciría sin justificación la garantía constitucional prevista para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dejando una laguna, y se estaría distinguiendo donde el legislador no lo hace, lo que además implicaría que las resoluciones de los partidos políticos al dirimir este tipo de conflictos, serían definitivas e inatacables, calidad que en materia electoral únicamente corresponde a las del Tribunal Electoral, lo anterior, sobre la base de que el criterio aceptado es que se deben agotar las instancias internas de los partidos, antes de acudir a la jurisdicción estatal. Finalmente, no constituye obstáculo, el hecho de que en la legislación falten algunas disposiciones expresas y directas para tramitar y sustanciar los juicios en los que el partido político sea sujeto pasivo, pues los existentes se pueden ajustar conforme a los principios generales del derecho procesal.

En franca relación con la resolución que recayó al expediente anterior, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó la competencia de la autoridad administrativa electoral en su calidad de órgano responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, y declarar la insubsistencia del acto emitido por el Partido del Trabajo, como se observa en la tesis con el rubro denominado juicio ciudadano SUP-JDC-21/2000, promovido contra la resolución emitida por el entonces IFE en un procedimiento administrativo sancionador en el que los denunciantes solicitaron anular la determinación del partido político de expulsarlos de sus filas. La autoridad administrativa electoral resolvió que en el procedimiento disciplinario, el instituto político violó sus estatutos, incumpliendo la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales, ajustar su conducta y la de sus militantes a principios democráticos y respetar los derechos de los ciudadanos. Asimismo, resolvió sancionar al partido político con una multa y que respecto del procedimiento de expulsión, no tenía atribución de restituir a los denunciantes en el goce de sus derechos y, por lo tanto, no fue procedente reintegrarlos a la militancia del partido político. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió en términos de que a la autoridad administrativa electoral sí le asiste competencia para declarar la insubsistencia del dictamen de expulsión, reponer el procedimiento sancionatorio y restituir a los ciudadanos en el uso y goce de sus derechos. La determinación de la Sala Superior, tuvo fundamento en que la autoridad electoral administrativa es el órgano responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad conduzcan las actividades electorales.

Javier Martín Reyes expone que el JDC SUP-JDC-21/2000 fue resuelto el 20 de enero de 2001 y que en este asunto, Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga Gómez, dos militantes que habían sido expulsados del Partido del Trabajo (PT), presentaron denuncias ante el IFE, argumentando que en el procedimiento intrapartidista no se había respetado su garantía de audiencia, por lo que solicitaban que se dejara sin efecto de dictamen de expulsión, se repusiera el procedimiento y se les restituyera en el ejercicio de sus derechos político-electorales. El Consejo General del IFE resolvió que no tenía facultades para reponer el procedimiento ni para restituir a los quejosos en el uso y goce de sus derechos, pero que sí procedía la imposición de una multa al PT. En su impugnación ante el TEPJF, los actores solicitaban que se revocara la resolución del Consejo General del IFE, para el efecto de que dictara una nueva, en la que se ordenara la restitución de sus derechos político-electorales. Con base en lo anterior, “el TEPJF concluyó que los militantes podían acudir al IFE no sólo para sancionar al partido que hubiese violado alguna norma partidista, sino también para que se les restituyera en el uso y goce de sus derechos. Se trató, sin duda, de una determinación que amplió notablemente el acceso a la jurisdicción de los militantes. No obstante, el criterio tendría una breve vigencia, pues como más adelante se verá, una nueva reflexión llevaría a que el TEPJF estableciese la procedencia directa del JDC contra actos y resoluciones de los partidos políticos”.³⁶

En otro orden de ideas, y pasando a referirnos a otra resolución, plasmada en el expediente SUP-JDC-037/2000, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido que no interviene en asuntos internos de los partidos políticos, pero sí es instructor de los actos de la autoridad administrativa electoral.

³⁶ Martín Reyes, Javier. Un garantismo en tensión. La primera integración del TEPJF y el control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos. Justicia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2012.

Así lo determinó la Sala Superior en la solución de conflictos suscitados entre los propios integrantes de los partidos políticos, que trascienden a los actos de autoridad electoral, plasmado en el expediente citado arriba y al que recayó el número SUP-JDC-037/2000³⁷, promovido por Elías Miguel Moreno Brizuela, en contra del acuerdo del Consejo General del IFE, mediante el cual se registró la lista de candidatos a Senadores de la República por el principio de representación proporcional de la coalición Alianza por México. La base de la impugnación fue la exigencia de la ley electoral de que los candidatos a senadores por el principio de representación proporcional que presenten los partidos políticos y coaliciones, deben ser resultado de una elección acorde con los principios estatutarios de cada partido. En ese sentido, el actor ocupó el segundo lugar de los candidatos noes y Pablo Gómez Álvarez, obtuvo el segundo lugar de los candidatos pares electos por el consejo partidista. Al respecto, la Sala Superior estimó que conforme a los principios fundamentales de los estatutos del PRD, correspondía a Elías Miguel Moreno ocupar el quinto lugar y a Pablo Gómez la séptima posición alterando el orden de prelación de la lista de fórmulas de candidatos, lo que lleva a asumir que la Sala Superior: “jamás interviene en cuestiones internas de los partidos políticos, que sólo analiza actos de autoridad electoral”.

Ahora bien, traemos a colación otro expediente, el número SUP-JDC-021/2000³⁸ en el que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha resuelto y se ha pronunciado en términos de que la vía para solucionar y sancionar los actos indebidos de los partidos políticos cuando inobservan su norma interna es el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a través de la orden a la autoridad administrativa electoral para que corrija y reponga sus resoluciones. Esta circunstancia se trató al determinar que la garantía al derecho de asociación política y, en particular, en su vertiente de afiliación político-electoral. En efecto, en contra de la resolución del Consejo General del IFE, relativa a las demandas presentadas por ciudadanos en contra del Partido del Trabajo, la Sala Superior atendió lo que expusieron los ciudadanos de que dicho partido había incurrido en irregularidades al expulsarlos definitivamente como sus miembros, inobservando el procedimiento establecido en sus propios estatutos. En ese sentido, la Sala Superior llegó a la conclusión de que el Partido del Trabajo no observó el procedimiento previsto en sus propios estatutos para imponer a los actores como sanción la expulsión, al no haber observado el derecho genérico de asociación y el específico de afiliación de los ciudadanos denunciantes. Resultó entonces indiscutible que en el procedimiento que se sustanció al lado del procedimiento administrativo, el Consejo General del IFE debió declarar la nulidad del dictamen de expulsión emitido por la Comisión Ejecutiva Nacional del Partido del Trabajo.

Finalmente, la Sala Superior determinó reponer el procedimiento interno del partido político y restituir en el uso y goce de sus derechos político-electorales de los ciudadanos para pertenecer al Partido del Trabajo con todos los derechos inherentes.

En otro orden de ideas, es importante referir una tesis de la Sala Superior, la XL/2005, en la que al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, extiende su ámbito de protección a derechos como el de la información, que constituye un derecho político de acceso a la información pública en materia electoral; como lo es el derecho

37 <http://sjf.scjn.gob.mx/IusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-JDC-37-2000.pdf>

38 <http://sjf.scjn.gob.mx/IusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-JDC-21-2000.pdf>

de petición en materia política, derivada del SUP-JDC-216/2004.³⁹ Ahí se determinó que cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral la información relativa al uso de recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales. Definió que el derecho de todo ciudadano de solicitar al Instituto Federal Electoral la información relativa al uso de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas nacionales, constituye una concreción del derecho a la información. La Sala Superior hizo notar que las particularidades consistían en que los titulares, el sujeto obligado, la materia y los valores jurídicamente tutelados entre otros, implican en su conjunto un derecho político de acceso a la información pública en materia electoral. Ello en forma similar a como se habla del derecho de petición en materia política y del derecho de asociación en materia político–electoral.

De nueva cuenta, y para efectos de revisión *in extenso* la sentencia de la Sala Superior sobre el caso de referencia.

Jorge Arturo Zárate Vite

vs.

**Comisión para la Transparencia y Acceso a la Información del Consejo General
del Instituto
Federal Electoral
Tesis XL/2005**

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.—La pérdida de registro como partidos políticos, no es obstáculo para reconocer que se trata de sujetos respecto de los cuales el ciudadano tiene derecho de acceso a la información pública en materia electoral ante el Instituto Federal Electoral, en relación con el uso de los recursos públicos otorgados, según se prevé en el párrafo segundo del artículo 11 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Lo anterior es así, en virtud de tener la obligación de conservar la documentación soporte de sus informes por un periodo de cinco años, como deriva de lo prescrito en el artículo 1164 del Código Civil Federal, en relación con los artículos 49-A y 49-B, párrafo 2, incisos d), e), f), g), h) e i), del código federal electoral; 30, párrafos primero a tercero, del Código Fiscal de la Federación, y, *mutatis mutandis*, con el 26.1 del Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes, *máxime* que el ejercicio o disfrute de un derecho fundamental, como lo es el de información, no debe quedar por entero a la disposición de terceros, cuando su satisfacción, en primer término y de manera directa, corre a cargo del sujeto legalmente obligado, como lo es el Instituto Federal Electoral, y de manera indirecta, de los partidos políticos nacionales o de quien legalmente esté obligado a rendir cuentas ante la autoridad electoral.

³⁹ <http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2004/JDC/SUP-JDC-00216-2004.htm>

Tercera Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-216/2004.— Jorge Arturo Zárate Vite.—10 de septiembre de 2004.—Mayoría de 6 votos.—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.—Disidente: Eloy Fuentes Cerda.—Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

Nota: El contenido de los artículos 49-A y 49-B, párrafo 2, incisos d), e), f), g), h) e i), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, interpretados en esta tesis, corresponde con los artículos 79, 81, 83 y 84 del ordenamiento vigente, asimismo el artículo 26.1 del Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes, corresponde con el 32.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales vigente a la fecha de publicación de la presente Compilación.

La Sala Superior en sesión celebrada el dos de marzo de dos mil cinco, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 489 y 490.

Es pertinente traer a colación otra jurisprudencia, la marcada con el número 2/2012, para visualizar que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es procedente para entrar al fondo de una controversia que tenga que ver con la aplicación de la norma interna a los afiliados e integrantes de los partidos político, y adicionalmente, que no lo es para asociaciones o sociedad con las que, en su caso, realice transacciones o contratos el instituto político. En efecto, la Sala Superior determinó que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano procede para controvertir actos de la autoridad electoral y de los partidos políticos, pero improcedente contra actos de asociaciones y sociedades civiles adherentes a partidos políticos, cuando se trate de entidades de carácter autónomo e independiente, que no se rijan por la normativa electoral o partidista. Ello porque dichas asociaciones no tienen como objetivo promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, ni sus actividades se vinculan directa o inmediatamente con los comicios y los derechos político-electorales del ciudadano. Al respecto, se trae a colación para reafirmar, a contrario sensu, que están garantizados los derechos del ciudadano tratándose de actos de autoridad y de los institutos políticos.

Enseguida la cita textual de la jurisprudencia que refiere los supuestos de improcedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Samuel Fragoso Cedillo

vs.

**Comisión Nacional de Procesos
Internos de la Confederación
Nacional Campesina
Jurisprudencia 2/2012**

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE ASOCIACIONES Y SOCIEDADES CIVILES ADHERENTES A UN PARTIDO POLÍTICO.—De la interpretación sistemática de los artículos 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 9, párrafos 1 y 3, 12 y 80, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano procede para controvertir actos de la autoridad electoral y de los partidos políticos; por tanto, el referido medio de impugnación es improcedente contra actos de asociaciones y sociedades civiles adherentes a partidos políticos, cuando se trate de entidades de carácter autónomo e independiente, que no se rijan por la normativa electoral o partidista, ya que no tienen como objetivo promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, ni sus actividades se vinculen directa e inmediatamente con los comicios y los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Quinta Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1121/2008.—Actor: Samuel Fragoso Cedillo.— Responsable: Comisión Nacional de Procesos Internos de la Confederación Nacional Campesina.—6 de agosto de 2008.—Unanimidad de cinco votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretario: Roberto Jiménez Reyes.

Juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos. SUP-JDC-1156/2010 y su acumulado.—Actores: Héctor Padilla Gutiérrez y otros.—Responsable: Comisión Nacional de Procesos Internos de la Confederación Nacional Campesina.—20 de octubre de 2010.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretarios: Jorge Enrique Mata Gómez y Gustavo César Pale Beristain.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1169/2010.—Actor: Héctor Padilla Gutiérrez.— Responsable: Comisión Nacional de Procesos Internos de la Confederación Nacional Campesina.—20 de octubre de 2010.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretarios: Jorge Enrique Mata Gómez y Gustavo César Pale Beristain.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de enero de dos mil doce, aprobó por unanimidad de cinco votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. Pendiente de publicación.

A lo largo del texto, se ha hecho patente que es por conducto de la autoridad administrativa electoral que los partidos políticos deben garantizar los derechos político-electorales de sus agremiados. Esto lo disponen las resoluciones del órgano jurisdiccional. Efectivamente, la Sala Superior en diversas sentencias al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ha definido que procede solamente contra actos de la autoridad electoral, por lo que los partidos políticos no pueden ser sujetos pasivos de dicho juicio. En ese tenor la Sala Superior se ha manifestado en términos de que las normas constitucionales no disponen expresa o implícitamente, que los partidos políticos son parte pasiva de tal medio de impugnación, concluyendo que la intención del legislador fue la de excluir la procedencia del juicio contra actos de partidos políticos y sólo por una deficiencia en la técnica legislativa permaneció en la ley de la materia. Esto es muy importante recalcarlo. Una vez más, a continuación la sentencia correspondiente.

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS.—

Conforme con la interpretación sistemática de los artículos 41, fracción IV y 99 de la Constitución federal; 9o., párrafo 1, inciso d); 12, párrafo 1, inciso b); 79, párrafo 1; 80 y 84 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano procede solamente contra actos de la autoridad electoral, por lo que los partidos políticos no pueden ser sujetos pasivos de dicho juicio. Las normas constitucionales citadas no disponen expresa o implícitamente, que los partidos políticos son parte pasiva de tal medio de impugnación. Las bases constitucionales, sobre las que la ley desarrolla el sistema de medios de impugnación, están íntimamente vinculadas con actos de autoridad. Por su parte, la ley ordinaria invocada prevé que el juicio de que se trata se encuentra establecido exclusivamente para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano frente a los actos de autoridad, pues dispone que deberá presentarse por escrito precisamente ante la autoridad responsable; que en ese escrito deberá identificarse un acto o una resolución de una autoridad; que ésta es una de las partes en los medios de impugnación; que los supuestos de procedencia del juicio se encuentran estrictamente relacionados con actos de autoridad, y que la sentencia sólo debe notificarse al actor, a los terceros interesados y a la autoridad responsable. En consecuencia, en este juicio el sujeto pasivo es exclusivamente una autoridad, por lo que es improcedente contra actos de partidos políticos. No constituye obstáculo a lo anterior, lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 1, inciso b), de la ley citada, en el sentido de que es parte en los medios de impugnación *el partido político en el caso previsto por el inciso e)*, del párrafo 1 del artículo 81 de esta ley, que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna. Dicha mención al partido político como autor del acto impugnado, se debió a una omisión del legislador, ya que en los artículos 9o.; 12, párrafo 1, inciso b); 81, párrafo 1, inciso e); 85, párrafo 1, incisos b) y c), del anteproyecto de la ley mencionada, se proponía que el juicio procediera también contra actos de partidos políticos; pero al aprobarse la ley se suprimió tal propuesta y se conservó únicamente, por un evidente descuido, en el artículo 12, párrafo 1, inciso b). En tales circunstancias, cabe concluir que la intención del legislador fue la de excluir la procedencia del juicio referido, contra actos de partidos políticos y sólo por una deficiencia en la técnica legislativa permaneció en el último de los preceptos citados.

Tercera Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-012/97.—Andrés Arnulfo Rodríguez Zárate y otro.—27 de mayo de 1997.—Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-009/2000.—Emma Cervera Garza.—2 de marzo de 2000.—Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-242/2000.—Guadalupe Aguirre Hervis.—29 de diciembre de 2000.—Unanimidad de votos.

Revista Justicia Electoral 2002, suplemento 5, páginas 19-20, Sala Superior, tesis S3ELJ 15/2001.

Finalmente, es pertinente traer al análisis la tesis S3EL 007/2001, en la que la Sala Superior ha establecido que la autoridad administrativa electoral tiene facultades para requerir e imponer sanciones a los institutos políticos para garantizar y, en su caso, restituir en sus derechos a los ciudadanos. La Sala Superior, determinó que en el supuesto de una violación a los derechos político-electorales del ciudadano, por parte de un partido político, el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral estaba facultado para la imposición de una sanción al infractor y realizar las providencias necesarias para restituir al quejoso en el uso y goce del derecho violado, esto es, asegurarse del restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de la infracción. Quedó sentado que los institutos políticos están sujetos a las obligaciones que establece la legislación electoral y tienen la obligación de respetar los derechos de los ciudadanos.

Javier Martín Reyes en un análisis muy detallado, señala que después de una posición inicial de la Sala Superior, visible en sus tesis S3EL008/97 y la jurisprudencia S3ELJ15/2001, que consistió en determinar que los actos de los partidos políticos no eran susceptibles de ser impugnados, tomó la ruta siguiente: “En 2001, [la Sala Superior] determinó que los militantes podían acudir al Instituto Federal Electoral para solicitar la restitución de los derechos que les hubiesen sido conculcados por las dirigencias partidistas”.⁴⁰ Posteriormente, en 2002, el Tribunal fijó los elementos mínimos que debían cumplir los estatutos de los partidos políticos para considerarlos democráticos, tanto en sus procesos de nominación de candidatos como en la elección de dirigencias y en la imposición de sanciones.⁴¹ Finalmente en 2003, el TEPJF dio un giro de 180 grados respecto de su postura inicial, y determinó que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano era una vía idónea para impugnar actos y resoluciones de los partidos políticos.⁴²

⁴⁰ Tesis S3EL 007/2001.

⁴¹ Jurisprudencia S3ELJ03/2005.

⁴² Ob. Cit. Véase jurisprudencia S3ELJ03/2003.

He aquí la tesis respectiva para pronta referencia en el que la autoridad electoral administrativa tiene la doble obligación de imponer una sanción y restablecer los derechos del ciudadano.

DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. SU VIOLACIÓN POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SÓLO FACULTA AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL A IMPONER LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, SINO QUE LO CONSTRIÑE TAMBIÉN A RESTITUIR AL AFECTADO EN EL GOCE DEL DERECHO VIOLADO.-

De una interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 3o., párrafo 1; 22, párrafo 3; 38, párrafo 1, inciso a); 68, párrafo 1; 69, párrafo 1, inciso d); 73, párrafo 1, y 82, párrafo 1, incisos h) y w), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se arriba a la conclusión de que, en caso de una violación a los derechos político-electorales del ciudadano, por parte de un partido político, el Consejo General del Instituto Federal Electoral está facultado no sólo para la imposición de una sanción al infractor, sino también para realizar las providencias necesarias para restituir al quejoso en el uso y goce del derecho violado. En efecto, si se parte de la base de que la ley debe ser indefectiblemente observada por los partidos políticos nacionales, resulta que para el logro de los fines establecidos en el artículo 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistentes en 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, dichos partidos políticos nacionales quedan sujetos a las obligaciones que establece la legislación electoral y, concretamente, tienen el deber jurídico de respetar los derechos de los ciudadanos, según lo previsto por los artículos 22, párrafo 3, y 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Por otra parte, el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene la responsabilidad de vigilar que los partidos políticos cumplan con lo establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso a) de dicho cuerpo legal, en conformidad con lo dispuesto en los preceptos citados al principio. En consecuencia, si en concepto de esa autoridad electoral está demostrado que el partido político conculcó el derecho político-electoral de un ciudadano, el Consejo General del Instituto Federal Electoral no solamente está facultado para imponer la sanción correspondiente, sino que también está constreñido a dictar las medidas necesarias para restituir al ciudadano afectado en el uso y goce del derecho político-electoral violado, que restablezcan las cosas al estado que guardaban antes de la infracción cometida, pues sólo de esta manera quedarán acatadas cabalmente las normas reguladoras de esa clase de derechos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-021/2000.-Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga Gómez.-30 de enero de 2001.- Mayoría de cuatro votos.-Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.-Disidentes: Eloy Fuentes Cerda, Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y José de Jesús Orozco Henríquez.-Secretaría: Aurora Rojas Bonilla.

Revista Justicia Electoral 2002, Tercera Época, suplemento 5, páginas 53-54, Sala Superior, tesis S3EL 007/2001.

V. TUTELA DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES EN EL MARCO JURÍDICO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.

En el ánimo de señalar algunos aspectos puntuales que atañen a la entidad federativa que es nuestra anfitriona editorial sobre el tema desarrollado en el presente ensayo, es que se incluye una breve referencia.

El artículo 1º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo dispone que todas las personas gozarán de los derechos humanos que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse.

Asimismo, establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, dice la Constitución local, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley de la materia, y tratándose de la tutela y protección de los derechos político-electorales, la ley secundaria tiene sustento constitucional y de la que se destaca lo siguiente:

La Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo regula el sistema de medios de impugnación⁴³ y contempla al denominado juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que enseguida se describe y que se trae a colación toda vez que las entidades federativas no están constreñidas a establecer poderes que estén previstos de manera exclusiva y definitiva en la Constitución federal; muy por el contrario, tienen la atribución y facultad de crear los órganos necesarios en los que se depositen aquellos.

En ese sentido, y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución General de la República⁴⁴, y las disposiciones expresas contenidas en la Constitución local, la Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo tiene el soporte constitucional y sustento de aplicación en el ámbito territorial en la entidad.

Por lo que respecta a la procedencia en el ámbito local, se materializa cuando el ciudadano por sí mismo o a través de su representante, 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.

⁴³ ARTÍCULO 4. El sistema de medios de impugnación regulado por esta Ley tiene por objeto garantizar:

I. Que todos los actos, acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales y de participación ciudadana se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad;

II. La definitividad de los distintos actos y etapas del proceso electoral.

El sistema de medios de impugnación se integra por:

a) al c)

d) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

⁴⁴ CPEUM Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos.

El medio impugnativo contra los actos y resoluciones de la autoridad administrativa, procede cuando el ciudadano, que tiene un interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales del Estado. El juicio sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas, ya que ley de la materia establece como plazo el de 10 días para que se dicte sentencia, contados a partir de la admisión de la demanda.

Por lo que respecta a la competencia, corresponde al Tribunal Electoral del Estado de Michoacán constituirse en la única instancia para resolver en lo siguiente: En relación con la elección de Gobernador, diputados y ayuntamientos; por la violación de derechos por determinaciones de partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de Gobernador, diputados, ayuntamientos y dirigentes de los órganos estatales de dichos institutos, así como en los conflictos internos de los partidos políticos; por violación de derechos por determinaciones de partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de las elecciones de autoridades municipales y diputados locales, y por violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales.

En suma, Michoacán está integrado a las entidades federativas que han incorporado en su marco jurídico las disposiciones necesarias para garantizar los derecho político-electorales, nada menos que los derechos de los ciudadanos mexicanos habitantes del Estado para votar, ser votados y de desempeñar cualquier empleo, cargo o función del Estado o de los ayuntamientos; de afiliación y asociación.

VI. CONCLUSIONES

Los derechos político-electorales del ciudadano se constituyen en derechos fundamentales⁴⁵. Es así porque tienen como finalidad salvaguardar la participación de los ciudadanos en la vida política, lo cual corresponde al correcto funcionamiento de la democracia, y constituye un medio de defensa o de control de la Constitución, tutelado mediante un proceso jurisdiccional.

El Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, es el medio que tiende a garantizar los derechos fundamentales establecidos en la Constitución General de la República y en tratados internacionales de los que México es parte. Tutela los derechos político-electorales y los relacionados con éstos como son los de petición, reunión, información y libertad de expresión y difusión de ideas. En nuestra legislación hasta antes de 1996, los ciudadanos no tenían un medio garantista para su salvaguarda.

Las reformas constitucionales y legales de 1996 y 2007 y las tesis y la jurisprudencia que ha emitido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tienden a garantizar la tutela de estos derechos inherentes al ciudadano. Esto es labor del Congreso vertida en la Constitución y la ley secundaria, así como la labor resolutoria e interpretativa de los órganos jurisdiccionales, dan sustento a este medio de impugnación para que sea efectiva la protección de estos derechos.

⁴⁵ Luigi Ferrajoli.- Son derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos os seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar, entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por norma jurídica; y por status, la condición de un sujeto prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad por ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.

Es de destacar las características de las resoluciones que la Sala Superior ha asumido para resolver estos juicios, que tienen que ver con la argumentación jurídica basada en principios que permiten tener una concepción más amplia de la realidad.

A partir de la realidad política e institucional que se vive en los partidos políticos y de los actos de autoridad que se emiten día con día, queda acreditado que con acciones para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano, se hace presente una plena tutela a cargo del órgano jurisdiccional, revestida de efectividad y eficacia.

En suma, hoy México tiene todo un andamiaje jurídico muy sólido, puesto al servicio de la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Bibliografía

ALDANA GÓMEZ, Ángel Javier y HERNÁNDEZ CRUZ, Omar. “Capítulo VII. Sistema de medios de impugnación electoral en México”, en *La justicia electoral en México*. 20 años. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Estudios doctrinales. Tomos I y II. Coordinador Manuel González Oropeza. Edición: Coordinación de Comunicación Social. México, 2008.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. *Derecho Electoral en México*. Trillas. México, 1999.

CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004

COSSÍO DÍAZ, José Ramón y HERNÁNDEZ CHÁVEZ, María Luisa (Coords.) 2014. *La transparencia y el acceso a la información en los expedientes judiciales*. México. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, organismo Constitucional Autónomo.

DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Luis Ma. *Sistema de Derechos Fundamentales*, 2da edición, Civitas, 2005.

ESCALANTE TOPETE, Luis Rolando. *Los derechos político electorales del ciudadano mexicano habitante y residente en Baja California*, en *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del estado*. Máximo N. Gámiz Parral, coordinador. Primera edición. IIJ –UNAM. México, 2005.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. *Tratado de derecho electoral*. Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México. 2011.

FERRAJOLI, Luigi. *Garantismo y derecho penal. Un diálogo con Ferrajoli*. México: ubijus/Instituto de Formación Profesional. 2010.

GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, 2003.

NAVA GOMAR, Salvador O. 2010. *El control jurisdiccional de la “vida interna” de los partidos político*. La experiencia en México. Ponencia presentada en la “II Conferencia Iberoamericana

sobre Justicia Electoral”, 1 al 3 de septiembre, en Panamá. Disponible en <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/justicia-electoral/ponencias/salvador.nava.pdf> (consultada el 4 de julio de 2011).

MARTÍN REYES, Javier. Un garantismo en tensión. La primera integración del TEPJF y el control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos. Justicia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2012

OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, José Fernando. Juicio para la protección de los derechos político – electorales del ciudadano, en Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. María del Pilar Hernández, coordinadora. Primera edición. IIJ – UNAM. 2002.

RODRÍGUEZ LOZANO, Luis Gerardo. La tutela judicial efectiva en materia de derechos político electorales. Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Edición 2013

SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo y VIVES SEGL, Horacio, “Democracia en litigio, una aproximación a los efectos de la reforma político electoral de 2013 – 2014 en la aplicación de la legislación de género”, en Democracia electoral rijosa y litigiosa en México. Un caso, la paridad de género. Luis J. Molina Piñeiro, editor y responsable académico. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho de la UNAM, Colegio de Profesores Investigadores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia AC (COPUEX), Instituto Electoral de Michoacán, Instituto Electoral del Estado de Puebla y la Procuraduría General de la República, a través de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. México, 2016.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Vigente. México.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Vigente. México.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Vigente. México.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1990, México.

Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo. 2015. Michoacán de Ocampo, México.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Vigente. México

Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo. 2015. Michoacán de Ocampo, México.

Reglamento Interno del Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación. 2015. México.

LAS AUTORIDADES ELECTORALES FRENTE AL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD

Raúl Becerra Bravo¹

SUMARIO: I. Introducción. II. Sistemas de Control Constitucional. III. Control de Constitucionalidad y Control de Convencionalidad. IV. El esquema vigente del Control de Constitucionalidad y Convencionalidad en México. V. El Control de Constitucionalidad y Convencionalidad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. VI. La Situación del Instituto Nacional Electoral, los Tribunales Electorales Locales y los Organismos Públicos Locales Electorales en el Control de Constitucionalidad y Convencionalidad. VII. Conclusiones. VIII. Bibliografía.

RESUMEN: Existe en nuestro país un nuevo paradigma que obliga a todos los jueces del país a resolver ejerciendo el control de convencionalidad difuso; dicho esquema abarca también a la materia electoral, incluso el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya lo ejerce, por lo que el reto es que lo ejerzan también los Tribunales Electorales Locales, siempre que esté en riesgo un derecho humano, sin embargo, el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación no están facultadas para ejercer el control de convencionalidad ni siquiera cuando realizan funciones jurisdiccionales, cuestión que debe valorarse en sus alcances y límites.

PALABRAS CLAVE: Autoridad, abstracto, administrativas, concentrado, concreto, control, constitucionalidad, convencionalidad, difuso, impugnación, instituto, juicios, jurisdiccional, sistemas, tribunales.

I. INTRODUCCIÓN

El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional, con la que se concretó el inicio de un nuevo paradigma para el Estado Mexicano que busca de forma garantista proteger los derechos humanos implementando el control de convencionalidad difuso (mismo que fue negado anteriormente por la propia Suprema

¹ Maestro en Derecho y Especialista en Derecho Electoral por la Facultad de Derecho de la UNAM, además cuenta con Especialidad en Justicia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actualmente, se desempeña como Asesor de Consejero Electoral del INE. Ha sido Subdirector de Quejas en la Dirección Jurídica del IFE y Vocal Secretario Distrital del IFE.

Corte de Justicia de la Nación), esto es, privilegiar por todos los jueces nacionales la protección de derechos humanos en el ámbito de su competencia, a grado tal que podrían inaplicar una norma interna que se contrapone con Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, a fin que prevalezca la norma que resulte más benéfica para las personas.

De acuerdo con lo anterior, la intención del presente ensayo es analizar de una manera sencilla y didáctica cuál es el esquema vigente del control de constitucionalidad y convencionalidad en nuestro país, haciendo énfasis en esta evolución sobre la aplicación del control de constitucionalidad y convencionalidad en materia electoral, señalando desde mi opinión, cuál es el papel que tienen dentro de este esquema los tribunales electorales locales y las autoridades administrativas electorales (Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales).

II. SISTEMAS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

1. Breves reflexiones sobre las garantías constitucionales

Para ubicar nuestro tema de control constitucional, es pertinente advertir que lo que estudiaremos en el presente ensayo son los sistemas de control constitucional de tipo estrictamente jurídico, que en forma particular se estudia por el Derecho Procesal Constitucional.

Es pertinente la aclaración, en razón que no se desconocen criterios de autores como Héctor Fix Zamudio, quien considera que no sólo existen medios de protección a la constitución estrictamente jurídicos (garantías constitucionales) sino que existen otros como el político (división de poderes, atribuciones y límites orgánicos) y económicos (control presupuestal de gasto público). En su conjunto, dicho autor los denomina bajo el concepto genérico de Defensa de la Constitución.

En lo que se refiere a los medios de protección constitucional estrictamente jurídicos (garantías constitucionales), se puede decir que gradualmente se ha ido adoptando en un sentido procesal con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial:

A partir de entonces se extendió la concepción de las garantías constitucionales como instrumentos de tutela de las disposiciones fundamentales para lograr su restitución cuando hubiesen sido desconocidas o violadas, lo que trascendió a la denominación que se ha adoptado en las cartas surgidas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial...²

Lo anterior cobra relevancia, porque debe recordarse que en nuestra Carta Magna antes de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, el Título Primero, Capítulo I se denominaba “De las Garantías Individuales”, para ahora denominarse “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, lo que implica que anteriormente se tenía una visión tradicional del concepto de garantías constitucionales, en razón que eran equiparadas a los derechos funda-

² Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, 2ª ed., Porrúa, México, 2001, p. 195.

mentales, mientras que ahora se considera que existen derechos fundamentales y garantías de protección que son de tipo adjetivo o procesal.

Al respecto, el autor Héctor Fix Zamudio, señala que:

74. B) Garantías constitucionales La segunda categoría no las identifica, como se hizo tradicionalmente con los derechos de la persona humana consagrados en la Constitución, sino como los medios jurídicos, de naturaleza predominantemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder...³

Podemos decir que no sólo se trata de un cambio inocuo de terminología, por el contrario, ha representado un cambio de paradigma en el campo del Derecho, en razón que la anterior denominación refleja esquemas tradicionales de interpretación jurídica, como es el caso de interpretaciones gramaticales (letrísticas), silogismo judicial (subsunción) que no siempre atendía a la protección de derechos humanos y mucho menos procuraban justicia, porque a final de cuentas parten de una aplicación mecánica del Derecho (formalismo jurídico) y aunque no es nuevo el tema de los Tratados Internacionales, en la práctica no reflejaban la trascendencia que tienen ahora.

Mientras que el modelo actual (neoconstitucional) permite diversos criterios de interpretación de la norma (incluida la interpretación conforme); distinción de reglas y principios; ponderación por colisión de derechos fundamentales; la interpretación más favorable a las personas ya sea que se encuentren consignados en la Constitución General o en los Tratados Internacionales; así como el control convencional difuso del que se hablará más adelante. El eje de este cambio no es otro que la pretensión de la protección material y no sólo formal de los derechos humanos. Como se observa es notable el cambio de paradigma en la aplicación del Derecho.

2. Control difuso o americano y control concentrado o austriaco-europeo.

Respecto a la primera de las clasificaciones, prácticamente la doctrina es unánime al considerar que el control difuso o americano comenzó a practicarse en los Estados Unidos de América en 1803 con la sentencia del juez John Marshall en el caso *Marbury vs Madison*, y aunque los antecedentes del caso son muy interesantes, para efectos de nuestro estudio basta con señalar que en esa sentencia se refleja que los jueces estadounidenses deben resolver prefiriendo a la Constitución en relación con cualquier otra ley, al grado de abstenerse de aplicarla si resulta contraria.

El sistema difuso se ha extendido casi por toda América y sus características no han variado. Es un tipo de control que confía a cualquier juez, sin importar su fuero, la regularidad constitucional de las leyes. En otras palabras, todo juez debe, ante un caso concreto que verse sobre cualquier materia, inaplicar una ley inconstitucional y fallar mediante una sentencia con efectos *inter partes*...⁴

³ Fix Zamudio, Héctor. Introducción al Derecho Procesal Constitucional, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., 2002, pp. 72 y 73.

⁴ Elementos de Derecho Procesal Constitucional, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 26.

Por su parte, el control concentrado fue ideado por Hans Kelsen, a fin que un Tribunal Constitucional independiente a los demás se encargara de resolver las controversias de inconstitucionalidad con efectos *erga omnes*.

El control concentrado desconoce a la jurisdicción ordinaria en materia de defensa constitucional, de la que se encarga un solo órgano, con integración y funciones específicas e independientes de los poderes públicos. En este sistema sí existe un contencioso constitucional. Mientras que el control difuso se produce con independencia del tipo de conflicto sometido al conocimiento de un juzgador, en el sistema concentrado el asunto debe ser de orden constitucional. Asimismo, es abstracto porque los casos a resolver por el Tribunal Constitucional no entrañan una controversia jurídica entre dos partes. El tribunal se limita a declarar, con efectos generales, si una ley se adecua o no a los postulados de la Ley Suprema, previo estudio de una cuestión o acción de inconstitucionalidad que promueven órganos políticos.⁵

3. Sistema de control abstracto y concreto

Es importante destacar los efectos que tiene cada uno de estos sistemas (difuso y concentrado), porque como puede observarse de las citas anteriores en el sistema de control difuso los efectos son inter partes (solo a las partes en relación jurídica), mientras que el sistema de control concentrado tienen efectos *erga omnes* (efectos generales, para todas las personas, sin necesidad que exista una relación jurídica).

Sobre este punto, el autor Jaime Cárdenas Gracia explica:

... Kelsen señala que la función de un Tribunal Constitucional como el de Austria no es cualitativamente diferente a la de cualquier otro órgano judicial en lo que concierne a la determinación del contenido de una norma: la diferencia cardinal radica en que un tribunal ordinario produce normas que resuelven controversias específicas, mientras que el Tribunal Constitucional anula normas y actúa como legislador negativo...⁶

De esta manera, se puede observar que en los sistemas de control difuso, lo que realizan todos los jueces es inaplicar la norma en los casos concretos, por lo que es necesario que exista una relación o controversia jurídica, mientras que en el caso del sistema de control concentrado, las decisiones del órgano especializado (Tribunal Constitucional) no parten de una relación o controversia jurídica, es decir, no se requiere de un agravio personal o directo, por lo que basta con contar con legitimación para solicitar la expulsión de una norma del sistema jurídico por considerarla contraria a la Constitución General, a esto se le llama declaración de inconstitucionalidad y que tiene como efecto, no la inaplicación al caso concreto, sino la invalidación o expulsión de la norma del sistema jurídico, por lo que la misma no podrá volver a ser aplicada bajo ninguna circunstancia.

⁵ *Ibidem*, p. 29.

⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, *La Argumentación como Derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, pp. 364 y 165.

En los casos en que se ejerce el control constitucional sin necesidad que se requiera de una relación jurídica o de actos de aplicación de la norma, se le denomina como control abstracto, por el contrario, nos encontramos ante un ejercicio de control concreto cuando se requiere de esa relación jurídica a través de un litigio en el que se cuestiona la constitucionalidad de una norma.

De esta manera, podríamos hacer dos binomios en los sistemas de control constitucional: control difuso-concreto (inaplicación de la norma por órganos jurisdiccionales) y el control concentrado-abstracto (invalidez de la norma por un órgano especializado o Tribunal Constitucional); sin embargo, debemos decir que las características de éstos sistemas, en mi opinión, no se han adoptado en distintos países de forma pura, sino que se han tomado elementos de uno y de otro.

III. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

Antes de revisar el sistema de control de constitucionalidad y convencionalidad mexicano, considero que bajo el nuevo paradigma que ya ha sido comentado, resulta conveniente tener en cuenta el texto constitucional en sus artículos 1 y 133 a fin que se proceda a su análisis en varios tópicos sobre sus implicaciones.

Artículo 1.

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Artículo 133.

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las

disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.⁷

Como puede observarse, aunque siempre han sido importantes los Tratados Internacionales ahora cobran mayor realce en materia de derechos humanos no sólo para su aplicación por el Poder Judicial de la Federación, sino por todos los órganos jurisdiccionales (lo que abarca tribunales administrativos y tribunales locales), lo que implica un control difuso y de convencionalidad (relativo a la protección de derechos humanos consignados en Tratados Internacionales), interpretando con la norma más favorable para las personas (principio pro homine o pro persona), además, se agregaron principios que pretenden garantizar la protección de derechos humanos (universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad).

Todas estas implicaciones las desarrollaremos más adelante, sólo basta decir por el momento que las autoridades administrativas no están facultadas para ejercer control de convencionalidad de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1. Los principios protectores de los derechos humanos

Sobre los principios que acabamos de señalar, el autor Santiago Nieto Castillo, se refiere a ellos en los términos siguientes:

... El principio de interdependencia, señala Juan Carlos Hitters y Oscar L. Fappiano (Hitters 2007, 54), consiste en que todos los derechos fundamentales merecen idéntica consideración jurídica. Por consiguiente, no existe un número cerrado y preciso de derechos de la persona, ya que lo que se protege es el valor de la persona en sí misma.

El principio de universalidad (Sagües 2006, 213) procura la observancia de un mínimo común, en todo el globo, de ciertos derechos fundamentales; el principio de indivisibilidad consiste en que no es correcto ignorar, en la defensa o interpretación de un derecho humano, los restantes. El principio de progresividad consiste en que debe preferirse la interpretación que restrinja en menor escala el derecho en juego o que permita su evolución de manera constante.

La reforma constitucional también incorpora como principio interpretativo el pro homine o pro persona, que consiste en el deber de las autoridades del Estado de interpretar las normas relativas a los derechos humanos de la forma que más favorezca a las personas. Por vez primera, los derechos humanos se convierten en la fortaleza y cúspide del sistema jurídico, con independencia de su formulación.⁸

De esta manera, con independencia que los órganos jurisdiccionales ejerzan el control de constitucionalidad o convencionalidad en su ámbito de competencia (federal o local), deben

⁷ Compendio Legislación Nacional Electoral, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Instituto Nacional Electoral y otros, Tomo I, 2014, pp. 3 y 128.

⁸ Nieto Castillo, Santiago, Control de Convencionalidad y la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, Serie Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, número 30, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, p. 34.

atender a la interpretación más favorable a la persona, (siempre que no exista restricción constitucional expresa porque de ser así, prevalece la disposición constitucional sobre la del Tratado Internacional, tema del que continuaremos en el siguiente apartado).

Aunado a lo anterior, los principios de interdependencia, universalidad, indivisibilidad y progresividad deben observarse en cualquier de las resoluciones en las que se encuentren vinculados derechos humanos (ya sea por control de constitucionalidad o de convencionalidad), sin olvidarnos de la aplicación de técnicas de ponderación por colisión de principios o de derechos humanos (idoneidad, necesidad y proporcionalidad).

2. El viejo debate sobre la jerarquía normativa entre Constitución y Tratados Internacionales

Sin ser la pretensión del presente ensayo hacer un estudio pormenorizado sobre este tópico, basta con señalar que antes de la reforma constitucional de 2011 la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ubicaba a los Tratados Internacionales por debajo de ella, así se observa una tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: **TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.**⁹ De igual manera, otras tesis ratificaban ese criterio.¹⁰

Con motivo de la reforma constitucional señalada hubo opiniones de que ya se encontraban en el mismo plano jerárquico o incluso por encima de la Constitución General, cuando el Tratado Internacional resultara más benéfico en materia de derechos humanos, es decir, cuando se pueda realizar una interpretación más favorable para la persona (principio pro persona).

Sobre las disposiciones del artículo 1 y 133 constitucionales valdría la pena preguntarnos ¿quién incluyó a los Tratados Internacionales como bloque de regularidad constitucional?, o dicho en otras palabras ¿qué ordenamiento le da a los Tratados Internacionales el rango constitucional?, en mi opinión no hay duda, el ordenamiento que incluye a los Tratados Internacionales para que forme parte del bloque de regularidad constitucional, es precisamente la Constitución General, por lo que podría darse el caso que en una posterior reforma podría eliminarlos del mencionado bloque, con lo que se demuestra de manera muy simple cuál se encuentra jerárquicamente por encima de los Tratados Internacionales.

Incluso la parte final del primer párrafo del artículo 1, señala que los derechos humanos amparados por la Constitución y los Tratados Internacionales no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos que la propia Constitución establezca. Queda clara la jerarquía constitucional.

⁹ Tesis P. IX/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 6.

¹⁰ Tesis aislada P. LXXVII/99, página 46, Tomo X, Noviembre de 1999, Materia Constitucional, Pleno, del Semanario Judicial de la Federación. Rubro: TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL y Tesis de jurisprudencia 1º/J. 80/2004, página 264, Tomo XX Octubre de 2004, Materia Constitucional, Primera Sala, del Semanario Judicial de la Federación. Rubro: SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO. PRINCIPIOS DE. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE.

Podríamos seguir cuestionándonos, ¿y qué pasa si un derecho humano consignado en un Tratado Internacional es más garantista que la propia Constitución?, la respuesta es simple, debe atenderse al criterio del Tratado Internacional, no porque sea jerárquicamente superior, sino porque es la propia Constitución General quien da la regla de que en esos casos se aplique el principio pro persona (interpretación que más favorezca a la persona). Dicha regla se observa precisamente en el segundo párrafo del artículo 1 constitucional, por lo que en realidad no hay un conflicto normativo, más bien es una concurrencia en la que se tiene prevista una solución.

Sigamos en la especulación, ¿qué sucedería si no se trata de una concurrencia normativa entre Constitución y Tratado Internacional sobre un derecho humano, sino que por el contrario, se trata de normas antagónicas sobre derechos humanos?, es decir, supongamos que la Constitución restringe expresamente y el Tratado Internacional es permisivo, en este supuesto no resulta aplicable el tema de la aplicación de la norma más benéfica a la persona, por el contrario, se trata de determinar cuál prevalece sobre la otra. En mi opinión, prevalece la Constitución.

Esto es así porque el principio pro persona parte de la idea de la norma más benéfica, es decir, cuando en ambos ordenamientos existe el mismo derecho reconocido, pero una disposición con mayores beneficios, sin embargo, esto no resulta aplicable cuando una norma reconoce el derecho y el otro lo niega, es así que se dan supuestos antagónicos y si es el caso de que es la Constitución la que niega el derecho es la que debe prevalecer, en razón que como hemos dicho, la parte final del primer párrafo del artículo 1 así lo establece, lo que implica una supremacía constitucional.

No obstante lo anterior, lo más importante de la reforma constitucional no es la supremacía constitucional, sino que debe quedar claro que lo relevante es que se establece que el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos lo conforman en forma indistinta tanto la Constitución General como los Tratados Internacionales (en los que México sea parte), a fin de conformar un catálogo de rango constitucional más amplio de protección de los derechos fundamentales, de ahí que se señale que la jerarquía no es tan relevante, sin embargo, debe atenderse al caso de que en la Constitución exista restricción expresa, así se desprende en la contradicción de tesis 293/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como se muestra a continuación:

Ahora bien, como ya se señaló, derivado de la parte final del primer párrafo del artículo 1º constitucional, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende que cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional.¹¹

Con base en lo anterior, en dicha contradicción de tesis el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó como válida la siguiente tesis:

¹¹ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la Contradicción de Tesis 293/2011, p.53., ubicada en la siguiente dirección <https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Epocas/Pleno/DecimaEpoca/293-2011-PL%20CT%20Ejecutoria.pdf> consultada el 23 de junio de 2016.

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUELLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.¹²

3. Criterio de obligatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

En un tema semejante, sobre el debate relativo a si la jurisprudencia internacional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es obligatoria o sólo funge como criterio orientador para los órganos jurisdiccionales de nuestro país, en la misma contradicción de tesis, la Suprema Corte consideró que tienen fuerza vinculante de análisis al caso concreto aún y cuando el Estado Mexicano no hubiera sido parte al tratarse de una extensión de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

La Corte Interamericana es el intérprete de la Convención y dicho órgano junto con la Suprema Corte se encargan de proteger derechos humanos, pero la jurisprudencia internacional debe tratar de armonizarse con la nacional, siempre que así sea posible (interpretación conforme), y si esto no fuera posible, atendiendo al principio pro persona, se debe preferir la más benéfica, además, la jurisprudencia internacional sí será obligatoria indefectiblemente cuando el Estado Mexicano hubiera sido parte.

Por todo lo anterior, se concluye que los criterios emanados de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos resultan vinculantes para los jueces nacionales con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio, toda vez que dotan de contenido a los derechos humanos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. No obstante, la aplicación de dicha jurisprudencia deberá hacerse en términos de colaboración y no contradicción con la jurisprudencia nacional, atendiendo en todo momento al principio pro persona. En este sentido, la fuerza vinculante de la jurisprudencia de la Corte Interamericana se desprende del propio mandato constitucional establecido en el artículo 1º constitucional, pues el principio pro persona obliga a los jueces nacionales a resolver atendiendo a la interpretación más favorable a la persona.¹³

De acuerdo con lo anterior, en síntesis, se puede decir que cuando México ha sido parte en la controversia internacional, la jurisprudencia le será obligatoria, en caso contrario, le será vinculante analizando si es aplicable al caso concreto y si armoniza con la jurisprudencia nacional (como interpretación conforme) y sólo en el caso que no fuera posible esa armonización se preferirá la que mayor beneficio tenga para la persona. De esta manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene la siguiente tesis de jurisprudencia:

JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.¹⁴

¹² *Ibidem*, pp. 64 y 65.

¹³ *Ibidem*, pp. 63 y 64.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 65 y 66.

4. Control de convencionalidad concentrado y control de convencionalidad difuso

Puede decirse que los orígenes del control de convencionalidad en México, se dieron a raíz del caso Radilla Pacheco conocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y que a su vez, posteriormente derivó en el asunto Varios 912/2010 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin olvidarnos por supuesto, de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011.

Con dichos elementos puede decirse que el control de convencionalidad difuso corresponde a todos los jueces del país. Así, el autor Miguel Carbonell considera lo siguiente:

Pasamos de un modelo de control de constitucionalidad que podríamos llamar semi-concentrado (en el que participaban varios jueces, pero todos de nivel federal), a un modelo de mayor complejidad en el que se suma el control de convencionalidad y se amplía hacia todos los jueces. Lo que tenemos en consecuencia, es un sistema difuso de control de convencionalidad.¹⁵

No debemos olvidar que el control de convencionalidad se refiere a que los jueces tengan la posibilidad de analizar si en un caso concreto una norma interna es contraria a un Tratado Internacional en materia de derechos humanos y, si es el caso, tienen la facultad de inaplicar la norma interna, cuando el instrumento internacional sea más favorable a la persona (principio pro persona) y no exista restricción constitucional, mientras que lo difuso se refiere a que dicha actividad la pueden realizar todos los órganos jurisdiccionales del país.

En este punto, debemos decir que existen garantías constitucionales que se ejercen de forma concentrada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que tienen como efecto invalidar la norma, mientras que los órganos jurisdiccionales sólo se encuentran facultados para inaplicar la norma jurídica. Lo anterior se explica por el mismo Miguel Carbonell en los siguientes términos:

Lo que la Corte señala es que los jueces federales (pueden de conformidad con las reglas existentes en materia de amparo, de controversias constitucionales o de acciones de inconstitucionalidad) llegar a realizar una declaración que tenga por efecto la invalidación de una norma general. Esto implica que los jueces federales pueden terminar “expulsando” a la norma del sistema jurídico de forma que (como regla general y salvo contadas excepciones no pueda volver a aplicarse en ningún caso.

Ahora bien, la facultad de los jueces locales abarca solamente (aunque no es poco, desde luego) la posibilidad de decretar la inaplicación de las normas generales, lo que tendría como efecto que tales normas no se apliquen a un caso concreto bajo conocimiento de las autoridades judiciales locales, sin que ello afecte a su vigencia ni limite la posibilidad del resto de autoridades para seguirlas aplicando a casos que se presenten más adelante.¹⁶

¹⁵ Carbonell, Miguel, Introducción General al Control de Convencionalidad, México, Porrúa, 2013, p.30.

¹⁶ *Ibidem*, p. 34.

Este mismo criterio se aprecia en la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema corte de Justicia de la Nación de clave 18/2012 **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011)**,¹⁷ así como la tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de clave LXVII/2011 **CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD**.¹⁸

De acuerdo con lo anterior, queda claro que dentro del Estado Mexicano existen garantías constitucionales que han sido reservadas como un control concentrado por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que tiene como efectos que puede llegar a invalidar la norma (expulsarla del sistema jurídico).

Aunado a lo anterior, podemos decir que también existe el control de convencionalidad concentrado, el cual es explicado en forma clara por el autor José de Jesús Orozco Henríquez:

... una vez agotados los recursos internos previstos en los respectivos países miembros de la OEA, de manera subsidiaria y complementaria, se surte la competencia de la Comisión Interamericana para conocer de las peticiones que se le presenten con tal motivo...¹⁹

Más adelante el mismo autor, en relación con la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, señala lo siguiente:

Entre tales recomendaciones se establecerá no sólo una reparación integral a la persona afectada por la violación, sino como garantía de no repetición, la reforma al marco legislativo del mismo Estado para adecuarlo a lo previsto en el derecho internacional de los derechos humanos.

En el supuesto de que el Estado involucrado no atienda tales recomendaciones y haya reconocido la jurisdicción de la Corte Interamericana, la Comisión podrá decidir someter a la consideración de la Corte el caso respectivo. En su oportunidad, la propia Corte Interamericana estará en aptitud de emitir una sentencia, con carácter vinculatorio, por la cual establezca la responsabilidad internacional del Estado por la comisión de un hecho ilícito internacional derivado de su actividad u omisión legislativa en el sentido material –al violar lo establecido en la normativa interamericana por no haber ajustado su marco jurídico a los parámetros internacionales–, ordenando la reparación integral a la víctima y la modificación del marco legal interno para hacerlo compatible con la Convención Americana y demás instrumentos aplicables. Lo anterior es lo que se conoce como “control externo de convencionalidad” (García 2011, 2), “control concentrado de convencionalidad” (Ferrer 2012, 368) o control de la convencionalidad en sede interna.²⁰

De acuerdo con lo anterior, se advierte que mientras en México de manera interna se ejerce principalmente el control de convencionalidad concentrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ejerce el control de convencionalidad en forma concentrada de manera externa o internacional a fin

¹⁷ Tesis 1ª./J. 18/2012, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 1, diciembre de 2012, p. 420.

¹⁸ Tesis P. LXVII/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 1, Diciembre de 2011, Pág. 535.

¹⁹ Orozco Henríquez, José de Jesús, Control de la Convencionalidad en Materia Electoral, Serie Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, número 29, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, p. 16.

²⁰ *Idem*.

de verificar si una norma interna va en contra de alguno de los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos o incluso puede verificar si determinadas resoluciones se apegan a las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En síntesis, el control de convencionalidad concentrado se puede realizar en vía interna y externa (Suprema Corte de Justicia de la Nación y Comisión o Corte Interamericana de Derechos Humanos, respectivamente), mientras que el control de convencionalidad difuso se realiza por los órganos jurisdiccionales del Estado Mexicano. Esta dicotomía se observa en la tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE SU EJERCICIO EN SEDE NACIONAL E INTERNACIONAL**.²¹

5. Control de convencionalidad difuso (ex officio)

El tema del conocimiento del control de convencionalidad difuso ex officio tiene cierto debate respecto a cuándo lo pueden ejercer los órganos jurisdiccionales.

El autor Santiago Nieto Castillo explica el control de convencionalidad ex officio, en los términos siguientes:

El carácter ex officio implica que los jueces nacionales, en su carácter de jueces interamericanos, deben, en razón de su oficio, realizar la función de contrastar las normas locales con el marco interamericano, para efecto de dejar de aplicar el primero cuando contravenga al segundo, esto, sin petición expresa de parte.²²

Sobre este tema, quedaría la duda del nivel de garantismo que pueden realizar los jueces, esto es, ¿se debe desprender estrictamente este control del contenido de agravios o conceptos de violación?, o bien, ¿con motivo del control ex officio se puede suplir completamente el contenido de la demanda a fin de verificar si una norma interna es contraria a un Tratado Internacional?

En mi opinión, en la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD PARA SU EJERCICIO OFICIOSO POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES FEDERALES**.²³ Queda claro que los jueces lo pueden realizar válidamente siempre que se trate de norma que contraviene derechos humanos, ya sea de la Constitución General o de un Tratado Internacional del que México sea parte, por lo tanto, considero que sí se puede presentar un alto grado de suplencia y no depende estrictamente del contenido de los agravios o los conceptos de violación.

En relación con lo anterior, de la sentencia varios 912/2010, así como de la tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro **PASOS A SEGUIR EN EL CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA**

²¹ Tesis 1a. CXLV/2014, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t.1, Abril de 2014, Pág. 793.

²² Nieto Castillo, Santiago, op cit, p. 88

²³ Tesis 2ª./J. 69/2014, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t.1, junio de 2014, p. 555.

DE DERECHOS HUMANOS ²⁴, se observa que existen pasos para ejercer el control de convencionalidad, a los cuáles se refiere el autor Miguel Carbonell en los siguientes términos:

a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al que todas las autoridades del Estado mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte. En este caso se deberá observar el principio pro persona para dar la interpretación que mejor proteja el derecho humano en cuestión.

b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales firmados y ratificados por México.

c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas no son posibles. ²⁵

De acuerdo con lo anterior, debo señalar que en mi opinión ejercer el control de convencionalidad implica también ejercer un control de constitucionalidad (parecería difícil de imaginar que se realizarán de manera independiente), solo que el control difuso parte de una competencia ordinaria sobre la revisión de la legalidad de un acto y es ahí donde los órganos jurisdiccionales pueden de oficio realizar el examen de control de convencionalidad difuso (contrastar si una norma interna es contraria a un Tratado Internacional en materia de derechos humanos) aunque la *litis* no provenga sobre cuestionamientos de inconstitucionalidad, cuestión que en ejercicio del control concentrado abstracto (de constitucionalidad) es completamente necesario que la *litis* sea una cuestión de inconstitucionalidad.

Se refuerza lo anterior con tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **CONTROL CONCENTRADO Y DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SUS DIFERENCIAS.** ²⁶

6. Prohibición que las autoridades administrativas ejerzan control de convencionalidad difuso

Aunque de algunas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se podría desprender que las autoridades administrativas también podrían ejercer el control de convencionalidad difuso, lo cierto es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no lo ha considerado así.

De esta manera tenemos la tesis aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO.** ²⁷

²⁴ Tesis P. LXIX/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época t.1, Diciembre de 2011, Pág. 552.

²⁵ Carbonell, Miguel, op cit, p.38

²⁶ Tesis 1ª. CCLXXXIX, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, octubre de 2015, p. 1647.

²⁷ Tesis 2a. CIV/2014, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t.1, Octubre de 2014, Pág. 1097.

Aunque es muy claro el criterio antes señalado, considero que tal vez no se ha puesto la suficiente atención a los casos cuando las autoridades administrativas realizan funciones jurisdiccionales, donde tal vez debería reconsiderarse ese tipo de casos.

Actualmente con base en el mismo criterio, dichos órganos sólo se encuentran facultados para interpretar las disposiciones jurídicas en el sentido más favorable a las personas en su ámbito de competencia y atendiendo a que son órganos de legalidad.

IV. EL ESQUEMA VIGENTE DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EN MÉXICO

Hasta ahora hemos visto brevemente los sistemas de control constitucional y ha quedado claro que las garantías constitucionales son las vías que existen para la defensa de la Constitución, pero ¿cuáles son en particular esas vías?.

Podemos decir que dicha cuestión se dilucida si analizamos los artículos 99, 103, 105 y 107 constitucionales, así como de la revisión del expediente varios 912/2010 al que ya hemos hecho referencia.

Al respecto, el autor Santiago Nieto Castillo, lo sintetiza en la siguiente cita:

- 1) Concentrado, de carácter directo, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales de amparo. La SCJN, a través de la acción de inconstitucionalidad de forma abstracta, y los demás juicios constitucionales en casos concretos. Por su parte, los tribunales de amparo, en aquellos casos previstos por los artículos 103 y 107 constitucionales.
- 2) Competencia específica, de naturaleza directa, por las seis Salas del Tribunal Electoral, a través de los medios de impugnación en la materia.
- 3) Difuso, por el resto de los tribunales locales en las entidades federativas, con independencia del grado, materia, territorio o cuantía, con facultad de inaplicación de las normas cuando vulneren un precepto constitucional, lo cual significó una transformación fundamental en la interpretación judicial del derecho constitucional, y, finalmente,
- 4) Interpretación conforme a los derechos humanos, por las autoridades administrativas...²⁸

En efecto, las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad se regulan en el artículo 105, fracciones I y II de la Constitución General.

En términos generales, podemos decir que las Controversias Constitucionales se refieren a conflictos entre poderes públicos, en distintos ámbitos de competencia, ya sea federal, local o municipal. Cabe aclarar que es la propia Constitución la que establece los supuestos en

²⁸ Nieto Castillo, Santiago, op cit, p. 41.

que la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede tener efectos generales, y los casos en que sólo tienen efectos entre partes.

De acuerdo con lo que hemos señalado sobre los sistemas de control constitucional, se puede decir que las Controversias Constitucionales representan un control concentrado concreto, no obstante que los efectos de la sentencia pueden ser generales o solo para las partes en la controversia por disposición constitucional.

Las Acciones de Inconstitucionalidad son la vía para revisar la conformidad de cualquier ley con la Constitución general (incluidas las de carácter electoral), las cuales tienen el efecto de invalidar las normas impugnadas por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que implica que siempre tiene efectos generales, por lo que podemos decir que se trata de un control concentrado abstracto.

El Juicio de Amparo, es el juicio que por excelencia se determina si se ha violentado a las personas en sus derechos fundamentales y, en su caso, ordena que le sean restituidos, tiene sus fundamentos constitucionales en los artículos 103 y 107 constitucionales. Al respecto, debe decirse que el 2 de abril de 2013, se emitió la vigente Ley de Amparo, misma que en sus artículos 231 al 235 establecen el procedimiento para realizar bajo ciertos supuestos la declaratoria general de inconstitucionalidad (hasta cuando esto se escribe no se tiene conocimiento de un solo caso), en concordancia con el artículo constitucional 107, fracción II, párrafo segundo de la Constitución General.

Dicha declaratoria general de inconstitucionalidad tiene efectos generales y necesariamente la debe emitir la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que se puede decir que en principio el Juicio de Amparo se trata de un control semiconcentrado concreto (lo conocen tribunales de amparo, no sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación), mientras que sus efectos por regla sólo son para las partes y sólo por excepción tiene efectos generales cuando se emite la declaratoria general de inconstitucionalidad en términos de lo dispuesto en el artículo 234 de la Ley de Amparo.

Respecto a los juicios en materia electoral a ellos nos referiremos a mayor detalle en el siguiente apartado, sólo basta decir en este momento que al ser su competencia por medio de una Sala Superior, una Sala Especializada y 5 Salas Regionales (hasta ahora, no se desconoce que para las elecciones de 2018 se instalarán 2 salas regionales más), en mi opinión, se trata de un control semiconcentrado concreto, lo cual tiene sustento en los artículos 41 y 99 constitucionales.

Por su parte, existen tribunales federales y locales, mismos que hemos dicho que en su ámbito de competencia (procesos ordinarios), son tribunales de legalidad, sin embargo, de acuerdo con las atribuciones de control difuso pueden revisar la convencionalidad de una norma interna (no olvidar que ya se ha señalado que no parece viable hacer un ejercicio de control de convencionalidad que no implique uno de constitucionalidad).

Los efectos de este control difuso concreto son solo de inaplicación de la norma interna contraria a un Tratado Internacional. Este esquema tiene su fundamento principalmente en los artículos 1, 116 y 133 constitucionales, sin olvidarnos, por supuesto, de los Tratados Internacionales.

Finalmente, se reitera que las autoridades administrativas no cuentan con facultades ni de invalidar o inaplicar alguna norma contraria a la Constitución General por medio del control de convencionalidad difuso, por lo que sólo se encuentran facultados de interpretar aplicando la norma más favorable a las personas sin inaplicación o declaración de inconstitucionalidad.

No debe perderse de vista que para el caso del ejercicio del control de convencionalidad se debe seguir los pasos de la interpretación conforme antes de llegar al extremo de inaplicar una norma contraria a un Tratado Internacional.

Aunado a lo anterior, tampoco debe pensarse que el control de convencionalidad no se pueda hacer valer por ejemplo en un Juicio de Amparo, es decir, los tribunales competentes pueden conocer de control de constitucionalidad y convencionalidad, a su vez los tribunales federales y locales, en realidad también pueden hacerlo porque aunque generalmente se les señala que pueden ejercer el control difuso de convencionalidad, lo cierto es que como he señalado no parece viable contrastar por ejemplo, una norma interna sobre libertad de expresión a la luz de un Tratado Internacional y no así de la Constitución General, por lo que implícitamente realizan también un control de constitucionalidad.

De esta manera, en mi opinión, todos los órganos jurisdiccionales con independencia de su competencia se encuentran facultadas para realizar el control difuso de convencionalidad, pero sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra facultada de invalidar la norma, mientras que las demás, sólo pueden inaplicar la norma contraria a un Tratado Internacional en materia de derechos humanos.

A manera de conclusión vale la pena preguntarnos ¿cuál es el sistema de control constitucional mexicano vigente?, a mi juicio, es un sistema de control de convencionalidad difuso, criterio que sostengo con todo lo antes comentado y con la tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.**²⁹

V. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Aunque resulta de interés revisar la evolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación antes de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de control de constitucionalidad y de convencionalidad, en esta ocasión prefiero comentar cual es la situación actual de esa autoridad.

En el artículo 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se describen los medios de impugnación de los cuales debe conocer el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

²⁹ Tesis P. LXVII/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t.1, Diciembre de 2011, p.535.

Debe aclararse que en el presente ensayo no se hará referencia al Juicio para dirimir los conflictos laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores, en razón que no se trata de un juicio en materia electoral.

1. Recurso de Apelación

El Recurso de Apelación procede contra:

a) Las resoluciones derivadas de Recursos de Revisión (recursos administrativos) de las Juntas o Consejos Locales o resoluciones de la Junta General Ejecutiva o el Consejo General del INE.

b) Actos de órganos distintos del Instituto que no sean impugnables mediante el Recurso de Revisión (principalmente en la práctica actos del Consejo General).

c) El informe que presenta la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia, sobre las observaciones realizadas por los partidos políticos a las listas nominales de electores.

d) Las resoluciones que impongan sanciones mediante los procedimientos administrativos sancionadores por violaciones generales a la normatividad electoral.

e) Las resoluciones que impongan sanciones con motivo de infracciones en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

f) La resolución que ponga fin al procedimiento de liquidación de los partidos que hubieran perdido su registro, así como los actos que causen una afectación sustantiva.

g) El informe que rinda el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral a la Cámara de diputados o senadores (dependiendo de cuál fue la solicitante), respecto al resultado de la revisión del porcentaje de ciudadanos que hayan suscrito una iniciativa ciudadana.

De acuerdo con lo anterior y en relación con el artículo 3 numeral 2, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, mediante dicho recursos se debe garantizar la constitucionalidad y legalidad de las autoridades administrativas electorales.

A las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación les corresponde verificar si los actos se apegan a las disposiciones legales de la normatividad electoral, sin embargo, también se encuentran facultadas para verificar la posibilidad de inaplicar una norma jurídica por ser contraria a la Constitución.

Aunque considero que el Recurso de Apelación es más favorable para revisar cuestiones de legalidad y de control de constitucionalidad, también puede ejercer control de convencionalidad.

Supongamos que un Consejo Local del Instituto Nacional Electoral, niega a un ciudadano su acreditación como observador electoral, alegando que incumple con lo dispuesto en el artículo 217, numeral 1, inciso d), fracción I de la Ley General de Instituciones y Procedi-

mientos Electorales, al ser militante de un partido político, por lo que presenta un Recurso de Revisión, para que el mismo sea resuelto por el Consejo General del Instituto, el cual es confirmado por dicho órgano. Inconforme con tal determinación, el ciudadano presenta Recurso de Apelación ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que aduce que se le restringen sus derechos de participación política como ciudadano mexicano.

Más allá del sentido de la sentencia que pudiera emitir la Sala Superior, me parece que en este caso, lo que podría proceder precisamente es realizar una interpretación conforme, en razón que la prohibición legal está propiamente dirigida a los dirigentes de partidos políticos nacionales, estatales o municipales, pero no a cualquier militante, sin embargo, debe ponderarse si funcionalmente la misma prohibición debe extenderse a cualquier militante de partido político.

Esto es, debe determinarse si conforme a los Tratados Internacionales en materia de participación política una restricción de ese tipo resulta idónea, necesaria o proporcional, donde se encuentran en colisión la imparcialidad de los observadores electorales y el derecho de un ciudadano a participar en cuestiones políticas, en este caso, como observador electoral.

Evidentemente, el sentido de la sentencia puede ser confirmando el acto de autoridad, o bien, revocando, al haber realizado una interpretación conforme que pudiera considerar que la militancia (afiliación) no se opone a que se pueda ejercitar otro derecho político como es el derecho a ser observador electoral, además, la prohibición es expresa para dirigentes de partidos políticos y que una restricción más amplia no resultaría ni necesaria ni proporcional.

Como podemos ver, en este ejemplo, no se llegó a inaplicar la norma, sino que se realiza un control de convencionalidad, siguiendo los pasos a que se refiere la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que fue sólo suficiente con realizar una interpretación conforme entre la normatividad y los Tratados Internacionales en materia de participación política, maximizando la participación ciudadana en los procesos electorales.

2. Juicio de Inconformidad

Mediante este medio de impugnación se pueden inconformar los partidos políticos sobre los resultados electorales de una elección federal, ya sea por nulidad de la votación o de la elección o por error aritmético. La ley también autoriza a que los candidatos en elecciones federales que les sea negada la constancia de mayoría o de asignación por causas de inelegibilidad, también pueden acudir mediante Juicio de Inconformidad.

Personalmente me parece que aquello que se busca verificar en este tipo de impugnaciones es determinar si se cumplió con la legalidad en la organización de las elecciones y durante el día de la jornada electoral, así como verificar si se cumplieron los principios de la validez de una elección, es decir, que hubieran sido libres y auténticas, (verificar si se dieron actos que afectaron en forma determinante la equidad en la elección, como la equidad en el acceso al financiamiento público y a tiempos en radio y televisión, la participación de agentes externos en la elección, si existieron irregularidades graves el día de la jornada electoral por causales de nulidad en la votación y en la elección o error aritmético, violaciones sistemáticas y determinantes por parte de un partido político que afectó la equidad en forma determinante

la equidad en la elección, como la equidad en el acceso al financiamiento público y a tiempos en radio y televisión, la participación de agentes externos en la elección, si existieron irregularidades graves el día de la jornada electoral por causales de nulidad en la votación y en la elección o error aritmético, violaciones sistemáticas y determinantes por parte de un partido político que afectó la equidad en forma determinante, etc.), así como si la autoridad administrativa electoral cumplió con los principios rectores de la función electoral como son la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

De acuerdo con lo anterior, en éstos casos, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deben realizar un examen a fin de determinar si en la organización de una elección federal se cumplieron con las bases constitucionales de validez de una elección, como son las contempladas en el artículo 41 de nuestra Constitución.

Por lo tanto, me parece que en este medio de impugnación no aplica un control de convencionalidad, pero sí un control de constitucionalidad, a fin de determinar que una elección federal se realizó conforme a las bases constitucionales.

3. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

Podría decirse que es el juicio electoral más palpable con el que contamos en el que se puede ejercer un control de convencionalidad, lo anterior es así porque resulta evidente que dentro del catálogo de derechos humanos encontramos los derechos políticos (derecho a votar y ser votado (incluida su vertiente de acceso al cargo), asociación, reunión, afiliación, y hasta cuestiones de derecho de petición e información de carácter político y otros temas del derecho a integrar órganos electorales y temas de participación política (género e indígenas).

De acuerdo con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, este juicio procede en los siguientes casos:

- a) Actos y resoluciones que afecte el derecho a integrar autoridades electorales (Consejeros de OPLES y Magistrados de Tribunales Electorales Locales)
- b) La falta de emisión de la credencial para votar.
- c) Un ciudadano no aparezca en la lista nominal de electores.
- d) Negativa de una autoridad administrativa electoral de registrar a un candidato.
- e) Negativa de una autoridad administrativa electoral para registrar como partido o agrupación política.
- f) Actos de partidos políticos que afecten los derechos político-electorales de sus afiliados, lo que incluye a precandidatos y candidatos.
- g) Violaciones a derechos político-electorales cuando se refieran a procesos electorales locales (siempre que agoten previamente las instancias correspondientes de carácter local).
- h) Derecho a ser votado en elecciones de servidores públicos diversos a los electos para integrar el ayuntamiento.
- i) Resultados electorales por parte de un candidato.
- j) Violación a derechos de acceso a la información.

Es evidente el ejercicio de control de convencionalidad en este tipo de asuntos, al tratarse de la protección de derechos humanos en su vertiente de derechos políticos y sólo a manera de ejemplo basta decir que la Sala Superior ha emitido resoluciones para garantizar el derecho de los pueblos indígenas en su autogobierno y designación de sus representantes conforme a sus usos y costumbres, así como resoluciones que van encaminadas a la paridad de género en las candidaturas, temas que por supuesto son protegidos por Tratados Internacionales, en los que resulta aplicable la maximización de los derechos fundamentales por medio de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad a que ya hemos hecho referencia.

Por lo anterior, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante el ejercicio del control de convencionalidad pueden válidamente inaplicar normas electorales que representen un obstáculo para el ejercicio de derechos fundamentales, en este caso de carácter político-electoral, a fin de proteger a grupos que históricamente han sido reprimidos prácticamente en todos sus derechos fundamentales.

Sólo para poner un ejemplo de cómo funciona este juicio, supongamos que un candidato puede considerar que se le restringió su derecho a ser votado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, toda vez que esa autoridad con fundamento en el artículo 11, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales determinó negarle el registro de su candidatura simultánea al cargo a diputado por el principio de mayoría relativa y a la vez senador por el principio de representación proporcional, ambas candidaturas en una elección federal.

El actor considera que la Constitución no le establece expresamente dicha restricción para ejercer su derecho a ser votado de forma simultánea, por lo que acude a la Sala Superior mediante Recurso de Apelación para que la decisión del Instituto sea revocada al considerar que dicho acto es contrario a la Constitución General con base en una ley electoral que establece restricciones que no son contempladas por la Constitución.

Más allá de la decisión que se pudiera tomar, es importante señalar que en mi opinión, en este caso, se puede realizar el examen de control de constitucionalidad y de convencionalidad a fin de verificar si el Tratado Internacional (entre ellos la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos), resulta más favorable en sus derechos políticos para la persona (principio pro persona) que la propia ley combatida, o bien, determinar si hay elementos que establezcan que la restricción es idónea, necesaria o proporcional. Todo lo anterior, a fin de determinar si se debe inaplicar (al caso concreto) el artículo 11 referido, o bien, confirmar el acto impugnado.

En el ejemplo antes señalado, se observa que se encuentran en colisión la participación en condiciones de igualdad por parte de los candidatos y el derecho a ser votado y precisamente la autoridad jurisdiccional debe tal y como se ha señalado, buscar primero una interpretación conforme, y si esto no fuera posible, inaplicar la norma jurídica, apoyándose en las técnicas de ponderación.

4. Juicio de Revisión Constitucional Electoral

Tradicionalmente este juicio tenía la intención de revisar si una norma electoral o acto de autoridad de carácter local se apegaba a la Constitución General, en eso consistía el

control de constitucionalidad que ejercían las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Con el ejercicio del control de convencionalidad, queda claro que pueden válidamente inaplicar una norma electoral que dio origen a un acto de autoridad lo cual puede abarcar a las autoridades administrativas electorales locales (OPLES) y los tribunales electorales locales, porque para que este juicio sea procedente se debe cumplir con el principio de definitividad que implica que se agoten previamente los recursos o medios de impugnación previstos en la legislación electoral local.

De acuerdo con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este juicio procede para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las Entidades Federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos y para que sea procedente su admisión se requiere que sea un acto definitivo y firme y determinante para el desarrollo del proceso electoral local y como hemos dicho que se hubieran agotado las instancias previas. Aunado a lo anterior, de acuerdo con jurisprudencia de la Sala Superior, este juicio procede en contra de las omisiones legislativas en la materia.

Como podemos ver, al tratarse de un juicio que se refiere a los procesos electorales locales, válidamente las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pueden ejercer un control de constitucionalidad y convencionalidad, en el primero de los casos puede ejercerlo, por ejemplo, en el caso que en alguna Entidad Federativa se hubiera determinado no proporcionar financiamiento público a partidos políticos de reciente creación, en ese supuesto, se puede inaplicar la norma electoral local, en razón que resultaría contraria a lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso g) de la Constitución General que establece el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público (en este caso no se acude a un tratado internacional, porque no se trata de un derecho humano).

En el segundo de los casos, sobre el control de convencionalidad, se puede inaplicar una norma electoral, por ejemplo, supongamos que la ley electoral local exige como requisito para ser candidato que no se encuentre en proceso penal que merezca pena corporal.

En ese sentido, se puede inaplicar la norma electoral atendiendo a los criterios de presunción de inocencia contenidos en tratados internacionales, toda vez que el candidato se encuentra en libertad bajo caución y no se le ha emitido sentencia condenatoria, por lo que no hay razón para negarle su registro a un cargo de elección popular.

En este ejemplo, lo que debe analizarse es la presunción de inocencia protegida en los Tratados Internacionales y ponderar si la restricción electoral local es idónea, necesaria y proporcional al estar en colisión la igualdad de condiciones de competencia de los candidatos y el derecho a ser votado sin restricciones innecesarias.

5. Recurso de Reconsideración

Se trata de un medio de impugnación que ha cobrado mayor relevancia de la que tenía originalmente, en razón que antes sólo procedía para impugnar la asignación por el principio de representación proporcional de diputados y senadores realizada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (por no aplicar la fórmula de manera correcta, por error aritmético o por no tomar en cuenta las sentencias de las Salas del Tribunal), y fungía

como una segunda instancia en sentencias de fondo recaídas a los Juicios de Inconformidad de conocimiento de las Salas Regionales.

El recurso en comento ahora procede contra cualquier resolución de competencia de las Salas Regionales cuando hubieran determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución General.

Lo anterior quiere decir que si tomamos en cuenta que conforme a las reglas de competencia de la Sala Superior y las Salas Regionales, consignadas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, mediante el Recurso de Reconsideración la Sala Superior puede conocer de las inconformidades en contra de las sentencias recaídas a los Recursos de Apelación, Juicios de Inconformidad, Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el Juicio de Revisión Constitucional Electoral, emitidas por las Salas Regionales.

De acuerdo con lo anterior, podemos decir que bajo el nuevo esquema el Recurso de Reconsideración procede adicionalmente en los siguientes supuestos, de acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

- a) Las sentencias de las Salas Regionales omiten el estudio o se declaran inoperantes los agravios relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales.
- b) Las sentencias de las Salas Regionales inapliquen normas consuetudinarias de carácter electoral.
- c) Las sentencias de las Salas Regionales desechen o sobresean el medio de impugnación derivado de la interpretación directa de preceptos constitucionales.
- d) Las sentencias de las Salas Regionales en las que expresa o implícitamente, se inaplican normas partidistas.
- e) Las sentencias de Salas Regionales en las que se interpreten directamente preceptos constitucionales.
- f) En el Recurso de Reconsideración el actor aduzca la existencia de irregularidades graves que puedan afectar los principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones.
- g) Procede para controvertir sentencias de las Salas Regionales cuando ejerzan control de convencionalidad.
- h) Procede para impugnar la sentencia interlocutoria que resuelve sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo en el juicio de inconformidad.
- i) Procede para impugnar sentencias de las Salas Regionales si se aduce indebido análisis u omisión de estudio sobre la constitucionalidad de normas legales impugnadas con motivo de su acto de aplicación.
- j) Procede si en la sentencia la Sala Regional inaplica, expresa o implícitamente, una ley electoral por considerarla inconstitucional.

Queda claro que el Recurso de Reconsideración tiene una gama importante para ejercer el control de constitucionalidad y de convencionalidad, en razón que su abanico de posibilidades derivan de las sentencias de origen de las Salas Regionales (Recurso de Apelación, Juicio de Inconformidad, Juicio para la Protección de los derechos político-electorales del ciudadano y Juicios de Revisión Constitucional Electoral). En síntesis, se trata de un órgano revisor de última instancia que puede revisar si las Salas Regionales cumplieron o se excedieron en la interpretación del control de constitucionalidad y de convencionalidad.

6. *Recurso de Revisión (judicial)*

El Recurso de Revisión conoce de las medidas cautelares que emite la Comisión de Quejas del Instituto Nacional Electoral y las sentencias dictadas por la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En lo que se refiere al primer supuesto debemos decir que las medidas cautelares se presentan principalmente por la presunta adquisición de tiempos en radio y televisión, uso indebido de la pauta para la transmisión de tiempos en radio y televisión de los partidos políticos ya sea en periodo no electoral o en periodos de precampaña o campaña electoral, o bien por los casos de calumnia en los promocionales de los partidos políticos.

Como se puede observar, la gran mayoría de los casos se refieren a inconformidades derivadas de los tiempos de radio y televisión de los partidos políticos, sin que ello quiera decir que son las únicas posibilidades para solicitar que se aplique la suspensión de una conducta contraria a la normatividad electoral.

Para que sea válido conceder una medida cautelar se debe acreditar por el solicitante que se cumple con la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora y que la medida solicitada es idónea, necesaria y proporcional, lo anterior es así, porque no se trata de una resolución de fondo, sino que previene que se pueda provocar un mayor daño de forma irreparable, pero no prejuzga sobre la infracción.

De esta manera, los actores se pueden inconformar ante la Sala Superior, por la resolución emitida a una solicitud de medida cautelar al Instituto Nacional Electoral (con independencia de que se hubiera otorgado o no la solicitud de medida cautelar) y que como hemos dicho al tratarse principalmente de controversias que tienen que ver con el acceso a radio y televisión, implícitamente tiene que ver con la libertad de expresión (la cual es más amplia en materia política), que es uno de los derechos fundamentales protegido por la Constitución.

Al tratarse de la resolución de una medida cautelar, la Sala Superior revisa si se cumple con los requisitos para otorgar una medida cautelar, sin olvidarse del alcance que tiene la libertad de expresión en materia política y con esos elementos tampoco prejuzga sobre el fondo de la controversia, pero sí determina si una medida cautelar se otorga o no, es decir, si se confirma o se revoca la determinación de la Comisión de Quejas del Instituto Nacional Electoral.

En mi opinión, al encontrarse un derecho fundamental en riesgo en la controversia, considero que la Sala Superior válidamente puede ejercer un control de constitucionalidad y de convencionalidad, con el límite que la sentencia no tendrá efectos vinculantes en relación con la sentencia de fondo (sentencia de fondo que en primera instancia resuelve la Sala Especializada) que se emita en su oportunidad.

Finalmente, si se trata de una sentencia de fondo emitida por la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dicho órgano también cuenta con facultades para ejercer el control de constitucionalidad en su ámbito de competencia, que no es otro que encargarse de resolver las controversias en materia de procedimientos especiales sancionadores (denuncias instauradas principalmente por controversias relacionadas con radio y televisión y por tanto, relacionadas con libertad de expresión), es fácil deducir que a la

Sala Superior le corresponderá verificar si esa Sala realizó correctamente o no un control de constitucionalidad y de convencionalidad en cada caso concreto.

Esa revisión debe observar también los pasos previos a la inaplicación de la norma mediante la interpretación conforme y las disposiciones de los Tratados Internacionales, sin olvidarnos de la ponderación por colisión de principios o de derechos fundamentales.

Es común observar que en este tipo de controversias se encuentran en colisión la libertad de expresión maximizada en el debate político confrontada con la equidad de la elección que debe imperar entre todos los partidos políticos, de ahí que la imposición de una medida cautelar debe cumplir con los aspectos de ser idónea, necesaria y proporcional, mientras que en las sentencias de fondo esa colisión aún se encuentra presente y en muchas de las ocasiones se realiza la ponderación para determinar qué principio o derecho fundamental debe prevalecer, o incluso verificar si se rebasaron los límites de la libertad de expresión.

VI. LA SITUACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES Y LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD.

En este apartado hablaremos acerca de la situación que guardan las autoridades administrativas electorales frente al control de convencionalidad, lo que incluye al Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales, así como los tribunales electorales locales.

1. El Instituto Nacional Electoral y el control de convencionalidad

En lo que se refiere al Recurso de Revisión, debe decirse que se trata de un recurso administrativo, que procede contra los actos del Secretario Ejecutivo y de órganos colegiados a nivel local y distrital del Instituto Nacional Electoral, los cuales son resueltos por un órgano superior jerárquico, ya sea la Junta Local Ejecutiva o la Junta General Ejecutiva, a su vez, si se trata de un proceso electoral y el acto proviene de un Consejo distrital o local, quien debe conocer como órgano superior jerárquico es el Consejo Local o el Consejo General de dicho Instituto, respectivamente.

En la práctica no es frecuente que se presenten Recursos de Revisión fuera de procesos electorales, sin embargo, dentro de los procesos electorales sí es frecuente que se puedan presentar tales recursos atendiendo a que a los Consejos Distritales del Instituto les corresponde la ubicación e integración de casillas tanto en los procesos electorales federales como locales o por actos como la designación de consejeros distritales o la acreditación de observadores electorales.

No obstante que se pueda cuestionar que no estamos propiamente ante un juicio o proceso (actor, juez y demandado) porque la controversia se realiza entre el actor y el propio Instituto Nacional Electoral, para los efectos del presente ensayo lo que se quiere mostrar es si la autoridad electoral puede ejercer el control de convencionalidad.

Hemos dicho que en consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las autoridades administrativas no están facultadas para ejercerlo, por lo que sólo se encuentran facultadas para realizar interpretación aplicando la norma más favorable a las personas, sin embargo, lo anterior sólo puede aplicar cuando el debate es en materia de derechos humanos y cuando en realidad nos encontremos ante un debate en el que se pueden derivar varias interpretaciones de tipo legal, porque en caso contrario, se podría preferir la norma constitucional sobre la legal, pero ello implicaría inaplicar una norma legal contraria a la Constitución, lo cual como hemos dicho, la Corte ha considerado que no es viable realizarlo.

En mi opinión, el criterio de la Corte es claro, no puede ejercer un control de convencionalidad, sin embargo, considero que es viable realizar una segunda reflexión en el tema, para que al menos en los casos en que el Instituto Nacional Electoral realice funciones materialmente jurisdiccionales y esté en riesgo un derecho humano pueda ejercer el control de convencionalidad. Al respecto considero que esos casos son los siguientes:

- a) Cuando el Instituto resuelva Recursos de Revisión (recurso administrativo).
- b) En los casos de los procedimientos ordinarios sancionadores por violaciones a la normatividad electoral que son resueltos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en funciones de órganos jurisdiccionales.
- c) En los casos de los procedimientos especiales sancionadores por presuntas violaciones a la normatividad electoral, específicamente al momento de que determinan otorgar o no una medida cautelar.
- d) En los casos de procedimientos derivados de quejas sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos.
- e) En los casos de procedimientos de remoción de Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales.

Más allá que nuestra propuesta se centra a las funciones jurisdiccionales del Instituto, debe aclararse que también existen problemas en decisiones que no son propiamente jurisdiccionales, sino de organización electoral y sólo por comentar un caso reciente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el Acuerdo INE/CG308/2014, en el que con fundamento en el artículo 92, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos se ordenaba que las solicitudes de registro de convenios de coalición se debían presentar a más tardar 30 días antes que diera inicio el periodo de precampaña de la elección de que se trate, dicho Acuerdo fue revocado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en razón que el artículo segundo transitorio constitucional, fracción I, numeral 2, señala que se podrá solicitar el registro del convenio de coalición hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas, es decir, se trata de una clara antinomia entre la ley y una disposición constitucional.

Es importante decir que bajo el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto Nacional no estaría facultado para realizar una interpretación más favorable a la persona, básicamente por dos razones: la antinomia no derivaba de disposiciones legales y no se trataba propiamente de un derecho humano, sino de un derecho de participación de los partidos políticos.

Es por esa razón que la Sala Superior ejerció el control de constitucionalidad inaplicando la disposición legal (que dicho sea de paso era más favorable a los intereses de los partidos políticos), sin embargo, como se ha señalado dicho órgano sí tiene esa facultad, mientras que el Instituto Nacional Electoral carece de la misma.

Este es sólo un ejemplo de los problemas a los que se enfrenta el Instituto Nacional Electoral al no poder interpretar de forma directa la Constitución y al no estar en riesgo un derecho humano, por lo que considero que es un tema que se debe seguir reflexionando.

2. Los Organismos Públicos Locales Electorales y el control de convencionalidad

Los Organismos Públicos Locales Electorales no tienen una suerte distinta ala del Instituto Nacional Electoral, toda vez que al tratarse de autoridades administrativas electorales, no se encuentran facultadas para ejercer control de convencionalidad.

De esta manera, puede ser el caso que los Organismos Públicos Locales Electorales, en términos de su legislación cuenten con un recurso administrativo que deba resolverse por su máximo órgano de dirección, por ejemplo en el caso de Michoacán, el Consejo General tiene facultades en el Recurso de Revisión para resolver controversias derivadas de los actos, acuerdos o resoluciones de los Consejos Distritales y Municipales del Instituto, en términos del artículo 4 de la Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo.

Así, al tratarse de una autoridad administrativa, podemos hacer los mismos comentarios que hicimos hacia el Instituto Nacional Electoral en el Recurso de Revisión, esto es, no tiene facultades de ejercer control de convencionalidad a pesar de realizar en este caso una función materialmente jurisdiccional.

Igualmente, en el caso de los procedimientos administrativos sancionadores los Organismos Públicos Locales Electorales también ejercen una función jurisdiccional, por ejemplo en el caso de Michoacán, el Organismo Público Local Electoral, tiene un esquema semejante al Instituto Nacional Electoral, esto es, el Consejo General resuelve los procedimientos ordinarios, mientras que en los procedimientos especiales sancionadores tramita las denuncias y se pronuncia, en su caso, de las medidas cautelares y celebra la audiencia, para posteriormente remitir el expediente al Tribunal Electoral del Estado de Michoacán para su resolución.

De esta manera, aplican las mismas consideraciones que para el Instituto Nacional, esto es, no se encuentran facultados para ejercer control de convencionalidad a pesar de realizar una función materialmente jurisdiccional en la resolución de procedimientos sancionadores y en la resolución de medidas cautelares.

Finalmente, se puede decir que también a los Organismos Públicos Locales Electorales, les resulta aplicable los mismos comentarios que hicimos en el caso del Instituto Nacional Electoral, respecto a que en temas propios de la organización electoral, también hay dilemas en los que no pueden ejercer el control de convencionalidad, porque sólo se encuentran facultados para hacer la interpretación más favorable a la persona, cuando se trate de derechos humanos y se trate de normas legales y no constitucionales.

3. Situación de los Tribunales Electorales Locales y el control de convencionalidad

Como ya se ha señalado la sentencia varios 912/2010 de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación es clara en el tema, al señalar que mediante el control de convencionalidad difuso, los tribunales electorales locales se encuentran facultados para ejercerlo.

Al respecto, me parece que el reto es que estas autoridades electorales tomen en serio esa responsabilidad y sin miedo a que sus resoluciones serán revisadas por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esto es, debe recordarse que de acuerdo al esquema que ya hemos descrito, las sentencias de los Tribunales Electorales Locales pueden ser revisados mediante el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, Juicio de Revisión Constitucional Electoral y de forma excepcional por el Recurso de Reconsideración.

Tomando en consideración que sus resoluciones pueden ser revisadas si hay inconformidades de los actores, lo pertinente es que los tribunales locales tengan un claro conocimiento de los Tratados Internacionales relacionados con derechos humanos, de los principios protectores de los derechos humanos, de la interpretación conforme y de las técnicas de ponderación en los casos de colisión entre principios o derechos fundamentales y agregaría las técnicas de argumentación jurídica.

Aunado a lo anterior, deben también tomar en cuenta lo que hemos señalado a que no es viable realizar un control de convencionalidad cuando hay normas antagónicas entre la Constitución General y un Tratado Internacional, porque en ese caso, prevalece la Constitución aunque sea más restrictiva, cuestión distinta ocurre con la jurisprudencia de la Corte Interamericana en la que se aplica el principio *pro persona* (contradicción 923/2011).

En la Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, por ejemplo, se prevén los medios de impugnación en materia electoral, al respecto, ya nos hemos referido al Recurso de Revisión, pero existen también el Recurso de Apelación, el Juicio de Inconformidad y el Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Dichos medios de impugnación son prácticamente coincidentes con los que regula la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pero obviamente acotados al Estado de Michoacán, por lo que como hemos dicho se puede ejercer el control de constitucionalidad y convencionalidad (*ex officio*) al momento de emitir las resoluciones correspondientes por parte del Tribunal Electoral de Estado de Michoacán.

Los Tribunales Electorales Locales no deben perder de vista que ejercer el control de convencionalidad, de una u otra manera implica ejercer control de constitucionalidad, pero se reitera que si la ejercen con responsabilidad, estoy convencido que la mayoría de sus sentencias pueden ser confirmadas en su oportunidad.

En este nuevo paradigma es necesario de contar con jueces valientes que abandonen esquemas formalistas y legalistas, que hagan funcional el nuevo esquema neoconstitucional en el que se debe privilegiar materialmente la protección de los derechos fundamentales, con lo que seguramente se logrará un país más justo y democrático.

VII. CONCLUSIONES

- 1.- El nuevo paradigma mexicano en sistema de control constitucional permite un sistema convencional difuso (ex officio).
- 2.- La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos son los órganos encargados de realizar un control concentrado de convencionalidad en sede internacional.
- 3.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerce un control concentrado en las Acciones de Inconstitucionalidad con efectos generales y en las Controversias Constitucionales con efectos generales y entre partes.
- 4.- Eventualmente, derivado de resoluciones de Juicios de Amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede emitir declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales.
- 5.- Las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejercen un control semiconcentrado de constitucionalidad y convencionalidad.
- 6.- Los tribunales federales y locales ejercen un control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, lo cual abarca a los Tribunales Electorales Locales.
- 7.- Las autoridades administrativas sólo se encuentran facultadas para interpretar en el sentido más favorable para la persona, pero no ejercen control de constitucionalidad o convencionalidad, lo cual abarca al Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales.
- 8.- El ejercicio del control de convencionalidad se puede aplicar siempre que se trate de un derecho humano y siempre que no exista restricción expresa en la Constitución General, si no hay dicha restricción se aplica la norma más benéfica a la persona.
- 9.- El control de convencionalidad que realizan los jueces sólo puede aplicarse en los casos de que se encuentre en riesgo o afectación el goce de un derecho humano, lo cual pueden realizarlo de manera oficiosa.
- 10.- Los órganos jurisdiccionales antes de inaplicar la norma contraria a la Constitución General debe realizar una interpretación conforme.
- 11.- En el ejercicio del control de convencionalidad, debe verificarse que la norma restrictiva cumpla con los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, así como aplicar los principios protectores de los derechos humanos establecidos en la Constitución General.
- 12.- La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es obligatoria en todos los casos en que el Estado Mexicano hubiera sido parte y en los demás casos se debe verificar si la misma es vinculante para el caso concreto, buscando una armonía con la jurisprudencia nacional (interpretación conforme), y si no fuera posible, se deberá preferir el criterio más benéfico para las personas.
- 13.- Debe volver a revisarse la prohibición de que las autoridades administrativas no se encuentran facultadas de ejercer un control de convencionalidad cuando realizan funciones jurisdiccionales.
- 14.- La voluntad de jueces modernos harán eficaz el nuevo paradigma del sistema de control de convencionalidad difuso (ex officio).

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Libros

CARBONELL, Miguel, *Introducción General al Control de Convencionalidad*, México, Porrúa, 2013.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *La Argumentación como Derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

FIX ZAMUDIO, Héctor, y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y comparado*, México, 2ª ed., Porrúa, 2001.

FIX ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al Derecho Procesal Constitucional*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., 2002.

NIETO CASTILLO, Santiago, *Control de Convencionalidad y la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos*, Serie Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, número 30, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Control de la Convencionalidad en Materia Electoral*, Serie Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, número 29, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Elementos de Derecho Procesal Constitucional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.

Legislación

Compendio Legislación Nacional Electoral, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Instituto Nacional Electoral y otros, Tomo I, 2014.

Compendio Legislación Nacional Electoral, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Ley General de Partidos Políticos, México, Instituto Nacional Electoral y otros, Tomo II, 2014.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis y jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Páginas Electrónicas

Expediente Varios 912/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ubicada en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5212527&fecha=04/10/2011 consultado el 23 de junio de 2016.

Ley de Justicia Electoral en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, ubicada en http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/LEY_DE_JUSTICIA_EN_MATERIA_ELECTORAL_Y_DE_PARTICIPACION_CIUDADANA_DEL_ESTADO_DE_MICHOACAN_30_de_junio_de_2014.pdf consultada el 24 de junio de 2016.

Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la Contradicción de Tesis 293/2011, ubicada en <https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Epocas/Pleno/DecimaEpoca/293-2011-PL%20CT%20Ejecutoria.pdf> consultada el 23 de junio de 2016.

LA GLOBALIZACIÓN Y LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO-DEMOCRÁTICO EN MÉXICO

Hertino Avilés Albavera¹

La globalización se ha convertido en tema obligado de análisis y discusión, tanto en los foros políticos y empresariales como en el ámbito académico jurídico.

Sergio López- Ayllón expone lo siguiente:

¿Qué es la globalización? ¿Se trata de un fenómeno propio del fin del siglo XX? ¿O es la consecuencia de dinámicas históricas de larga duración? Si la respuesta a esta última pregunta fuera positiva, ¿por qué entonces es hasta ahora que se le identifica y denomina? Desde nuestra perspectiva, la “globalización” es un fenómeno histórico cuyos orígenes pueden ubicarse hacia el fin de la Alta Edad Media. Hoy vivimos las consecuencias últimas de ese fenómeno histórico que plantea numerosas interrogantes para el Estado.¹

Existen múltiples interpretaciones del concepto “globalización”, todas ellas enmarcadas dentro de parámetros ideológicos y políticos, unos más o menos rígidos, otros más o menos eclécticos.

En síntesis, la globalización se presenta como el proceso en el cual se da una integración y complementariedad de los aspectos financiero, comercial, productivo y tecnológico, nunca antes visto. Esto produce la sensación de que la economía mundial ya no es una sumatoria de economías nacionales, sino una gran red de relaciones con una dinámica autónoma.

El fenómeno de la globalización tiene sus efectos en todos los sectores de la vida, los avances tecnológicos, de comunicación, comercio, y finanzas, han hecho que todos los países se constituyan como aldea donde se conocen con gran rapidez todos los acontecimientos, sociales, políticos y culturales.

¹ López Ayllón, Sergio, Globalización y transición del Estado nacional, Estado constitucional y globalización, México, UNAM-Porrúa, 2001, p. 269

En el ámbito político, la forma que predomina es el modelo de democracia occidental que fundamentalmente se basa en la división de poderes, la seguridad jurídica, la seguridad pública y los derechos humanos.

La forma de elegir a los poderes públicos es a través del voto particular del ciudadano, mediante elecciones, con las cuales se consigue legitimar a los gobernantes, donde las campañas mediáticas influyen de manera trascendente en el resultado. La transparencia cobra un papel importante en este ámbito, ya que constituye, un medio de control del ciudadano para conocer las acciones de quienes le representan en el poder.²

La idea de la participación ciudadana suele gozar de mejor fama que la otra palabra que sirve para explicar el funcionamiento de la democracia contemporánea: la representación. De hecho, el auge que han cobrado muchos de los mecanismos participativos en nuestros días no se entendería cabalmente sin asumir la crítica paralela que se ha formulado a ese otro concepto.³

Según esa crítica, participamos porque nuestros representantes formales no siempre cumplen su papel de enlace entre el gobierno y los problemas puntuales de una porción de la sociedad; participamos para cuidar los intereses y los derechos particulares de grupos de personas que se diluyen en un conjunto más amplio de las naciones; participamos, en una palabra, para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia, pero también para influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los distintos grupos que integran una nación.

La representación es un término insuficiente para darle vida a la democracia. Sin embargo, representación y participación forman un matrimonio indisoluble en el hogar de la democracia. Ambos términos se requieren inexorablemente. Cuando aquella crítica a las formas tradicionales de representación democrática llegó al extremo de reclamar una democracia participativa capaz de sustituirla, olvidó por lo menos dos cosas: una, que la participación no existe de manera perfecta, para todos los individuos y para todos los casos posibles. Pero olvidó también otra cosa: que la verdadera representación no puede existir en la democracia, sin el auxilio de la forma más elemental de la participación ciudadana: los votos del pueblo.

Ninguna representación democrática puede darse sin la participación de los electores, del mismo modo en que no existe forma alguna de participación colectiva en que no haya, un cierto criterio representativo. En un país democrático, ambas formas se entrelazan de manera constante, a través de los votos: la forma más simple e insustituible, a la vez, de participar en la selección de los representantes políticos.

Esto no quiere decir, sin embargo, que la participación ciudadana se agote en las elecciones. Ni significa tampoco que los votos sean la única forma plausible de darle vida a la

² Reyes Barragán, Ladislao Adrián, "El impacto de la globalización, en la administración de justicia y los Derechos Humanos" en Oliva Gómez, Eduardo (comp.). Los impactos de la globalización en los sistemas jurídicos contemporáneos, México, Cuerpo académico de sistemas jurídicos contemporáneos, 2003, pp. 107-ç

³ Merino, Mauricio, "La participación ciudadana en la democracia", Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Instituto Federal Electoral, Núm. 4, cuarta edición, año 2001, p. 9

participación democrática. Para que esa forma de gobierno opere en las prácticas cotidianas, es indispensable que haya otras formas de participación ciudadana más allá de los votos. Pero tampoco puede haber democracia sin un cuadro básico de representantes políticos.

La necesidad de democracia resulta de la pérdida de obligatoriedad para los ciudadanos de ciertas formas de legitimar la autoridad y ejercer el poder. Este proceso conlleva para cada individuo la obligación de decidir lo que quiere para sí en cada momento sin poder confiar en patrón heredado alguno: por ello cabe decir que el individuo está obligado a ser hoy más reflexivo que en el pasado. La necesidad de encontrar alguna manera de reorganizar tanto las esferas sociales como la política atendiendo estos datos se hallan en el origen de la necesidad de democracia como rasgo característico de nuestro mundo.⁴

Es preciso recordar que la voz “democracia” tal y como la entendemos todavía hoy, nació hace más de dos mil años. La palabra misma actualmente difundida por doquier, que significa, como se sabe, poder (krátos) del pueblo (demos), ha llegado hasta nosotros con idéntico significado, por lo menos en su esencia, que cuando fue acuñada por primera vez cinco siglos antes de Cristo.⁵

Hace tiempo que desapareció la posibilidad de volver a una especie de democracia directa, sin representantes entre la sociedad y el gobierno, sin partidos políticos y sin parlamentos legislativos. La participación que realmente puede tener cabida en las sociedades modernas, es la que comienza por la selección de representantes a través de los partidos políticos, y que sólo más tarde atraviesa también por las instituciones, las organizaciones políticas y sociales, y los ciudadanos que están dispuestos a defender sus intereses frente a los demás. Dicho de otra manera, la participación es una forma de controlar y moderar el poder, otorgado a los representantes políticos.

Para saber que un régimen es democrático, hace falta encontrar en él algo más que elecciones libres y partidos políticos. Por supuesto, es indispensable la representación política de la voluntad popular, hasta ahora, no hay más camino que el de los votos y el de los partidos organizados, pero al mismo tiempo es preciso que en ese régimen halla otras formas de controlar el ejercicio del poder concebido a los gobernantes. No sólo las que establecen las mismas instituciones generadas por la democracia, con la división de poderes a la cabeza, sino también formas específicas de participación ciudadana.

Si la representación y la participación se separaron como consecuencia del desarrollo político de la humanidad, las sociedades de nuestros días las han vuelto a reunir a través del ejercicio cotidiano de las prácticas democráticas. El voto es el primer puente, pero detrás de él siguen las libertades políticas que también acuñó el siglo pasado y que se han profundizado con el paso del tiempo. De modo que, en suma, la democracia no se agota en los procesos electorales, ni los partidos políticos poseen o deben poseer, el monopolio de la actividad democrática.

Ya desde principios de los años setenta, Robert Dahl en la *“Democracia y sus críticos”* había sugerido un pequeño listado para constatar que las democracias modernas son mucho

⁴ Véase Giddens, Anthony, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid, Taurus, 2000, p. 89.

⁵ MBobbio, Norberto, *Teoría General de la política*, trad. de Miguel Carbonell et al., Madrid, Trotta, 2003, p. 449.

más que una contienda entre partidos políticos en la búsqueda del voto. Entre ocho puntos distintos sólo dos de ellos aludían a esa condición necesaria, pero insuficiente. Los otros seis se referían a la libertad de asociación de los ciudadanos para participar en los asuntos que fueran de su interés; a la más plena libertad de expresión; a la selección de los servidores públicos, con criterios de responsabilidad de sus actos ante la sociedad; a la diversidad de fuentes públicas de información; y a las garantías institucionales para asegurar que las políticas del gobierno dependan de los votos y de las demás formas ciudadanas de expresar las preferencias.

Para Dahl, como para muchos otros, en efecto la representación inicial ha de convertirse después en una gran variedad de formas de participación, tanto como la participación electoral ha de llevar a la representación ciudadana en los órganos de gobierno. Dos términos que en las democracias modernas han dejado de significar lo mismo, pero que se necesitan recíprocamente: participación que se vuelve representación gracias al voto, y representación que se sujeta a la voluntad popular gracias a la participación cotidiana de los ciudadanos.⁶

Existe un destacado punto de fricción en relación con el problema de la representación política entre las visiones legal y pluralista de la democracia, y esto se refleja en el rol que les cabe a los partidos políticos en el marco de los respectivos modelos. Para los sostenedores del paradigma legalista, la función de articulación y combinación de intereses tal como la cumplen los partidos aparece meramente como un factor de promoción de intereses particulares por parte del gobierno.

La expresión “gobierno de partidos” manifiesta la visión de un estado, en tanto aparato institucional, colonizado por los intereses privados, sean éstos partidos políticos o grupos de interés (sindicatos); de allí la necesidad de un estricto control legal de los partidos, a través de distintas regulaciones (sistema electoral uninominal, internas abiertas, control sobre el financiamiento, etc). Por el contrario, el modelo pluralista de la democracia rescata el rol de los partidos, en tanto instituciones mediadoras clave entre el estado y la sociedad, como instancia de agregación de preferencias individuales que se plasman en programas con potencial apoyo mayoritario, y como ámbitos de reclutamiento y formación de los líderes políticos.

Contrariamente a la visión legal de la democracia, que concibe a los partidos como expresión del espíritu faccioso de una sociedad tribal, la comprensión de Dahl se acerca a aquella que considera a los partidos y al sistema de partidos como agentes de conflicto y, a la vez, instrumentos de integración social.

Además, en los regímenes poliárquicos, el sistema de partidos puede constituir uno de los principales mecanismos institucionales que garanticen la eficacia gubernamental: un sistema estructurado en base a dos partidos mayoritarios que procuran la captación del centro del espectro ideológico (bipartidismo), o bien con un nivel de fragmentación moderada, contribuyen a ese objetivo; un sistema de partidos muy fragmentado y radicalizado (pluralismo extremo o polarizado, en la terminología de Sartori) puede llevar a coaliciones inestables o endeble que impidan la solución de problemas políticos relevantes y exageren, a los ojos de la opinión pública, los aspectos partidistas de la vida política, con la consecuente pérdida de la confianza en la democracia representativa.⁷

⁶ “Ciudadanía y espacio público”, Revista del CLAD, Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, 1998, núm. 12, octubre, p. 38.

⁷ Dahl, Robert, La poliarquía. Participación y oposición, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 113-115.

La evolución del concepto de transición ha estado íntimamente relacionada con las preocupaciones temáticas dominantes en la literatura académica. Así, durante las décadas de los cincuentas y principios de los sesentas, signadas por el problema del desarrollo y la modernización, transición significaba el paso de una sociedad tradicional a una sociedad moderna de carácter industrial. A partir de fines de la década de los sesentas, en forma combinada con el anterior o directamente en su reemplazo, el tema recurrente pasó a ser la revolución o cambio estructural global, donde el concepto de transición se asoció íntimamente al pasaje del capitalismo al socialismo.

En ambas problemáticas, la del desarrollo o modernización y la de la revolución o transición al socialismo, el tema del régimen político apareció subordinado a (y como reflejo de) las transformaciones globales de la sociedad. Durante las décadas de los setentas y ochentas, escenarios de lo que algunos autores denominaron “tercerola” de los regímenes democráticos, la cuestión central se focalizó sobre el dilema de la democracia política, y del conjunto de condiciones que aseguraran la transformación de regímenes políticos autoritarios en regímenes democráticos.⁸

Se privilegió entonces el problema del régimen, es decir, de las mediaciones institucionales entre estado y sociedad civil, lo que significó el abandono del análisis a partir de leyes estructurales que fijaban una necesidad histórica, casi fatalista, en la evolución social. En cambio, se produjo una reivindicación de lo político, de la arquitectura institucional y de la capacidad de creación histórico-colectiva.⁹

Los criterios de un gobierno democrático, permiten a los miembros del demos tener reglas específicas de evaluación a sus siete instituciones, que corresponden a los gobiernos democráticos de gran escala. Roberth Dahl en sus libros “La democracia y sus críticos” y “La democracia una guía para los ciudadanos” nos plantea cuatro de estos criterios ideales para la evaluación y desarrollo de una democracia. Como punto número uno se muestra:

1.- Participación efectiva: En todo el proceso de adopción de decisiones obligatorias, los ciudadanos deben contar con oportunidades apropiadas y equitativas para expresar sus preferencias con respecto a la solución final. Deben tener oportunidades apropiadas y equitativas para incorporar temas al programa de acción y para expresar las razones que los llevan a suscribir una solución en lugar de otra.

La participación en la elaboración de decisiones colectivas debe ser adecuada y equitativa es decir debe favorecer a toda la población cumpliendo con el principio de consideración igual de intereses. En diversas ocasiones la participación es inadecuada pero equitativa, ya que los ciudadanos corren el riesgo de que no se interprete correctamente sus preferencias. Ejemplo de esto es el defecto de diseño de boletas electorales en el estado de Florida en la elección presidencial del 2000 en Estados Unidos. Distintos desperfectos impidieron saber con precisión las preferencias de los electores, afectando por igual a simpatizantes del partido demócrata que que del republicano. Siendo equitativo, porque no fue el caso que sólo se echaran a perder

⁸ Véase Garretón, Manuel, *Reconstruir la política*. Transición y consolidación democrática en Chile, Santiago, Editorial Andante, 1987.

⁹ Dahl, Robert, *La Democracia y sus críticos*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1993, p. 135.

boletos de simpatizantes demócratas y no de republicanos, es inadecuado porque nunca se sabrá a ciencia cierta cómo votó la gente de distritos cuya votación se anuló.

Cuando la participación es inequitativa sólo afecta a ciertos grupos de la población, es decir, cuando suceden casos de fraude electoral en que se anula la expresión de preferencias de algunos ciudadanos o bien suele impulsar la fabricación deliberada de preferencias ciudadanas. También lo es la manipulación de límites distritales con el propósito de diluir el voto para algún partido e incrementar el voto para otro. Ambos casos son inequitativos porque se busca deliberadamente anular o diluir las expresiones de preferencias de simpatizantes de un partido en particular.

A diferencia del segundo criterio uno supone que todos los ciudadanos sin importar sexo, religión, etc. tienen derecho a voto, precisamente porque tienen derecho a voto y su voto puede contar, es que algunos buscan formas de hacer inefectivo el voto de otros.

Sin derecho a voto no será necesario incurrir en inequidad. Por tanto es necesario llevar a cabo todos y cada uno de los criterios porque la falta de alguno de ellos, cuestiona la vigencia de la democracia.

2.- Igualdad de los votos en la etapa decisoria: En la etapa decisoria colectiva a todos los ciudadanos debe garantizárseles iguales oportunidades para expresar una opción, cuyo peso se considerará igual al de las opciones expresadas por cualesquiera otros ciudadanos. Al determinar la solución en la etapa decisoria, deben tomarse en cuenta estas opciones y sólo ellas.

Este criterio es sumamente primordial para una democracia y califica al criterio institucional tres: sufragio inclusivo, principio básico de igualdad. La igualdad de votos en la etapa decisoria se refiere al valor que debe tener cada una de las decisiones transformadas actualmente en votos, en la elección de un representante.

Mujeres, culturas, razas, religiones, etc., han sido muchas veces discriminadas. Su igualdad y voto en esta etapa decisoria de elección en puestos gubernamentales, ha sido ignorada, olvidándose de que todos formamos parte del demos indistintamente a nuestras diferencias como seres humanos. No obstante, gracias al desarrollo democrático de las sociedades, la igualdad de voto en la etapa decisoria está siendo llevada a cabo en la mayoría de los países, otorgándoles a todos y cada uno de sus ciudadanos la oportunidad de elegir a sus representantes y ser tratados todos, de igual forma.

3.- Comprensión ilustrada: Dentro de los límites razonables en lo relativo al tiempo, todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles.

La comprensión ilustrada hace referencia al uso de poderes racionales para el entendimiento de asuntos políticos. La política ilustrada supone un escrutinio basado en el ejercicio de la

¹⁰ Idem.

¹¹ Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999, p. 48.

razón, como la propusieran los pensadores de la ilustración. No se espera que el ciudadano tenga fe en un candidato como podría tener fe en Dios. El ciudadano necesita que el político le hable claramente sobre lo que se propone hacer y que dé cuenta de que medios utilizará para hacer lo que promete. El ciudadano evalúa no sólo los objetivos del candidato sino también los medios. Si no existe una relación congruente entre fines y medios, entonces el ciudadano tendría que otorgar al candidato, sobre la base de un pensamiento mágico y esto es inaceptable en una forma de gobierno ilustrado como lo es la democracia.

Por tanto como señala Dahl, es importante que se provea al ciudadano de información relevante, esta puede definirse, por ejemplo, como información que de estar disponible, puede llevar a votar por un candidato X y de no estar disponible por el candidato Y, podría llevar al ciudadano a votar si la información relevante por el candidato X se oculta, entonces puede decirse que hay un intento deliberado de impedir la comprensión ilustrada, cuyo objetivo es llevar al ciudadano a votar por el candidato Y.

En las sociedades democráticas, la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación política. Ambas se necesitan mutuamente para darle significado a la democracia. No obstante, la primera es mucho más flexible que la segunda y es también menos conocida, aunque su nombre se pronuncie con más frecuencia.

Algunas de las razones que explican esa paradoja aparente: la participación como un método que le da vida a la democracia, pero al mismo tiempo, suele complicar su existencia. ¿Por qué? En principio, porque una vez separada de la representación a la que debe su origen, la participación se vuelve irremediamente un camino de doble sentido: de un lado, sirve para formar a los órganos de gobierno pero, de otro, es utilizada para influir en ellos, para controlarlos y, en no pocas ocasiones, para detenerlos.

En otras palabras: la participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas ¹³.

No sólo se participa a través de las elecciones, pero sin esa forma de participación todas las demás serían engañosas: si la condición básica de la vida democrática es que el poder dimane del pueblo, la única forma cierta de asegurar que esa condición se cumple reside en el derecho al sufragio.

Es una condición de principio que, al mismo tiempo, sirve para reconocer que los ciudadanos han adquirido el derecho de participar en las decisiones fundamentales de la nación a la que pertenecen. Ser ciudadano, en efecto, significa en general poseer una serie de derechos y también una serie de obligaciones sociales. Pero ser ciudadano en una sociedad democrática significa, además, haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de los gobernantes y de influir en sus decisiones.

¹² Idem.

¹³ Merino, Mauricio, *“La participación ciudadana en la democracia”*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Instituto Federal Electoral, Núm. 4, cuarta edición, año 2001, p. 58.

De aquí parten todos los demás criterios que sirven para identificar la verdadera participación ciudadana. Sin duda, hay otras formas de participación en las sociedades no democráticas que incluso pueden ser más complejas y más apasionantes. No obstante, las que interesan a estas líneas son las que pueden tener lugar en la democracia. Es decir, aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos.

Pueden ser reconocidas cuatro formas de participación política de los ciudadanos la que supone el ejercicio del voto; las actividades que realizan los ciudadanos en las campañas políticas emprendidas por los partidos o a favor de algún candidato en particular; la práctica de actividades comunitarias o de acciones colectivas dirigidas a alcanzar un fin específico; y finalmente, las que se deriven de algún conflicto en particular¹⁴.

¿En dónde está la diferencia de fondo entre esas cuatro formas de participación ciudadana? Está en la doble dirección que ya anotábamos antes: no es lo mismo participar para hacerse presente en la integración de los órganos de gobierno que hacerlo para influir en las decisiones tomadas por éstos, para tratar de orientar el sentido de sus acciones.

Aunque la participación ciudadana en general siempre se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto que portadores de determinados intereses sociales nunca será lo mismo votar que dirigir una organización para la defensa de los derechos humanos, o asistir a las asambleas convocadas por un gobierno local que aceptar una candidatura por alguno de los partidos políticos.

Pero en todos los casos, a pesar de las diferencias de grado que salten a la vista, el rasgo común es el ejercicio de una previa condición ciudadana asentada claramente en el Estado de Derecho. Sin ese rasgo, la participación ciudadana deja de serlo para convertirse en una forma de rebeldía desde abajo, o de movilización desde arriba.

La participación ciudadana supone, en cambio, la combinación entre un ambiente político democrático y una voluntad individual de participar. De los matices entre esos dos elementos se derivan las múltiples formas y hasta la profundidad que puede adoptar la participación misma.

Pero es preciso distinguirla de otras formas de acción política colectiva: quienes se rebelan abiertamente en contra de una forma de poder gubernamental que no están haciendo uso de sus derechos reconocidos, sino luchando por alguna causa específica, contraria al estado de cosas en curso¹⁵.

Las revoluciones no son un ejemplo de participación ciudadana, sino de transformación de leyes, de las instituciones y de las organizaciones que le dan forma a un Estado. Pero tampoco lo son las movilizaciones ajenas a la voluntad de los individuos: las marchas que solían

¹⁴ Cfr. Silvia Bolos Jacob, *Los dilemas de la participación en gobiernos locales*, presentado en el 2do Congreso IGLOM, México, 2001 en: <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/ponencias.html> (consulta: 24 octubre 2005).

¹⁵ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Definición", en Participación Ciudadana, consultado en www.diputados.gob.mx/cesop/, el 6 de junio de 2014.

organizar los gobiernos dictatoriales, por ejemplo, aun en contra de la voluntad de los trabajadores que solían asistir a ellas, tampoco constituían ninguna muestra de participación ciudadana. Si en las rebeliones de cualquier tipo –pacíficas o violentas, multitudinarias o no – el sello básico es la inconformidad con el orden legal establecido y el deseo de cambiarlo.

En las movilizaciones lo que falta es la voluntad libre de los individuos para aceptar o rechazar lo que se les pide: en ellas no hay un deseo individual, sino una forma específica de coerción. La participación ciudadana, en cambio, exige al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar: el Estado de Derecho y la libertad de los individuos.

Ahora bien, el tema de los sujetos sociales dentro de los procesos de transición política coloca la participación ciudadana dentro de un doble proceso de persistencia y de cambio: por una parte, los “viejos” sujetos sociales que corresponden al sistema político autoritario, fundamentalmente los sujetos corporativos, los sindicatos obreros, las organizaciones campesinas y las organizaciones populares pugnan por mantener sus formas tradicionales de participación y control político; por la otra parte, los sujetos sociales autónomos que buscan su inclusión y su participación dentro del nuevo sistema político, nos referimos a organizaciones o sujetos sociales como: las comunidades indígenas, los movimientos urbano populares, los ecologistas, las diversas organizaciones no gubernamentales en sus diferentes ramas y otros sujetos que van surgiendo con el aumento de la complejidad de la sociedad. En ambos casos, tanto los viejos sujetos corporativos como los nuevos, muestran de entrada, la dificultad del problema para comprender su participación y la necesidad de realizar un análisis cuidadoso¹⁶.

En el estudio de los sujetos sociales dentro de las transiciones, es importante diferenciar entre el inicio de la transición al de su fin, esto es, de la consolidación de la democracia. En el primer caso los analistas de las transiciones han insistido que los sujetos sociales son actores que juegan papel secundario, sólo se les reconoce su capacidad para erosionar la legitimidad de un régimen político, como fue el caso en Chile, Argentina y en Uruguay.

En esta primera parte del proceso los autores adjudican la primacía causal a los acuerdos o desacuerdos entre las élites, más específicamente a la existencia de proyectos alternativos al régimen vigente y su adopción por sectores importantes de esas élites, en cambio a los procesos de pérdida de legitimidad y a la acción de los sujetos sociales les otorgan un papel secundario.

Asimismo, en los estudios sobre las transiciones latinoamericanas se ha reconocido que los sujetos sociales y los movimientos sociales, han sido capaces de contribuir a las crisis de los autoritarismos, destruyendo su legitimidad y la operación de las instituciones, pero también reconocen que su influencia en la construcción de las nuevas democracias ha sido limitada¹⁷.

¹⁶ Cfr. La organización ciudadana en la defensa y el ejercicio de los derechos civiles y políticos, en http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/eslabon_dos.pdf, consultado el 6 junio de 2014.

¹⁷ Idem.

Estos enfoques, conocidos como minimalistas, tuvieron cierto éxito, al afirmar que hasta la acción de las élites para iniciar un proceso de transición, han sido insuficientes para explicar los procesos de consolidación del régimen democrático. En este último caso, la cultura política, la formación de un consenso de valores democráticos, que dé soporte a la ciudadanía; la participación de los ciudadanos y de los sujetos sociales, y la construcción de nuevas instituciones que organicen el nuevo sistema político, son dimensiones indispensables para poder entender los procesos de una transición.

Considerando el panorama anterior, hay que enfatizar que en el espacio municipal las prerrogativas ciudadanas de participación y asociación tienen las mejores condiciones para ejercerse de manera cotidiana y con menor “distancia” entre el ciudadano, el gobierno y los gobernantes.

La ciudadanía y lo local se alimentan recíprocamente, desarrollando una forma específica de la relación entre Estado y ciudadano. La disyuntiva está entre reconocer la restricción que implica la forma de los partidos políticos o indicar la posibilidad de explorar formas asociativas más flexibles para organizar la representación política municipal.

Es relevante señalar, que la búsqueda de una mayor flexibilidad en las formas políticas de organización ciudadana es una necesidad contemporánea.

Por otra parte, el derecho ciudadano a la asociación para participar en los asuntos públicos es otra de las formas esenciales de la democracia local. En este caso, el énfasis consiste en la reivindicación en sí misma de la prerrogativa ciudadana. Si bien tomar parte de los asuntos públicos puede consistir en una iniciativa individual, es importante también valorar la asociación entre ciudadanos debido a su componente colectivo, el cual se refleja en los objetivos o metas de la asociación y en sus actividades.

En ese contexto el tomar parte de los asuntos públicos es un derecho ciudadano, de naturaleza individual, pero se ejerce mejor, como esfuerzo y como objetivo si la iniciativa es colectiva, mediante la asociación.

Hasta aquí, el tema podría conservarse dentro de un parámetro abstracto, valorando la asociación ciudadana por sí misma y estableciendo su pertinencia, necesidad y derecho a participar en los asuntos públicos que la sociedad defina. La segunda parte son las formas de la asociación, en donde podrían desarrollarse los ejemplos que existen: desde las vecinales de colaboración a las obras o servicios públicos, asociaciones relacionadas con actividades productivas (cooperativas), hasta las relacionadas con objetivos muy específicos, como los ambientales o las promotoras de los derechos humanos.

Otro aspecto implicado en el tema de la asociación es su flexibilidad y variedad de formas para integrarse. En primera instancia, depende de los ciudadanos definir las características organizativas, sus objetivos y actividades (siempre y cuando se mantengan dentro del marco legal). El énfasis en esta capacidad ciudadana es relevante para distinguir entre las formas asociativas dirigidas desde los gobiernos y aquellas que se derivan de la iniciativa ciudadana.

Los gobiernos promueven ciertas formas (juntas de vecinos, patronos, comités de colaboración, consejos ciudadanos, etcétera), las cuales deberían difundirse como opciones no

excluyentes de las formas que los ciudadanos originen (organizaciones urbanas, comités de lucha, asociaciones ecologistas, de amas de casa, de servicio social, etcétera). Lo que podría valorarse es precisamente la existencia de ambos tipos de asociaciones y además su complementariedad, es decir, su capacidad para tener actividades conjuntas en beneficio de la sociedad municipal, sin establecer competencia, sino cooperación. Tan importante es que los Ayuntamientos promuevan ciertas formas de organización ciudadana, como que los ciudadanos promuevan sus propias formas, tanto de organización como de comunicación con las diferentes instancias gubernamentales.

En cualquier caso, el tema sobre los derechos de asociación y a su adecuación en el ámbito municipal, puede proponerse en el nivel de la conciencia ciudadana en las siguientes vertientes:

- a) El derecho a tomar parte de los asuntos públicos;
- b) El derecho a hacerlo de manera individual;
- c) El derecho y ventaja de hacerlo de manera colectiva;
- d) Las posibilidades o alternativas no excluyentes de participar en las formas asociativas promovidas desde el gobierno o las originadas desde los propios ciudadanos.

Desde la perspectiva de la sociedad municipal, la diversidad de formas asociativas es amplísima. En el espacio municipal, es donde tienen su asiento material, cultural, jurídico y mayor probabilidad de interacción cotidiana con el gobierno local. Precisamente debido a su diversidad y amplitud, lo que está en el debate político, es la permeabilidad de los Ayuntamientos frente a las asociaciones ciudadanas, ya sea asumiendo sus objetivos o demandas, ya sea integrándolas al proceso de gobierno y de la gestión de los servicios o funciones públicas.

En el debate sobre la permeabilidad de los Ayuntamientos, lo relevante es insistir en la valoración que desde los propios gobiernos y gobernantes dan (o debieran dar) a las asociaciones ciudadanas como formas complementarias del círculo de la democracia.

La primera fase del círculo es la etapa electoral; la segunda, el ejercicio del gobierno, en el cual las asociaciones pueden ser parte activa, reconocida, asumiendo el valor de su contribución a los objetivos de la sociedad. Con los gobernantes municipales se buscaría hacerlos más proclives y sensibles hacia una mayor apertura institucional con la ciudadanía, de concebir al gobierno como tarea colectiva, de tener a las asociaciones como fuentes (bases) de la pluralidad política y de la diversidad social.

Una vez valoradas las asociaciones ciudadanas, como parte del proceso de gobierno, la segunda etapa es evolucionar del derecho de petición o de la colaboración a una obra material (donde usualmente se ubican), a la integración institucional de las asociaciones. Es decir, valorar a aquellos Ayuntamientos que en su proceso de gobierno contemplan la consulta, participación y colaboración de las asociaciones ciudadanas.

Usualmente esta vinculación, se establece en la definición de la planeación del desarrollo municipal, mediante foros de consulta o reuniones públicas, lo cual puede retomarse como el ejemplo más común, a pesar de las condiciones provisionales en que se realiza. Lo interesante, en todo caso, es el proceso posterior, es decir, la relación a lo largo de la gestión de los Ayuntamientos.

En términos generales, lo relevante es establecer que no se trata simplemente de que las asociaciones circunden al gobierno, sino que formen parte del proceso de gobierno, a través de distintas modalidades, adaptadas a las necesidades de cada municipalidad. Cabe también destacar, que el derecho a la asociación ciudadana para tomar parte en los asuntos públicos implica que los gobiernos contengan en su estructura esta posibilidad. No solamente en cuanto a actitud de buena voluntad o como gesto circunstancial, sino como parte integral del proceso de gobierno. El escenario contrario, generarían una tensión autoritaria entre sociedad y gobierno local.

Finalmente, la última prerrogativa ciudadana contemplada por el artículo 8 de la constitución federal, correspondiente al derecho de petición y a la obligación de la autoridad de atenderlo, sin duda es la más elemental. No obstante, es también una de las funciones que usualmente se relegan por parte de las autoridades. En consecuencia, se podría destacar que el derecho de petición es parte del ejercicio ciudadano y responsabilidad de la autoridad, su pronta atención.

CONCLUSIONES

A partir de lo anterior podemos reflexionar lo siguiente:

La participación ciudadana es un fenómeno característico de las nuevas formas de gobernabilidad y condición en los procesos de transición democrática. Es también, una expresión del descontento social ante gobiernos unisectoriales y antidemocráticos.

La participación ciudadana genera en la población un estatus distinto que le permite audacia y ejercicio de poder mediante el voto.

Se inicia un proceso de empoderamiento de la población mediante la visualización de que su voto transforma estructuras anquilosadas.

El ejercicio del poder de la población permite la ruptura de estructuras de gobierno dirigidas a la preservación de grupos de poder.

Los nuevos gobiernos analizados en estas páginas contribuyen al impulso de proyectos de educación ciudadana.

Los gobiernos surgidos de procesos de participación colectiva cuentan con altos niveles de aceptación y credibilidad.

Existe escasa de sistematización de las experiencias de participación ciudadana, por lo que poco se visualiza y difunde el plus de las nuevas iniciativas, reduciendo la posibilidad de su replicabilidad.

La sustentabilidad no está garantizada debido a que los proyectos e iniciativas se apoyan desde los presupuestos gubernamentales.

Es necesaria la búsqueda de formas innovadoras de financiamiento de las experiencias de participación ciudadana.

No existe garantía de que un gobierno socialmente aceptado desarrolle proyectos de beneficio social para las mayorías.

Los gobiernos neopopulistas, tienen pocas esperanzas de continuidad en el ejercicio del gobierno.

La participación ciudadana tiene una mayor probabilidad de éxito si desde un principio los objetivos a alcanzar impactan su vida cotidiana.

BIBLIOGRAFÍA

Bobbio, Norberto, *Teoría General de la Política*, trad. de Miguel Carbonell et. al., Madrid, Trotta, 2003.

Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999.

Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, S.A.; 1993.

Dahl, Robert, *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1989.

Garretón, Manuel, *Reconstruir la política. Transición y consolidación democrática en Chile*, Santiago, Editorial Andante, 1987.

Giddens, Anthony, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid, Taurus, 2000.

López Ayllón, Sergio y Héctor Fix-Zamudio, *Estado y derecho en la era de la globalización*, Estudios en homenaje al maestro Santiago Barajas Montes de México, Oca, IIJ-UNAM, 1995.

Merino, Mauricio, “La participación ciudadana en la democracia”, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Instituto Federal Electoral, Núm. 4, cuarta edición, año 2001.

Reyes Barragán, Ladislao Adrián, *El impacto de la globalización, en la administración de justicia y los Derechos Humanos*, en Oliva Gómez, Eduardo (comp.). *Los impactos de la globalización en los sistemas jurídicos contemporáneos*, México, Cuerpo académico de sistemas jurídicos contemporáneos, 2003.

FUENTES NORMATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Reformada, Porrúa, México, 2016.

Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Convención Europea sobre Derechos Humanos.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2013.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

NUEVO PROBLEMARIO DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL

Sergio Guerrero Olvera¹

1. INTRODUCCIÓN.

La constitucionalización del sistema jurídico implica al menos las conocidas características siguientes: a) una constitución rígida; b) la garantía jurisdiccional de la constitución; c) fuerza vinculante de la constitución; d) la sobre-interpretación de la constitución; e) eficacia directa de las normas constitucionales; f) la interpretación conforme de las leyes y g) la influencia de la constitución sobre las relaciones políticas².

Cabe aclarar que en el concepto de constitucionalización entendemos incluido el control de convencionalidad, pues asumimos la idea de que las convenciones también forman el *corpus* constitucional.

Una de aquellas características no solamente es señalada como un elemento de la constitucionalización, sino que también se alude como una especie de crítica al modelo.

Según Guastini, la sobre-interpretación de la constitución deriva de un sistema de pensamiento basado en la idea de que la interpretación literal del texto constitucional es insuficiente.³

Desde este punto de vista, no existe ley que pueda escapar al control de legitimidad constitucional, ni espacio para la discrecionalidad legislativa: no hay cuestión política ajena al control de legitimidad constitucional. Así, de la constitución se pueden extraer innumerables normas implícitas, no expresas, pero idóneas para regular cualquier aspecto de la vida social y política.

Ya son muchos los autores que no vacilan en señalar este aspecto como uno de los riesgos de los sistemas jurídicos. La sobre-interpretación permite extraer respuestas constitucionales incluso de los preámbulos de las constituciones y de sus trabajos preparatorios,

¹ Magistrado en el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.

² Sigo aquí la propuesta de Ricardo Guastini, en "La constitucionalización del ordenamiento jurídico". CARBONELL, Miguel (ed), Neoconstitucionalismo, p. 49-71.

³ Con esto no nos referimos a la interpretación meramente gramatical, la cual siempre será insuficiente, tal como lo han apuntado diversos teóricos de la interpretación. Más bien nos referimos a la posibilidad de construir en sede judicial normas a las que se les atribuya rango constitucional a partir de dimensiones justificativas de los textos constitucionales, esto es lo que el propio Guastini denomina interpretación creativa, a diferencia de la interpretación cognitiva y decisoria, en "Interpretación y Construcción Jurídica", Isonomía 43, México, 2015.

es decir, de los supuestos valores y fines perseguidos por los constituyentes y por el mismo texto constitucional⁴.

Una noción así debilita claramente el poder legislativo y el poder normativo de las leyes. Aunque este efecto no es necesariamente nocivo, lo que hay que admitir es que la voluntad popular expresada en leyes pierde cierto valor normativo cuando los jueces pueden manipular y mutar no solamente el texto constitucional, sino también sus normas.

En muchas ocasiones este activismo procede de la intuición judicial, por “jueces de la revelación” y de sus inspiraciones ideológicas, muchas veces superfluas y a veces igual de titubeantes que las de muchos políticos de profesión.

Una de las mayores inquietudes que derivan de la puesta en escena del modelo de constitucionalización del sistema jurídico, es precisamente el inmenso poder creativo del que los jueces se han apropiado sobre la base de sus intuiciones morales acerca de lo que es la materia constitucional.

Una peculiaridad del sistema mexicano de control constitucional es la división competencial de dos órganos jurisdiccionales terminales en materia electoral. Por un lado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tiene la última voz en control abstracto de leyes electorales⁵ y por otro lado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien tiene la última palabra en el control concreto de constitucionalidad de leyes electorales.

Esta situación se suma a la facultad de control difuso de constitucionalidad que tienen las Salas Regionales y los tribunales locales. La multiplicidad de fuentes de garantía jurisdiccional ha provocado una proliferación de criterios constitucionales que hoy es difícil sistematizar⁶.

En un ensayo anterior, estudié trece sentencias relacionadas con el control constitucional de leyes emitidas por la Sala Superior del TEPJF, dictadas entre el 2007 y el 2011, es decir, a cuatro años de que se otorgara la facultad de inaplicación⁷.

Han pasado cinco años más y también nuevas experiencias en control constitucional que exponen nuevos problemas. En adelante me ocuparé en señalar algunas cuestiones que han surgido a partir de las últimas respuestas judiciales a los planteamientos de constitucionalidad y que en mi concepto ameritarán mayor reflexión en futuras ocasiones.

⁴ Este es un problema diferente al de la materia constitucional o constitución en sentido material. No se trata de qué aspectos de la vida pública pueden o no regularse en los textos constitucionales, pues esta cuestión se plantea cuando una sociedad se está “dando una constitución”. El problema planteado surge con motivo de “tener y vivir una constitución”, es decir, con las prácticas y actitudes asociadas a un texto ya otorgado. Respecto de esto último véase Josep Aguiló, “Tener una constitución”, “darse una constitución” y “vivir en constitución”. *Isonomía* 28, México, 2008.

⁵ Además, en caso de contradicción de criterios con Sala Superior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la que define el criterio que debe prevalecer.

⁶ Es realmente complicado tener una nómina completa de los asuntos en los que todos los tribunales electorales han realizado control de constitucionalidad.

⁷ Guerrero, Sergio, “La filosofía ius constitucionalista y la facultad de inaplicación de leyes electorales en casos concretos”, en González Oropeza, Manuel(coord.), *Derecho Electoral, en Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su Primer Centenario*, Editorial Porrúa, 2013, pp. 17-34.

II. PROBLEMAS DE AYER Y HOY.

Con filosofía agudeza Lyotard señaló que el conocimiento se produce para ser vendido y que se juzga por su valor comercial y no por su verdad⁸. Sucede algo similar con la reflexión jurídica. Muchas empresas intelectuales, ciertas o falsas, útiles o no, sirven para generar campos empresariales de explotación del conocimiento⁹ y otras tienen efectos colonizantes¹⁰.

La intención de llamarles problemas a los que en adelante enunció es más una llamada de atención, una puesta sobre la mesa de los temas, aunque ello no equivale a aceptar que se trate de auténticos problemas. Alguien con mayor información podría decir que ya no lo son o que nunca lo fueron.

Lo que trato de puntualizar es que se trata de aspectos que, o no han sido tratados en las sentencias estudiadas aquí y que haciéndolo podrían mejorarlas; o bien, de temas que no pueden ser obviados por los efectos que tienen en la percepción que tienen los ciudadanos acerca de la jurisdicción electoral.

He sostenido que la facultad de inaplicación de leyes en materia electoral está escasamente regulada, pues solamente se contempla en el artículo 105 constitucional y a diferencia del amparo, de la acción de inconstitucionalidad y de la controversia constitucional, no existe una ley reglamentaria que regule esa facultad. Esta desregulación implica que muchos aspectos de la facultad se han desarrollado en sede judicial. Sujetos legitimados, oportunidad y efectos de un fallo estimatorio son algunos de los aspectos que han ameritado precisión interpretativa.

En aquella ocasión sostuve que existían múltiples aspectos que ameritaban una respuesta jurídica en torno a la facultad de inaplicación.

En esencia señalé la escasa regulación de la facultad de inaplicación¹¹, lo que provocaba amplios espacios de discrecionalidad judicial para resolver temas de oportunidad¹², legitimación¹³, procedibilidad o improcedencia de la pretensión de control constitucional concreto¹⁴ y efectos de las sentencias¹⁵.

⁸ Lyotard, Jean-François, *La condición postmoderna. Informe sobre el saber*, 2ª. Ed., trad. de Mariano Antolín Rato, Madrid, Catedra, 1987.

⁹ Sucede por ejemplo con el exitoso tema de los derechos humanos, como sostiene Haba, Enrique P., en "¿De qué viven los que hablan de derechos humanos? (tres tipos de discursos-dh: "de", "para", "con")", *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 26, 2003, pp. 869-887.

¹⁰ De Sousa Santos, Boaventura, *Descolonizar el saber, reinventar el poder*, Trilce, Uruguay.

¹¹ Lo que desde luego no significa que todo deba estar regulado en la ley, pues en ocasiones es mejor el criterio jurisdiccional para resolver aspectos planteados por las partes. En este caso no sólo es que sea escasa la regulación, en realidad es realmente pobre y deficiente.

¹² ¿Se puede impugnar una norma por su sola entrada en vigor, en su carácter de auto-aplicativa? Además, sabemos que en materia electoral, por criterio judicial, se puede impugnar una ley con motivo del primer o ulterior acto de aplicación pero ¿cuántas veces se puede y debe impugnar la misma norma?

¹³ ¿Son posibles las acciones tuitivas, las acciones de clase para impugnar leyes electorales?, ¿es dable acudir a juicio solo con interés legítimo o es necesario el jurídico?

¹⁴ ¿Existe el consentimiento tácito? ¿se puede revocar el consentimiento expreso en un ulterior acto de aplicación?, ¿es procedente renunciar a la inconstitucionalidad en la primera aplicación, pero atacar la ley con motivo de ulteriores actos?

¹⁵ ¿Cabe decretar reviviscencia de leyes electorales? ¿se tiene claridad de las sentencias aditivas, manipulativas? ¿En qué casos es dable retardar los efectos para una siguiente elección? ¿Cuáles son los plazos de ejecución de la sentencia y para qué fines? ¿qué concepto se tiene de la cosa juzgada?

Otro aspecto que señalé es la ausencia en la doctrina judicial electoral la diferencia entre disposición y norma. Este sigue siendo un problema sobre todo porque la Sala Superior y en general los tribunales electorales insisten en utilizar la declaración de inconstitucionalidad solo en porciones normativas.

En primer lugar, esta concepción tiene el problema de asumir que el objeto del control constitucional son textos y no las normas¹⁶.

Además, ha impedido desarrollar una doctrina de inconstitucionalidad de una red de derechos, pues en materia electoral todavía no se distingue con claridad el tema relacionado con porciones normativas y sistemas jurídicos complejos, como si se ha hecho en el juicio de amparo¹⁷.

En aquella oportunidad también invoqué las tensiones que podrían producirse entre la inaplicación de leyes electorales con el principio de certeza y la equidad en la contienda.

En general, es evidente que casi ninguna sentencia se pronuncia profundamente en estos temas y en lugar de hacer una nueva ponderación acerca de ello, las alusiones a los demás principios en juego son generales, abstractas, imprecisas.

Se trata más bien de intuiciones acerca del daño que podría generarse, de fórmulas vacías acerca de lo conveniente de inaplicar o no en determinado momento una legislación específica¹⁸.

III. DESAFÍOS PERSISTENTES Y CRECIENDO.

Según datos de la Coordinación de Estadística de la Sala Superior, hasta junio del 2016, las Salas del TEPJF han dictado más de 218 sentencias en las que se han inaplicado normas por estimarse contrarias a la Constitución. Además, han emitido 1222 sentencias en las que se citan tratados internacionales.

1222 sentencias en las que se citan tratados internacionales.

Esto da cuenta de una creciente constitucionalización del sistema nacional electoral. El TEPJF ha sido más “legislador negativo” que incluso legisladores locales, pues no existe una

¹⁶ Coincido con Díaz Revorio cuando sostiene que el texto o las normas no son el único y excluyente objeto del control constitucional, sino que es el “complejo normativo”, el precepto o la “situación normativa”. Díaz Revorio, F. Javier, *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2011, pp. 23-30.

¹⁷ Sala Superior ha recogido el concepto de porciones normativas, aunque todavía no ha adoptado con puntualidad el concepto de sistemas normativos. Al respecto, la jurisprudencia 2a./J. 100/2008, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Junio de 2008, página 400, del rubro: “AMPARO CONTRA LEYES. PARA IMPUGNARLAS COMO SISTEMA NORMATIVO ES NECESARIO QUE CONSTITUYAN UNA VERDADERA UNIDAD”.

¹⁸ Un ejemplo de esto es la sentencia de paridad horizontal en planillas de candidatos de Ayuntamientos en la elección del Estado de México. Véanse los recursos de reconsideración 85/2015, 90/2015 y acumulado, y 97/2015, correspondientes al registro de candidaturas para los congresos y ayuntamientos de Nuevo León, Sonora y Estado de México.

sola legislatura en el país que haya realizado cientos o siquiera decenas de reformas legales con motivo del nuevo sistema constitucional.

Lo anterior revela que hay mucho material por estudiar y que seguramente habrá novedosos planteamientos y soluciones jurídicas a algunos temas ya mencionados.

Sin embargo, considero que todavía no se han superado algunos de los problemas anotados y que, por el contrario, se siguen acumulando algunos aspectos que ameritan mayor reflexión.

Un tema que he reflexionado es el relativo al control constitucional de la dimensión regulativa de las leyes. En esencia se trata de lo siguiente. ¿puede declararse inconstitucional una ley por su *ratio legis* y no sólo por su texto? Es evidente que procede la inaplicación de una ley porque sus fines son contrarios a la constitución. Lo que me pregunto es si una ley puede declararse inconstitucional por la ideología subyacente, o usando una terminología más actual, por sus razones subyacentes.

Al menos cabe mencionar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha aceptado que las normas transmiten significado, que las leyes tienen una dimensión valorativa y que esta puede resultar contraria a la constitución¹⁹.

En materia electoral no se ha abordado con claridad este aspecto, pero considero que podría en un futuro analizarse con motivo de leyes que discriminan y que podrían considerarse estigmatizantes para ejercer derechos político electorales.

Otra cuestión que debí apuntar desde la anterior ocasión es el de la forma en que se tramita la solicitud de inaplicación de las leyes electorales en casos concretos.

A diferencia de lo que ocurre en el juicio de amparo, en materia electoral jamás se emplaza a la autoridad emisora de la norma en cuestión, lo que impide otorgarle derecho de audiencia a su creador. Esto no es especialmente grave, pero amerita reflexionar acerca del modelo contencioso de la impugnabilidad de normas electorales con motivo de actos concretos de aplicación y la posibilidad de construir un modelo que permita entablar relaciones procesales más completas e integrales, tanto para el análisis de la ley, como para determinar los respectivos efectos.

Existen otros interesantes y complejos problemas que desde mi punto de vista ameritan solución. ¿Cómo se hace control constitucional de sistemas normativos indígenas? ¿cómo debería hacerse? ¿qué pruebas pueden admitirse en estos juicios? ¿Cómo aplicar la perspectiva intercultural en control constitucional de sistemas normativos indígenas?

A pesar de que los juzgadores han sido cuidadosos en consultar fuentes de información adecuadas e incluso han solicitado peritajes antropológicos, lo cierto es que la mayoría de

¹⁹ Tesis aislada 1a. CCLXXXIII/2014 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Materia(s): (Común), del rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO CONTRA LEYES. PERMITE IMPUGNAR LA PARTE VALORATIVA DE LAS NORMAS JURÍDICAS SIN NECESIDAD DE UN ACTO DE APLICACIÓN, CUANDO AQUÉLLAS RESULTEN ESTIGMATIZADORAS."

ocasiones los argumentos están basados en intuiciones morales de los juzgadores o suposiciones no garantizadas. Además, es constante encontrar criterios en los que las normas de desempate de los conflictos intersistemáticos son de fuente occidental o mestiza. Cuando se colisiona una norma indígena con una amestizada casi siempre sale perdiendo la primera. Vence la versión del mundo de “los de arriba” a “los de abajo”. En este aspecto sigue prevaleciendo la ambigüa y manipulable restricción de los derechos humanos de origen europeo²⁰.

Pero para no dejar solo problemas dispersos, ahora me ocuparé de un problema concreto, relacionado con la paridad de género, a partir de lo cual abordo dos cuestiones asociadas: el control abstracto y concreto de leyes electorales en diversas sedes judiciales y el concepto de la cosa juzgada.

Desde el 25 de agosto del 2006, hace casi diez años, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) de Naciones Unidas²¹, recomendó a México utilizar sistemáticamente en sus planes y programas el término de igualdad, tal como se usa en la Convención, pues transmite un significado diferente que el de equidad.

La paridad es un concepto relacionado con los anteriores y comúnmente se considera que se trata de un instrumento que puede materializarse a través de acciones afirmativas que permitan llegar a la igualdad.

En la reforma constitucional del 2014, se incluyó en el artículo 41, base I, segundo párrafo, el deber de garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, con la intención de conseguir la igualdad material entre hombres y mujeres en el acceso a los cargos de elección popular²².

Esta reforma generó diversas acciones de inconstitucionalidad, en las que se pretendió ampliar sus supuestos a otros casos no previstos en la Constitución, específicamente respecto de elecciones de integrantes de Ayuntamientos.

Al menos existen cinco sentencias de la Suprema Corte en las que se hace pronunciamiento relativo a la paridad de género, relacionadas con acciones de inconstitucionalidad de las legislaciones electorales de Zacatecas, Tamaulipas, Puebla y Tlaxcala.

En esencia, en la acción de inconstitucionalidad 36/2015, 37/2015, 40/2015 y 41/2015 acumuladas, relativas a la legislación de Zacatecas²³, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que en la reforma constitucional se otorgó una competencia residual a las entidades

²⁰ Como lo ha anotado con precisión Yuri Escalante Betancourt en “El racismo judicial en México” Juan Pablos Editor, 2015.

²¹ En las observaciones finales 18 y 19 derivadas del sexto informe periódico de México ante el Comité para Eliminar la Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), se recomendó que el Estado Mexicano utilizara los conceptos de igualdad y manifestó la preocupación que generaba la idea errónea de que la equidad de género era una precondition para alcanzar la igualdad entre géneros.

²² Esta disposición se reforzó con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional publicada el 10 de febrero del 2014.

²³ Criterio que fue consistentemente reiterado en la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, relacionados con la legislación de Tamaulipas. No así en el caso de Puebla debido a que antes de resolver se modificaron las leyes materia de la acción y por ende no fue procedente su análisis.

federativas para legislar en materia de paridad de género, sin la obligación de hacerlo en los mismos términos que para las elecciones federales.

Siguiendo sus propios precedentes, la Suprema Corte sostuvo que las legislaturas locales deben emitir leyes que garanticen el absoluto respeto al principio de paridad de género, incluyendo a los Ayuntamientos, en tanto su naturaleza plural y popular lo permite. Para tal efecto, el máximo tribunal consideró que la paridad vertical en los Ayuntamientos permite el acceso paritario a los cargos respectivos, pero que no existe un derecho subjetivo a obtener un cargo específico, por ejemplo, el de presidente municipal.

En concepto de la Suprema Corte, la paridad en presidencias municipales no tiene ninguna repercusión de carácter representativo, pues no integran un órgano de representación superior al del Ayuntamiento, que es el órgano de gobierno municipal. Además, el constituyente solamente incluyó a los legisladores en la reforma y no a los municipios, siendo por ello inexigible la paridad horizontal. En las acciones de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015, se sostuvo que la paridad de género debe respetarse en elecciones ordinarias y extraordinarias.

En mi concepto, esta línea jurisprudencial es consistente y congruente con el sistema constitucional. El principal argumento es que en el texto de la Constitución no se estableció el deber de aplicar la denominada paridad horizontal en las elecciones de Ayuntamientos, por lo que podríamos estar en presencia de una fórmula de restricción positiva, al señalar limitativamente dónde es aplicable la paridad.

Además de los importantes razonamientos expuestos por la Suprema Corte, considero que podrían desarrollarse los argumentos de auto-organización de los partidos políticos, de rango constitucional y los derechos de tercero que están involucrados en la postulación de candidaturas. Sin embargo, cabe referir que en las sentencias hay poca referencia al marco convencional que regula la igualdad entre géneros.

No hay que dejar de ver, en mi concepto, que este criterio parte de la concepción de la constitución como un texto y es diferente al de la Sala Superior porque para esta la constitución es un texto que asociado con convenciones internacionales permite construir una norma diferente.

En efecto, la Sala Superior ha emprendido un camino a la paridad en diversos cargos de elección popular que ha permitido la igualación de oportunidades a partir de los criterios o sub reglas establecidos al interpretar diversas normas²⁴.

Como ya se dijo, la Suprema Corte ha señalado que en la reforma constitucional y en su respectivo desarrollo legal, solamente se establece el deber de cumplir con la paridad en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales.

Sin embargo, a través de las leyes locales y precedentes judiciales se ha ampliado ese

²⁴ Norbert Ellis afirmó que el hombre moderno se fue haciendo a base de pequeños cambios que, acumulados, dieron lugar a cambios importantes, citado por Avishai Margalit, *La sociedad decente*, Paidós p. 153.

deber, por lo cual es necesario reconstruir así sea brevemente la principal línea jurisprudencial de la Sala Superior, culminando con el caso Zacatecas.

A diferencia de la Suprema Corte, la Sala Superior ha sostenido que la obligación de postular listas paritarias no se limita a los cargos de legislador, sino que también abarca el de los municipios y que es dable exigir la paridad horizontal²⁵.

Para llegar a esa conclusión, se han interpretado los artículos 1º, 2º, 3, 4, 5, 7 y 15, de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de discriminación Contra la Mujer (CEDAW) donde se establece que los Estados Partes convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, consagrarán el principio de la igualdad del hombre y de la mujer en las esferas política, social, económica y cultural, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

La Sala Superior con una peculiar aplicación de la perspectiva de género al juzgar, ha reiterado la distinción de dos formas de hacer posible la paridad: en forma preventiva²⁶, al postular candidatos y en forma correctiva, al momento de la asignación.

En las sentencias de los expedientes SUP-REC-577/2015 y SUP-REC-562/2015 y acumulados, se establecieron importantes criterios que ponderan los diversos derechos en conflicto cuando se trata de la integración paritaria del órgano y las candidaturas independientes.

El principal argumento consiste en afirmar que el sistema de asignación de regidurías por el principio de representación proporcional en el Estado de Nuevo León no establece la postulación de una lista específica, sino que dicha asignación se realiza mediante la planilla postulada para la elección de mayoría relativa.

Por ello, se sostuvo que los partidos políticos y los candidatos independientes se encuentran en una posición de igualdad ante la norma jurídica. Con base en tal posición de igualdad, se estima irrazonable realizar una restricción a los candidatos independientes para acceder a las regidurías por el principio de representación proporcional.

Para la Sala Superior, una interpretación conforme y sistemática de los artículos de la ley electoral local mencionados, así como un test de proporcionalidad de la restricción supuestamente alojada en ellos, pone de manifiesto la ausencia de necesidad, idoneidad, constitucionalidad y proporcionalidad de una medida tendiente a discriminar a los candidatos independientes del acceso a los referidos cargos.

Al resolver el SUP-REC-562/2015, la Sala Superior, entre otras cuestiones confirmó la asignación de regidurías por representación proporcional realizada por la Sala Regional Monterrey, para el ayuntamiento del municipio de Santa Catarina, Nuevo León.

²⁵ Como se advierte de la sentencia dictada en el SUP-JRC-680/2015 y acumulados.

²⁶ Por ejemplo, al ordenar que las listas de candidatos se integren por fórmulas de personas del mismo sexo, como se reiteró al resolver el SUP-REC-651/2015 Y SUP-REC-652/2015 acumulados

Lo anterior, porque inicialmente, estimó que no era necesaria la inaplicación de los artículos 191, 270, 271 y 272 de la ley electoral local, pues, derivado de una interpretación al artículo 1° constitucional, tratándose de candidatos a regidores por el principio de representación proporcional, no cabe hacer distinción alguna para efectos de designación.

La Sala Superior coincidió en que la asignación debía hacerse privilegiando el orden propuesto por los partidos políticos, pero reconoció que si la regla de alternancia no era suficiente para alcanzar la paridad, debían aplicarse otras reglas afines o complementarias como la consistente en alterar en la medida necesaria el orden de prelación de las listas.

Desde mi perspectiva, estos criterios permiten hacer efectiva la igualdad, que es uno de los principios vertebrales de toda democracia. A diferencia de los detractores, considero que los criterios no modifican la ley, ni se entrometen en forma injustificada en la vida interna de los partidos.

Por un lado, se hace efectiva una promesa de igualdad prevista y comprometida desde hace mucho en la Constitución, en tratados internacionales y en las leyes.

Además, no puede sacrificarse la igualdad en nombre de la vida interna de los partidos, pues el que postulen mujeres no constituye una afectación intensa, debido a que el 52% de los padrones de los partidos está constituido por mujeres y la medida de la alternancia no elimina su derecho a postular a las mujeres que ellos decidan.

En 1995 el informe de la cuarta conferencia mundial sobre la mujer, en el 95, denunciaba que a nivel mundial solamente el 10% de los cargos públicos eran ocupados por mujeres y creo firmemente que los criterios interpretativos, sostenidos por estas y otras sentencias, coadyuvarán a una reivindicación de las mujeres y sobre todo a la igualdad: a dejar el piso parejo para que la equidad en la contienda tenga perspectiva de género.

Una cuestión problemática surge con motivo de la resolución del SUP-JRC-14/2016, la cual sigue en esencia lo resuelto previamente en el SUP-REC-46/2015, SUP-REC-85/2015 y SUP-REC-90/2015, de los que derivaron sus jurisprudencias 6/2015 y 7/2015. En esencia, la Sala Superior consideró que la paridad horizontal era exigible en la postulación de candidatos a cargos de elección municipal.

Para la Sala Superior, no constituyó un obstáculo el que la Suprema Corte hubiera resuelto la ya mencionada acción de inconstitucionalidad de la legislación de Zacatecas, pues consideró que su estudio versó sobre el marco constitucional, sin tomar en cuenta las fuentes de orden supranacional.

Además, la Sala Superior consideró que el tema específico de la paridad horizontal no alcanzó la votación calificada de ministros para resultar vinculante. Inclusive, se consideró que no había cosa juzgada respecto del tema de la paridad horizontal, debido a que el tema fue la omisión de regularla y no su pertinencia en el sistema jurídico.

En la doctrina se distinguen los conceptos de cosa juzgada absoluta y relativas absoluta cuando se han abordado todas las razones de inconstitucionalidad que pudieran plantarse,

mientras que son relativas las que no han tomado en cuenta todas esas razones²⁷.

Imaginemos que llevamos un año siendo aspirantes a candidatos en Zacatecas. Tanto hombres como mujeres pudimos crearnos expectativas acerca de la posibilidad de participar válidamente en la elección. La respuesta de la Suprema Corte confirmó esas expectativas para unos y las desvaneció para otras. Sala Superior después emitió una sentencia que re-editó esas aspiraciones.

Uno de los reproches más duros a los sistemas jurídicos es el de crear expectativas frustrantes o frustradas. A veces esto ocurre cuando otro tribunal las revierte, las modifica, a partir de una regla de competencia que le permite hacerlo.

IV. CONCLUSIÓN

La democracia es un complejo entramado de instituciones reguladas desde distintas fuentes: constitución, leyes, tratados y convenciones internacionales, estándares internacionales formalizados y, en un lugar especial, las sentencias de los tribunales terminales en materia electoral.

Siguiendo con Eduardo Cifuentes: “El precedente judicial vinculante es el nuevo instrumento del derecho y de la justicia, que reclama un territorio para sí”²⁸.

Es una convicción que el estudio de líneas jurisprudenciales, específicamente de control de constitucionalidad de leyes de carácter electoral, permiten reconstruir un modelo que ha privilegiado el valor que tienen los derechos humanos en la construcción de un sistema democrático más pleno. Los medios de control abstracto y los de control concreto de la constitucionalidad de normas pueden generar problemas interpretativos, pero también permitir el tráfico de criterios paralelos como sucede con el tema de paridad de género analizado.

Es evidente que esta situación debe provocar un estudio más profundo de los conceptos de cosa juzgada en sede constitucional, del sistema de control difuso de convencionalidad y del concepto de restricciones o limitaciones constitucionales que sigue siendo un desafío interpretativo en temas de derechos fundamentales.

La democracia no depende solo del trabajo de los políticos y de los legisladores, es un continuo devenir histórico en el que las sentencias de los juzgadores coadyuvan activa y constantemente en la consolidación de los valores más altos de la República. Un gran reto para el sistema judicial es permitir la construcción conjunta, cooperativa y no en modo de competencia, de una sociedad más igualitaria y justa²⁹.

²⁷ Nogueira Alcalá, Humberto, La jurisdicción constitucional y los Tribunales Constitucionales de Sudamérica en la Alborada del Silgo XXI, Editorial Porrúa, p. 2004, 239. También Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, “Cosa juzgada y precedente en la acción de inconstitucionalidad mexicana”, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, 2009, pp. 239-260.

²⁸ En la presentación de la obra de Diego Eduardo López Medina, El Derecho de los Jueces, Segunda Edición, Legis, 2006, página XIII.

Especialmente el modelo que permite una reconstrucción racional de materiales parciales o fragmentarios y en ocasiones inconsistentes. Como señalan MacCormick y Summers, la búsqueda de un sistema jurídico es un ideal regulativo que confía en que, a pesar de las inconsistencias e incoherencia parcial que sigue saliendo a flote en la práctica del derecho, las instituciones, en particular las Cortes Superiores, tienen la responsabilidad de llevar a cabo la tarea de tratar de purgar las inconsistencias, garantizando la coherencia y la unidad. MACCORMICK, N., Y SUMMERS R. S. (2016). La interpretación del precedente: Un estudio comparativo. (Katherine Mena Franco, Aurora Claudia Quiñones Vázquez y Georgina Haydée Sánchez Guadarrama, trans.). Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (año de publicación de la obra original 1997).

Perfecto Andrés Ibañez atribuye a Sustain la idea de que el actual Estado de Derecho es una “república de razones”.

Junto con Holmes, Sustain, el famoso asesor de otro constitucionalista que se hizo presidente de los Estados Unidos de América, Barak Obama, ha señalado que el ejercicio de los derechos tiene un costo³⁰. Es evidente que esta es una simplificación, pues no todas las personas debaten lo mismo, ni lo hacen con idéntica intensidad, profundidad e influencia. Según Nino, el valor epistémico de la democracia se afecta negativamente, entre otras razones, por la pobreza del debate público. Los problemas generales de la sociedad y las formas colectivas de hacerles frente son reemplazados por caricaturizaciones políticas, simplificaciones pictóricas o simples espectáculos demagógicos.

En un mundo así, tan solo unos cuantos son los que debaten y toman decisiones con poder de transformación, por lo cual se les debe exigir una responsabilidad especial.

En general, la sociedad no solamente conserva los mismos espacios de deliberación en la que tiene permitido participar, sino que, además, ha desplazado sus intereses de las cuestiones públicas por otras privadas y así, el individualismo ha reinado incluso en agendas virtuales.

¿Pero quiénes pueden deliberar y tener cierta influencia? Sabiendo que no todos pueden participar en condiciones de igualdad en el debate público, es necesario que nuestras democracias se aseguren de que quienes lo hacen tengan deberes especiales.

Una de las características principales en las democracias liberales, es el poder de los tribunales para revisar la constitucionalidad de las normas jurídicas aprobadas por otros órganos democráticos.

Los jueces tienen el deber de resolver debates jurídicos a partir del ordenamiento jurídico. Resuelven inconformidades producto de un proceso contencioso, en el que las partes ofrecen razones para conseguir sus pretensiones.

El judicial es un poder aristocrático, no elegido por voto popular y suele tener la última palabra en la definición del alcance de los derechos, del modelo de vida que se espera a partir del sistema constitucional.

Junto con Holmes, Sunstein ha reflexionado acerca del costo que tiene el ejercicio de los derechos humanos y esto incluye el establecimiento de gigantes instituciones burocráticas que aseguran el cumplimiento incluso de derechos de no intervención o las que suelen llamarse libertades en la tipología de los derechos humanos.

La constitucionalización del sistema jurídico también ha tenido un costo. Ha implicado la construcción de un sistema conceptual, de una parcela ideológica de expertos que obtienen ganancias de sus conocimientos³¹ y, por supuesto, de la consolidación de un aparato burocrático que supuestamente defiende la regularidad constitucional de los actos de otras autoridades, ya sean legislativas, ejecutivas y judiciales.

³⁰ Véase: Stephen Holmes y Cass R. Sunstein, *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, Siglo veintiuno editores.

³¹ Es muy interesante revisar la cantidad de ofertas educativas dedicadas a conocimientos especializados de control constitucional, convencional, etc. Que ofrecen instituciones públicas y académicas del orden privado.

El económico ha sido poco estudiado y a veces parece que no vale la pena deliberar al respecto. Es suficiente con revisar algunos datos presupuestales para darnos una idea indicaria de lo que cuesta ejercer los derechos político electorales del ciudadano.

Pero a la ciudadanía ya no se le puede imponer la carga adicional de sostener grandes burocracias y además soportar la disparidad de criterios tan solo por el respeto a un sistema de competencias jurisdiccionales.

En esto cabe concordar con el hecho evidente de que las comunidades que mejor han transitado a la democracia, han depositado la confianza en las instituciones y no en las transitorias ideas de los hombres que eventualmente las encabezan.

Tal vez el mayor reto del control de constitucionalidad en materia de leyes electorales siga siendo el de crear mecanismos que permitan mayor credibilidad y confianza en el sistema jurídico, pues como dice Buchanan³² uno de los presupuestos normativos de la democracia es el de la existencia de normas claras, igualitarias (igualdad en la ley y frente a la ley) y una especie de *forma de pensar constitucional*.

³¹ Buchanan, James, Las presuposiciones normativas de la democracia, Isonomía 25, octubre, 2006.

EL SENDERO ADMINISTRATIVO Y JURISDICCIONAL DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR EN MICHOACÁN

Alejandro Rodríguez Santoyo¹
Selene Lizbeth González Medina²

1. INTRODUCCIÓN.

Todo proceso jurisdiccional y administrativo electoral una vez implementado tiende a sufrir modificaciones, primordialmente para brindar plena satisfacción a los derechos reclamados por los justiciables, así como para adecuarse a las necesidades marcadas por los cambios sociales, económicos, políticos, y recientemente, así como a los avances científicos y tecnológicos.

Estos cambios han ido desde la modificación de plazos y términos, hasta aquellos que involucran su total transformación. Ejemplo de esto último, lo tenemos en la ampliación competencial de los supuestos para el conocimiento de asuntos; en la distribución de facultades de las autoridades involucradas en su sustanciación y resolución; en el cambio de estructuras de las instituciones; de las figuras jurídicas y procesales; o inclusive, de manera extrema, en la centralización de atribuciones por parte de las autoridades federales, como vino a darse en la reforma constitucional político-electoral de dos mil catorce.

No se es ajeno, que el Derecho Electoral en México es una de las materias que constantemente está en procesos sustanciales y procedimentales de renovación; tampoco escapa que en la actualidad este tipo de transformaciones han surgido no solamente del legislador, sino también y más enfáticamente del juzgador, quien, al aplicar al caso concreto la norma jurídica, ha venido a perfeccionarla a través de su interpretación.

Lo dicho cobra relevancia, dado que, como se verá en el desarrollo del presente trabajo, el Procedimiento Especial Sancionador, (de ahora en adelante PES), nació primeramente de precedentes jurisdiccionales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y como consecuencia, fue incorporado por el legislador a la ley; igualmente, ha experimentado diversas variaciones trascendentales.

Así pues, el objetivo del presente trabajo lo es, abordar su nacimiento, naturaleza, objeto, tramitación antes de la reforma de dos mil catorce y principalmente como se encuentra regulado en Michoacán, confrontando a la par nuestro modelo de este procedimiento especial

¹ Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Michoacán.

² Secretaria Instructora y Proyectista del Tribunal Electoral de Michoacán.

*Colaboró Lic. Sandra Yépez Carranza, Escribiente del Tribunal Electoral de Michoacán.

con la principal referencia: el federal. Así también, se partirá de la experiencia de este proceso híbrido ya que en la actualidad la autoridad administrativa tramita y sustancia, mientras que el órgano jurisdiccional resuelve. Tomando como base datos estadísticos, se efectuarán propuestas para un óptimo resultado en su celeridad. Igualmente, se señalarán casos relevantes que se tuvieron en nuestro estado durante los procesos electorales ordinario 2014-2015 y extraordinario 2015-2016, con motivo de la nulidad de elección del Municipio de Sahuayo y del Distrito de Hidalgo, Michoacán.

I. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

El Derecho Administrativo Sancionador Electoral en términos generales, tiene por objeto garantizar que los individuos o entes que refiere la ley, ajusten su actuación a lo establecido en la legislación en la materia, bajo amenaza que de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones administrativas previstas en la propia ley.

De esta manera, este derecho se torna en una de las herramientas fundamentales para garantizar elecciones propias en un régimen democrático, es decir; libres, auténticas y periódicas; basadas en principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; y el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos.³

En el sistema jurídico mexicano se puede hablar de cuatro tipos de procedimientos sancionadores electorales: el Ordinario, el Especial Sancionador, el de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y el de Responsabilidad Administrativa.

Actualmente, consecuencia de la citada reforma constitucional del dos mil catorce, en nuestra entidad federativa tenemos regulados el Ordinario, el Especial Sancionador y el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, virtud a que, el relativo a la fiscalización de los recursos de las campañas fue reservado para el conocimiento de la autoridad administrativa federal, con la posibilidad de poderlo delegar.

II. NACIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

El PES tuvo su origen a raíz de criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, específicamente, a través de la resolución de un recurso de apelación **SUP-RAP-17/2006**, en la cual se ordenó a la autoridad administrativa implementara procedimientos sancionadores abreviados⁴.

“El origen del PES se ubica en el proceso electoral de 2006 al ser cuestionada la idoneidad del acuerdo y del procedimiento sancionador electoral, establecido por el entonces artículo 270 del COFIPE, como medios para dar respuesta a una petición de los partidos para

³ Llanderal Zaragoza, María de los Ángeles, *Nociones Básicas de Derecho Administrativo Sancionador Electoral*, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, México 2006, p.p. 21 y 22.

⁴ Córdova Vianello, Lorenzo, “Naturaleza y prospectiva del procedimiento especial sancionador”. *Revista Folios*, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, núm. 27, 2012, pp. 52-57.

corregir lo que a su juicio constituían irregularidades en el proceso electoral que debían ser corregidas”.⁵

Fue a raíz de la resolución emitida en el recurso de apelación en cita, que el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, como máxima autoridad en materia electoral, determinó establecer un nuevo procedimiento. En efecto, este procedimiento debía contar con características especiales como la celeridad y expedites, que de forma análoga al procedimiento ya establecido en el artículo referido, inhibiera conductas ilícitas dentro del proceso electoral.

Viniendo a asentar y confirmar su sentido, la jurisprudencia vigente con clave de identificación 12/2007, del rubro: “**PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO**” así como la jurisprudencia histórica con clave de identificación 02/2008, de rubro: “**PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO DE URGENTE RESOLUCIÓN. NATURALEZA Y FINALIDAD**”.⁶

Derivado de los criterios de la máxima autoridad en materia electoral, la reforma al entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de dos mil ocho implicó regular el PES como el mecanismo por el que el Instituto Federal Electoral, durante el desarrollo de una elección, en forma breve, podía determinar, a partir de una denuncia, si la violación alegada, vulneraba el orden jurídico electoral y, en consecuencia, el correcto desarrollo del referido proceso.

III. NATURALEZA SUMARIA Y OBJETO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

El PES en el derecho electoral mexicano fue instituido como respuesta a la necesidad de instaurar un procedimiento que permitiera no sólo la sanción de las conductas infractoras, sino que produjera su inhibición en la contienda electoral. De esta manera, la naturaleza sumaria de este procedimiento consiste en que su finalidad primordial es la de resolver de manera brevísima, toda conducta infractora que pueda generar daños al proceso electoral y al principio de equidad en la contienda, que de ser sustanciada en un procedimiento ordinario pudieran tornarse irreparables para el resultado de las elecciones.

Entonces, su objeto lo es sancionar las infracciones cometidas por partidos políticos, candidatos, precandidatos y aspirantes, entre otros, durante los procesos electorales, buscando suspender de forma expedita los efectos nocivos de dichas conductas y de esta manera inhibir posibles infracciones dentro de un proceso electoral.

De esta manera, “la naturaleza y fin del PES exige que sea sustanciado de forma sumarísima, es decir, que los plazos y términos sean brevísimos de forma tal que, los distintos actos de las partes y de las autoridades administrativas electorales en su sustanciación y resolución se caractericen por su celeridad.”⁷

⁵ Roldán Xopa, José, “El procedimiento especial sancionador en materia electoral”, Cuadernos para el debate 1, IFE, Proceso Electoral Federal 2011-2012, pp. 11 a 17.

⁶ Consultables en las páginas 486 a 487 y 621 a 622, respectivamente, de la “Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral”, Volumen 1, Jurisprudencia, publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁷ Características del PES señaladas por la Sala Regional Toluca dentro del expediente ST-JRC-80/2011.

IV. ¿CÓMO SE SUSTANCIABA EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR ANTES DE LA REFORMA DE 2014 A NIVEL FEDERAL Y LOCAL?

Tanto a nivel federal como local, las autoridades electorales administrativas no sólo sustanciaban los procedimientos y dictaban las medidas cautelares que debieran emitirse para cesar las conductas que pudieran dañar el principio de equidad en la contienda, sino también, *elaboraban los proyectos de resolución* en los que se determinaban la existencia o no de las violaciones denunciadas, imponiendo en su caso, las medidas y penas correspondientes.

a. **En el Instituto Federal Electoral**, luego de la reforma legal que sufrió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en dos mil ocho, así como con la emisión del Reglamento de Quejas y Denuncias, que vinieran a regular por vez primera el PES, éste se sustanciaba y tramitaba con la participación de los siguientes órganos:

- **El Consejo General**, quien aprobaba los proyectos de resolución e imponía las sanciones, que en su caso correspondieran.
- **La Comisión de Quejas y Denuncias**, integrada por un grupo de consejeros, encargada de aprobar las medidas cautelares.
- **La Secretaría Ejecutiva, encargada de tramitar**, investigar, proponer las medidas cautelares a la Comisión y los proyectos de resolución directamente al Consejo General.
- **Vocales Ejecutivos de la Juntas Distritales**, con las mismas facultades que el Secretario Ejecutivo, esto es, tramitar, investigar y proponer proyectos de resolución, no al Consejo General sino al Consejo Distrital respectivo en procesos electorales y fuera de éstos a las Juntas Ejecutiva del Distrito correspondiente, y sólo cuando las denuncias a que tuvieran como motivo la comisión de conductas referidas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así como cuando se refiriera a actos anticipados de precampaña o campaña en que la conducta infractora estuviera relacionada con ese tipo de propaganda.

En tanto que, las etapas y términos del PES, según Edmundo Jacobo Molina,⁸ a comparación del Procedimiento Ordinario, tenía las siguientes etapas:

Etapas	Ordinario Sancionador	Especial Sancionador
Presentación de la queja o denuncia o inicio del procedimiento oficioso	----	----
Ratificación de la denuncia o queja	3 días	No aplica
Remisión a la Secretaría Ejecutiva	48 horas	Inmediatamente
Prevención	3 días	No procede prevención
Admisión	5 días	No se precisa plazo de manera expresa
Medidas cautelares	24 horas para resolver, dentro de los cinco días para admitir	Dentro de las 48 horas previstas para la celebración de la audiencia
Emplazamiento y contestación	5 días para contestar, posteriores al emplazamiento	48 horas posteriores a la admisión. Audiencia de pruebas y alegatos.

⁸ Jacobo Molina, Edmundo, "El procedimiento especial sancionador en la reforma electoral de 2014", Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 6, julio-diciembre de 2014, p. 245, México, D.F.

Investigación	40 días desde la recepción. Puede ampliarse hasta por 40 días más.	Se hace con las constancias en autos y el contenido de la audiencia.
Vista con la investigación	5 días para alegatos	15 minutos a cada parte en la audiencia
Proyecto de resolución	10 días después de la vista. Se puede ampliar por 10 días más	24 horas después de concluida la audiencia.
Remisión a la Comisión de Quejas y Denuncias	5 días	Solo se remiten a la Comisión medidas cautelares. El Proyecto de resolución lo remite directamente la Secretaría Ejecutiva al Consejo General.
Sesión de Comisión de Quejas y Denuncias	1 día para convocar a sesión que debe celebrarse no antes de 24 horas	Convocatoria para sesión dentro de las 24 horas posteriores a la entrega del proyecto de medidas cautelares.
En caso de ser rechazado el proyecto, plazo para su nueva elaboración	15 días	En la sesión convocada el Consejo General debe resolver
Remisión del proyecto de resolución al Consejo General	No se establece plazo	24 horas después de la audiencia.
Sesión del Consejo General para resolución	3 días posteriores a la entrega del proyecto a los consejeros	24 horas después de circulado el proyecto.
Tiempo total mínimo	64 días aproximadamente	5 ó 6 días aproximadamente
Tiempo total estimado con ampliación de plazos	129 días aproximadamente	No aplica

Como se aprecia del recuadro, con la reforma al entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la emisión del respectivo Reglamento, se establecieron plazos y términos que hacían del PES el procedimiento idóneo para resolver oportunamente las conductas denunciadas con motivo de la vulneración a lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución; a las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos; o aquellas conductas que constituyeran actos anticipados de precampaña o campaña.

Por otra parte, la normativa electoral, como actualmente, establecía que los medios probatorios que se podían admitir en el PES, sólo eran las documentales y las técnicas.

Igualmente, merece resaltarse que el medio de impugnación contemplado para recurrir las resoluciones administrativas, era el Recurso de Apelación, cuya esfera competencia recaía en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

b. En Michoacán.

El veintisiete de abril de dos mil siete, y a casi dos meses de haber dado inicio el proceso electoral, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, emitió un acuerdo mediante el cual se establecía el procedimiento específico para la sustanciación y resolución de promociones, quejas o denuncias por infracciones a la legislación electoral, que no tuvieran como finalidad inmediata la sanción. Esto, con el objetivo de castigar conductas irregulares, así como, determinar las acciones pertinentes que previnieran o corrigieran actos irregulares y evitaran que se generaran efectos perniciosos cuyas consecuencias pudieran afectar el proceso electoral.

Por ende, se estableció un procedimiento, expedito, que permitió con celeridad tomar las medidas necesarias para prevenir y restaurar el orden jurídico quebrantado, con independencia de las sanciones que, por la comisión de una falta administrativa, pudieron derivarse con posterioridad

En dos mil once, vía reglamentaria, se reguló el PES a través del Reglamento para la Tramitación y Sustanciación de las Faltas Administrativas y Aplicación de las Sanciones Establecidas, emitido por el Consejo General del mismo instituto.

Al igual que a nivel federal, en nuestra entidad federativa, la totalidad del desarrollo de las etapas del procedimiento, quedaron en la cancha de la autoridad administrativa. De esta manera, los órganos que intervenían en su tramitación y sustanciación, eran los siguientes:

- **El Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán**, quien aprobaba los proyectos de resolución e imponía las sanciones, que en su caso correspondieran.
- **La Secretaría General, encargada de tramitar, investigar**, dictar las medidas cautelares y proponer los proyectos de resolución al Consejo General.
- **Comités Municipales y Distritales**, quienes debían remitir inmediatamente las denuncias que se presentaran en sus instalaciones a la Secretaría General; también, realizar las diligencias necesarias, para constatar hechos, impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de indicios o pruebas, así como allegar de elementos probatorios adicionales y enviar los resultados a la Secretaría.

Mientras que, sus plazos, en comparación con el Procedimiento Ordinario Sancionador, también eran muy cortos, como se aprecia a continuación:

Etapas	Ordinario Sancionador	Especial Sancionador
Presentación de la queja o denuncia o inicio del procedimiento oficioso	----	----
Ratificación de la denuncia o queja	Sólo se señalaba que en caso de que se necesitara ratificación, la queja sería remitida una vez ratificada.	No aplica
Remisión a la Secretaría General para su trámite y sustanciación.	Inmediatamente	Inmediatamente
Prevención	3 días	No especifica
Notificación al denunciante del desechamiento de la denuncia	5 días	Dentro de plazo de 12 horas
Admisión	5 días	No se precisaba plazo de manera expresa, pero la Sala Regional Toluca al resolver el ST-JRC-80/2011, determinó que debía ser menor a 5 días, previstos para el POS.
Acumulación	Al momento de acordar la admisión y vista de 3 días a las partes.	No se especificaba
Medidas cautelares	No aplica	Inmediatamente, una vez que el Secretario General tuviera conocimiento de los hechos denunciados.

Medidas cautelares	No aplica	Inmediatamente, una vez que el Secretario General tuviera conocimiento de los hechos denunciados.
Investigación	40 días y podía ampliarse en forma excepcional, sin limitar el término de la ampliación.	Se hacía con las constancias en autos y el contenido de la audiencia.
Vista con la investigación	5 para alegatos	15 minutos a cada parte en la audiencia
Proyecto de resolución ante el Presidente del Consejo.	20 días cerrada la instrucción	Dentro de 24 horas posteriores de concluida la audiencia de pruebas y alegatos.
Sesión de Consejo General convocada por el Presidente para resolución.	No se especificaba	24 horas posteriores a la entrega del citado proyecto.
En caso de ser rechazado el proyecto, plazo para su nueva elaboración	No se precisaba plazo de manera expresa	No se precisaba plazo de manera expresa
Tiempo total mínimo	81 días, aproximadamente	7 ó 8 días, aproximadamente

Igual que en el ámbito federal, las pruebas que se podían admitir, eran las documentales y las técnicas. En tanto que, en contra de las determinaciones adoptadas por el Consejo General del Instituto Electoral, primeramente cabía el Recurso de Apelación ante el Tribunal Electoral del Estado; luego, el Juicio de Revisión Constitucional ante la Sala Superior, si se trataba de faltas atribuibles a los partidos y sus candidatos a Gobernador, y las que recayeran sobre la acreditación de infracciones de candidatos a Diputados Locales y Ayuntamientos, ante la Sala Regional Toluca.

Ya hablando de números, el Instituto Electoral de Michoacán, para el proceso electoral ordinario de dos mil once, conoció ciento noventa y nueve PES relacionados con las campañas electorales.⁹ En tanto que, para el proceso electoral extraordinario de dos mil doce, con motivo de la anulación de elección de la alcaldía de Morelia, únicamente conoció de trece denuncias.¹⁰

Puede decirse que este PES de nuestra entidad federativa era bastante similar, en sustanciación y resolución que el de la federación, y por tanto, contaba con la misma suerte, es decir, con los mismos beneficios pero también con las mismas desventajas, como adelante se verá.

V. MOTIVOS DE LA REFORMA AL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Luego de concluirse el proceso electoral federal de dos mil doce, diversas voces de la academia y juristas proponían que el PES debía ser objeto de una revisión que permitiera, sobre todo, evitar el desgaste que implicaba para el entonces Instituto Federal Electoral y también, para los institutos locales, el conocimiento y resolución de este tipo de procesos.

⁹ Memoria del Instituto Electoral de Michoacán, Proceso Electoral 2011-2012 Tomo I p. 25, consultable en: <http://www.iem.org.mx/index.php/home/publicaciones/memorias/file/7557>,

¹⁰ Ídem. Tomo II. p. 481 Consultable en: <http://www.iem.org.mx/index.php/home/publicaciones/memorias/file/7558>

La razón principal que se argumentaba era una revisión del PES que tenía que ver más propiamente con su diseño institucional, en virtud de que la autoridad federal administrativa electoral y las demás autoridades locales de esa naturaleza, además de tener como principal función la de organizar las elecciones, debían también, a la par, investigar y arbitrar un sin número de denuncias en pleno proceso electoral, lo que por supuesto les implicaba una carga política adicional, pues el organizar los comicios de los partidos políticos y sus candidatos y juzgarlos por las faltas que cometían, generaba tensión política en los consejos.

En ese sentido, Lorenzo Córdova Vianello señalaba que algunos sugerían que una eventual solución era pasar la competencia de desahogar los procedimientos administrativos sancionadores a las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que podría resolver los asuntos en dos instancias, una primera desahogada por la Sala Regional con competencia en la circunscripción en la que se hayan cometido los hechos denunciados, y la segunda ante la Sala Superior.

Mientras que dicho jurista, de acuerdo con las propuestas de distribuir competencias institucionales, plateaba que: *“valdría la pena en un procedimiento inspirado en el modelo pre- valeciente antes de 1996, donde el IFE era el encargado de conducir las indagatorias y de presentar sus conclusiones ante la Sala competente del entonces TRIFE para que esta validara el sentido de las pesquisas e impusiera la sanción correspondiente.”*

En conclusión, lo que se proponía era regresar al modelo en el que la autoridad administrativa electoral investiga y las autoridades jurisdiccionales resuelven, tal y como aconteció después de la reforma de 2014 en casi la totalidad de los estados, con la salvedad de Chiapas, Durango, Oaxaca, Querétaro, Tabasco y Tamaulipas, que conservan a la fecha el modelo del PES anterior, esto es, aquél en que las quejas se tramitan y resuelven por los institutos electorales locales.

VI. EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR LUEGO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2014.

La reforma constitucional en materia político-electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, rediseñó parcialmente la justicia administrativa de carácter electoral. El objetivo de las modificaciones constitucionales y legales fue trasladar la resolución de los procedimientos expeditos a las instancias especializadas en justicia electoral y, así, eliminar una fuente de distorsión de las actividades de la autoridad administrativa.¹²

Como parte de la reforma constitucional y legal se estableció una dualidad competencial para conocer el procedimiento especial sancionador, ya que el Instituto Nacional Electoral es el órgano instructor y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

¹¹ Destacan en esta postura: José Woldenberg Karakowsky, Ciro Murayama, Pedro Salazar, Leonardo Valdés, María Marván, Lorenzo Córdova, Mauricio Merino, Raúl Trejo Delarbre, Luis Emilio Giménez Cacho, Patricia Ortega, Ricardo Raphael y Agustín Castilla.

¹² Jacobo Molina, Edmundo, “El procedimiento especial sancionador en la reforma electoral de 2014”, Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 6, julio-diciembre de 2014, pp. 237-268, México, D.F.

a través de la Sala Regional Especializada, es el órgano facultado constitucional y legalmente para resolver en plazos breves las quejas que se presenten.¹³

Por tanto, el aspecto más sobresaliente de la reforma al PES, es el nuevo texto de la base III, del artículo 41, apartado D, de la Constitución Federal, que le da a la autoridad electoral administrativa la atribución de investigar las infracciones denunciadas e integrar los expedientes, mediante procedimientos expeditos, para someterlos al conocimiento de la máxima instancia en materia electoral. Además de seguir conservando las facultades de imposición de medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata la transmisión en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.

Como consecuencia, la reforma legal de dos mil catorce reafirmaba el texto constitucional: ya no sería la autoridad administrativa electoral sino la jurisdiccional la encargada de resolver los procedimientos expeditos. Las atribuciones del Instituto Nacional Electoral se limitarían a la integración de expedientes y a la rendición de un informe circunstanciado que debería remitirse inmediatamente a la nueva Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para su pronta resolución.

Dentro de la tramitación del PES que el Instituto Nacional efectúa, interviene la Secretaría Ejecutiva por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, quien es el órgano encargado de radicar, admitir o desechar las denuncias; emplazar al denunciante y denunciado; llevar a cabo las audiencias de pruebas y alegatos; proponer a la Comisión de Quejas y Denuncias la adopción de medidas cautelares; rendir el informe circunstanciado y remitir el expediente a la Sala.

Asimismo, en las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el Instituto cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión. Y cuando se considere calumniosa la difusión de propaganda, los procedimientos sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada.

Al igual que antes de la reforma, el vocal ejecutivo de la junta distrital o local de ese Instituto, conocería de las denuncias que se presenten con motivo de la comisión de conductas referidas a la ubicación física o del contenido de propaganda política o electoral impresa, de bardas o de cualquier otra diferente a la transmitida en radio y televisión; así como cuando se refiera a actos anticipados de precampaña o campaña. En tanto que, los consejos o juntas distritales conocerían y resolverían aquellos diferentes a los supuestos enunciados, destacando que la Secretaría Ejecutiva podría atraer asuntos distinguidos por su gravedad.

Tramitado el PES por los respectivos órganos del Instituto, y recibido el expediente en la Sala, su presidente lo turna al magistrado ponente que corresponda, quien deberá:

- Verificar el cumplimiento por parte del Instituto de los requisitos previstos en la ley y, en su caso, radicar la denuncia.
- En caso de advertirse omisiones o deficiencias en la integración del expediente o en su tramitación, realizarse u ordenar al Instituto la realización de diligencias necesarias, determinando el plazo para llevarlas a cabo.

¹³ Coello Garcés, Clicerio, De La Mata, Pizaña Felipe y Villafuerte, Coello Gabriela (coord.), Procedimiento Especial Sancionador en la Justicia Electoral, Tirant lo Blanch, México D.F., 2015, p. 19.

- Una vez que se encontrara debidamente integrado el expediente, el magistrado ponente debería someter a consideración del pleno de la Sala Especializada el proyecto de sentencia, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes contadas a partir de su turno.
- En sesión pública, el pleno de la Sala debería resolver el asunto en un plazo máximo de veinticuatro horas contadas desde la distribución del proyecto de resolución.

Así también, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales publicada el veintitrés de mayo de dos mil catorce, en su artículo 440, establece las bases que las leyes electorales locales deben considerar en relación con las reglas de los procedimientos sancionadores.

VII. REGULACIÓN ACTUAL DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR EN EL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.

En Michoacán, a partir de dos mil catorce, las autoridades que sustancian y resuelven el PES, la competencia de las conductas que son materia de denuncia por esta vía, así como su trámite y términos, son lo que a continuación se desarrollan.

- Autoridades que intervienen en el Procedimiento Especial Sancionador.

De manera análoga que a nivel federal, en nuestra entidad federativa, en junio del dos mil catorce se reformó el Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo. El PES, cuya tramitación y resolución competía exclusivamente al Instituto, vino a tener una naturaleza híbrida, esto es, la etapa de investigación y resolución de medidas cautelares quedaron en la esfera de la autoridad administrativa, -ahora denominada autoridad instructora-, mientras que la resolución del fondo de los asuntos pasaron a formar parte del conocimiento del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán -autoridad resolutora-.

En tratándose del proceso de investigación e integración de expedientes en el PES, el Instituto Electoral de Michoacán reparte las tareas atinentes en los siguientes órganos:

- **Secretaría Ejecutiva.** Órgano que concentra ‘casi’ la totalidad de atribuciones en la integración de los expedientes, en virtud de que el Código le da como atribuciones: recibir denuncias; radicar los expedientes; realizar diligencias de investigación; admitir las denuncias; admitir pruebas; emplazar a los denunciados; realizar todas y cada una de las audiencias de pruebas y alegatos; rendir el informe circunstanciado; adoptar medidas cautelares; y además, en la práctica, remitir los expedientes integrados al Tribunal.
- **Órganos desconcentrados.** Quienes únicamente, a través de sus respectivos Presidentes, cuando reciban o promuevan una denuncia deben remitir inmediatamente a la Secretaría Ejecutiva, para su análisis con las pruebas aportadas.

Así también, dado que el Reglamento para la tramitación y Sustanciación de las Faltas Administrativas y Aplicación de las Sanciones Establecidas, de trece de junio de dos mil once, no fue modificado por la autoridad administrativa electoral derivado de la reforma que sufrió el código comicial local en dos mil catorce, este continúa vigente, por tanto, los Comités Distritales y Municipales siguen conservando la facultad de realizar diligencias necesarias para constatar hechos, impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de indicios o pruebas, así como allegarse de elementos adicionales.

En tanto que, en el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, su presidente, una vez que recibe el expediente lo turna de inmediato al magistrado correspondiente.

Conductas materia del Procedimiento Especial Sancionador.

Las conductas que conforme a nuestra actual legislación pueden sustanciarse a través del PES, corresponden a aquellas que:

- 1. Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral;
- 2. Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.
- 3. Violenten el ejercicio del derecho de réplica.

Esto, dado que si bien, en un principio, el legislador había establecido como primer supuesto de competencia del PES, lo establecido en el artículo 254, inciso a), del Código Electoral del Estado de Michoacán, el cual hace referencia a las presuntas faltas que violentaran el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución General, referente a propaganda gubernamental, también lo es que, la porción normativa que contemplaba éste, fue declarado inválido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y acumuladas.

Por otra parte, en el primer año en que el Tribunal Electoral de Estado de Michoacán tuvo entre sus atribuciones conocer este tipo de procedimientos sumarios, resolvió las quejas registradas como TEEM-PES-01/2014; TEEM-PES-02/2014 y TEEM-PES-03/2014 acumulados, que versaron justamente sobre la competencia con base al supuesto de procedencia previsto en el artículo del Código Electoral mencionado en el párrafo anterior; por lo que en todas, el tribunal, ajustándose a la declaración de invalidez por la Suprema Corte en cita, se declaró incompetente.

Así también, es preciso señalar que no es competencia del tribunal local, la interposición de quejas cuyas conductas que se estiman violatorias se relacionen con propaganda política o electoral transmitida por radio y televisión, tal y como lo sustentó al resolver el expediente TEEM-PES-029/2015, por citar algún ejemplo.

- Trámite del Procedimiento Especial Sancionador por el Instituto Electoral del Estado

El trámite del PES por la autoridad administrativa lo podemos encontrar en el Capítulo Tercero del Código Electoral del Estado de Michoacán, y se integra de las siguientes etapas:

TRÁMITE Y SUSTANCIACIÓN DEL PES POR LA AUTORIDAD RESOLUTORA			
No.	Etapas	Plazo	Contado a partir de:
1	Turno del expediente	Inmediatamente	A partir de su recepción
2	Radicación de la denuncia	Inmediatamente	Posterior a su turno

3	Devolución del expediente al Instituto Electoral de Michoacán.	24 horas	De su turno por el Presidente del Tribunal
4	Desahogo de diligencias para mejor proveer.	Inmediatamente	Posteriores a su turno
5	Emisión del proyecto de sentencia.	48 horas	Contadas a partir de que esté debidamente integrado el expediente
6	Aprobación del proyecto de sentencia por el pleno.	24 horas	Posteriores a su distribución del proyecto de resolución

Estas etapas del proceso inician, como todos, con la presentación de una denuncia, la que, conforme al artículo 257 del código en la materia, debe cumplir con los requisitos siguientes:

- Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital.
- Domicilio para oír y recibir notificaciones.
- Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería.
- Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia.
- Ofrecer y exhibir las pruebas con que cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas.
- En su caso, las medidas cautelares que se soliciten.

Esta denuncia, conforme a nuestra normatividad vigente, únicamente puede presentarse dentro de los procesos electorales y habrá de interponerse ante el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral de Michoacán o ante sus órganos desconcentrados respectivos, siempre y cuando correspondan a la demarcación territorial en donde haya ocurrido la conducta denunciada. Así también, es menester señalar que, la acción prescribe en tres años, contados a partir de la comisión de los hechos o que se tenga conocimiento de éstos.

Asimismo, es de destacarse que no procede la ampliación a este término, en virtud de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido este criterio, atendiendo precisamente a la naturaleza sumaria de dicho procedimiento, cuya finalidad es la de resolver de manera expedita toda conducta infractora que pueda generar daños al proceso electoral.

Una vez presentada la denuncia y recibida por la Secretaría Ejecutiva, ésta debe proceder, en el supuesto de que ésta cumpla en su totalidad los requisitos previstos en la normativa, en un plazo no mayor a veinticuatro horas posteriores a su recepción, a acordar su respectiva admisión o desechamiento. Este último supuesto se actualiza, sin prevención alguna, cuando la denuncia no se reúnan los requisitos; los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político-electoral; el denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos; o la denuncia sea evidentemente frívola.

¹⁴ SUP-RAP-24/2011, SUP-RAP-26/2011, SUP-RAP-27/2011 Y SUP-RAP-32/2011, Acumulados.

En caso de admitirse la denuncia, la Secretaría Ejecutiva deberá emplazar al denunciado para que dé contestación a ésta¹⁵ y aporte pruebas; también, notificará al denunciante para que comparezca a ratificar su denuncia y presente alegatos en la audiencia respectiva, si así lo considera necesario.

Luego tendrá lugar, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión de la denuncia y una vez efectuado el emplazamiento, la Audiencia de pruebas y alegatos, la que se verificará con o sin la asistencia de las partes, y en la que se dará uso de la voz al denunciante a fin de que resuma el hecho que motivó la denuncia y haga una relación de pruebas; así también, al denunciado, a efecto de que dé contestación de demanda y ofrezca pruebas; se admitan éstas y consecuentemente se desahoguen y se formulen alegatos; o bien, se desechen.

Cabe señalar que, el código continúa estableciendo que las pruebas que pueden ofrecerse en los procedimientos especiales sancionadores son únicamente la documental y técnica; sin embargo, el mismo también hace referencia además, a las periciales, instrumental de actuaciones, confesional o testimonial, siempre que se hagan constar ante un fedatario público, las que deben valorarse en su conjunto.

Desahogada la audiencia de pruebas y alegatos, la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral de Michoacán turnará de forma inmediata el expediente al Tribunal Electoral del Estado, elaborando un *informe circunstanciado*, en el que relate los hechos que dieron motivo a la queja o denuncia; señale las diligencias que se hayan realizado, las pruebas aportadas por las partes y las que en su caso desahogara la autoridad en ejercicio de sus facultades; e informe respecto de las medidas cautelares decretadas.

Estas últimas, deberán haberse dictado por lo menos cuarenta y ocho horas después a que se haya acordado la admisión de la denuncia; proceden a petición de parte o de oficio y tienen como finalidad resguardar el pleno ejercicio del sufragio de manera libre y garantizar la equidad en la contienda electoral. En contra de su dictado procede el recurso de apelación ante el tribunal.

Es dable señalar que el tribunal conoció solamente tres recursos de apelación¹⁶ en contra de los acuerdos emitidos por el Secretario Ejecutivo, sobre la procedencia o no de medidas cautelares. Por último, integrado el expediente, la Secretaría Ejecutiva deberá remitirlo de inmediato al Tribunal Electoral de Michoacán para que resuelva el fondo del asunto, conforme al procedimiento que se explica a continuación.

- Trámite del Procedimiento Especial Sancionador por el Tribunal Electoral del Estado.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 263 del código comicial del Estado, el órgano jurisdiccional, por conducto del Presidente lo turnará al Magistrado Ponente que corresponda, seguido del procedimiento siguiente:

a) **Radicación de la denuncia**, con el objeto de verificar el cumplimiento por parte del Instituto de los requisitos previstos en la normativa electoral.

¹⁶ Específicamente los expedientes TEEM-RAP-07/2015, TEEM-RAP-09/2015 y TEEM-RAP-22/2015, mismos que no fueran impugnados.

¹⁵ La contestación a la denuncia debe cumplir con los requisitos mínimos que la presentación de las quejas.

b) **Devolución del expediente**, en el supuesto de que el Magistrado Ponente advierta omisiones o deficiencias en la integración del expediente, en su tramitación, así como la existencia de violaciones a las reglas establecidas en el Código devolverá al expediente al Instituto Electoral a fin de que subsane las violaciones advertidas, o bien para mejor proveer realice las diligencias correspondientes, así como el plazo para llevarlas a cabo, en estricto apego al principio de expedites.

c) **Proyecto de resolución**, debidamente integrado el expediente, el Magistrado Instructor dentro del término de cuarenta y ocho horas siguientes contadas a partir de su turno, deberá poner someter al pleno del Tribunal el Proyecto respectivo.

d) **Aprobación de la resolución**, en un término de cuarenta y ocho horas posteriores a su integración, el pleno del Tribunal aprobará en sesión pública el proyecto de sentencia.

Dicho procedimiento, se puede apreciar de manera sintetizada en el siguiente recuadro:

TRÁMITE Y SUSTANCIACIÓN DEL PES POR LA AUTORIDAD RESOLUTORA			
No.	Etapas	Plazo	Contado a partir de:
1	Turno del expediente	Inmediatamente	A partir de su recepción
2	Radicación de la denuncia	Inmediatamente	Posterior a su turno
3	Devolución del expediente al Instituto Electoral de Michoacán.	24 horas	De su turno por el Presidente del Tribunal
4	Desahogo de diligencias para mejor proveer.	Inmediatamente	Posterior a su turno
5	Emisión del proyecto de sentencia.	48 horas	Contadas a partir de que esté debidamente integrado el expediente
6	Aprobación del proyecto de sentencia por el pleno.	24 horas	Posterior a su distribución del proyecto de resolución

Las sentencias que resuelvan el PES podrán tener como efectos: **a.** declarar la inexistencia de la violación objeto de la queja o denuncia; **b.** imponer las sanciones que resulten procedentes en términos del código; y **c.** proveer respecto a la confirmación o revocación de las medidas cautelares que se hubieran decretado.

En tanto que, en contra de éstas, en tratándose de asuntos relacionados con candidatos a Gobernador procede el Juicio de Revisión Constitucional ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y respecto a los demás cargos -Ayuntamientos y Diputados Locales-, también, el Juicio de Revisión Constitucional, pero ante la Sala Toluca de ese Tribunal Federal.

Especificadas las etapas, los plazos y demás aspectos que se han considerado sustanciales del PES en Michoacán, a continuación se hará referencia a datos estadísticos del mismo,¹⁷ durante su tramitación y resolución en el proceso electoral ordinario del dos mil catorce y dos mil quince.

¹⁷ Los datos estadísticos fueron tomados del Informe 2014-2015 del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

VIII. ESTADÍSTICA DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SANCIONADORES RESUELTOS POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DE MICHOACÁN DURANTE EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO DOS MIL CATORCE-DOS MIL QUINCE.

En el dos mil catorce, primer año en que el Tribunal Electoral de Estado de Michoacán conoció estos procedimientos sumarios, resolvió ocho quejas. Las tres primeras versaron sobre temas relativos a la competencia del órgano jurisdiccional, pues las denuncias fueron encauzadas por la autoridad administrativa en la vía especial con base al supuesto de procedencia previsto en el artículo 254, inciso a), del Código Electoral; sin embargo, como se ha visto, la autoridad jurisdiccional se declaró incompetente atendiendo a que este supuesto no es materia del PES, sino de un procedimiento ordinario, competencia de la autoridad administrativa electoral.

Luego, la nueva labor jurisdiccional continuó con el conocimiento de cinco quejas más, cuatro de ellas interpuestas por la presunta comisión de actos anticipados de campaña derivados de la promoción personalizada de servidores públicos y una más por actos anticipados de precampaña, por un “destape” de aspiraciones hacia la gubernatura del estado. En todas ellas el Tribunal realizó un análisis de tres elementos que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido como indispensables para la configuración, bien de actos anticipados de campaña, o bien, para la actualización de actos anticipados de precampaña, consistentes en: los elementos personal, subjetivo y temporal. Cabe señalar que sólo en la última de las quejas referidas –registrada como TEEM-PES-07/2014, misma que no fuera impugnada-, el Tribunal tuvo por configuradas las violaciones al código electoral de la materia.

Ya para el siguiente año, dos mil quince, la carga trabajo se intensificó al punto de que el Tribunal conoció en ese año ciento cuarenta y nueve procedimientos especiales.¹⁸ Por lo que durante todo el Proceso Ordinario dos mil catorce-dos mil quince el tribunal resolvió ciento cincuenta y siete PES, de los cuales, las temáticas de las quejas lo fueron las siguientes:

TEMÁTICA DE LAS QUEJAS	TOTAL DE PES
Actos anticipados de precampaña y campaña	56
Expresiones calumniosas o denigrantes	2
Expresiones de carácter religioso	5
Imparcialidad de uso de recursos públicos	3
Propaganda en beneficio directo y en especie	7
Propaganda electoral	83
Violación a la equidad e imparcialidad	1
Total	157

Tabla tomada de Informe 2014-2015 del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

Los quejosos de los ciento cincuenta y siete PES, fueron principalmente los partidos políticos quienes presentaron ciento cuarenta y siete, aunque hubieron distintos sujetos los que presentaron este tipo de procedimiento, como fue el caso de: cuatro ciudadanos, tres militantes, una persona moral, así como, el Instituto Electoral de Michoacán y la Secretaría de Desarrollo Social en el Estado, en una ocasión cada uno de ellos, como se puede apreciar en la siguiente gráfica:

¹⁸ Informe 2014-2015 del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. P. 14.

QUEJOSO

Procedimientos Especiales Sancionadores

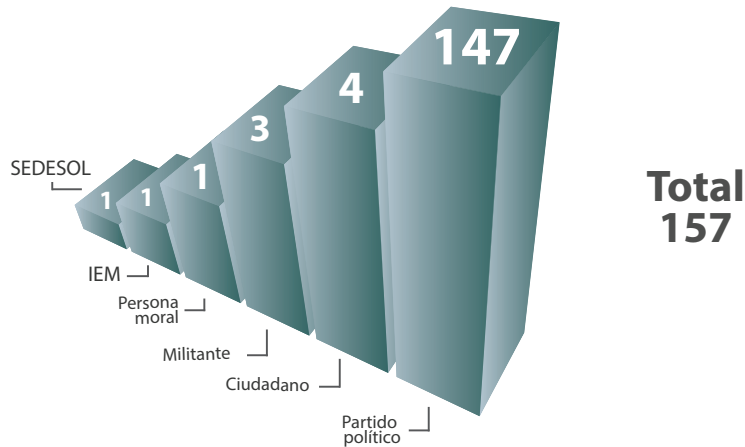


Tabla tomada de Informe 2014-2015 del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

Respecto a las quejas presentadas por los partidos políticos, una fue presentada por Morena; cincuenta y dos por el Partido Acción Nacional; una por Humanista; seis por Movimiento Ciudadano; treinta y seis por el Partido de la Revolución Democrática; una, de manera conjunta por el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo; una, por los Partido de la Revolución Democrática, del Trabajo y Social Demócrata; una más por los Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, Humanista y Acción Nacional; cuarenta y cinco por el Partido Revolucionario Institucional; y tres, por el Partido Verde Ecologista de México.

PARTIDO POLÍTICO QUEJOSO

Procedimientos Especiales Sancionadores

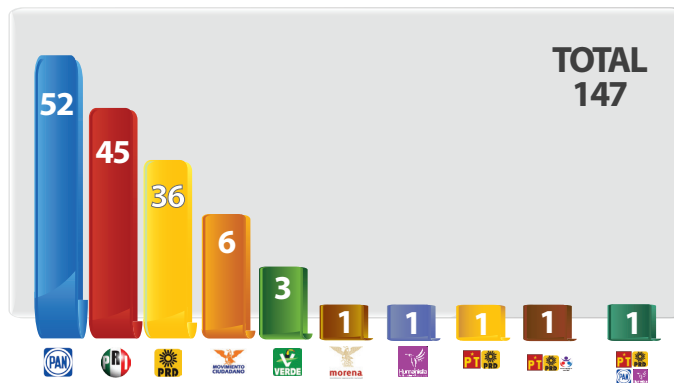


Tabla tomada de Informe 2014-2015 del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

En tanto que, respecto a los denunciados, el partido político que recibió más quejas en su contra lo fue el Partido de la Revolución Democrática, luego el Partido Revolucionario Institucional y después el Partido Acción Nacional, como a continuación se detalla:

PARTIDO POLÍTICO DENUNCIADO
Procedimientos Especiales Sancionadores

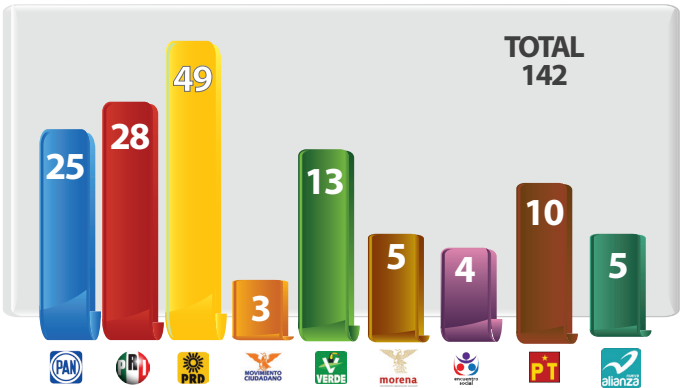


Tabla tomada de Informe 2014-2015 del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

Asimismo, en siete procedimientos fueron denunciadas conductas atribuidas a ciudadanos con la calidad de aspirantes a candidatos; en dieciocho, a precandidatos; en ciento treinta y seis, a candidatos; en cinco, a medios impresos; en tres, personas morales; en tres, asociaciones civiles; en cuatro, ciudadanos en general; en dieciocho, autoridades municipales, estatales y federales; y en tres, la quejas fueron interpuesta en contra de quien resultara responsable.

DENUNCIADOS
Procedimiento Especial Sancionador



Tabla tomada de Informe 2014-2015 del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

Respecto al sentido de las sentencias, de los ciento cincuenta y siete procedimientos resueltos, al dieciocho de septiembre del dos mil quince, fecha en que terminó el Proceso Electoral Ordinario dos mil catorce-dos mil quince, se resolvieron ciento veintiocho, mediante la emisión de ciento veinticuatro sentencias, acumulándose cuatro procedimientos. Es pertinente mencionar que veintiocho procedimientos fueron reservados por Acuerdo del Pleno, y uno, se encontraba a esa data, en sustanciación.

En cuanto a los efectos de los fallos, el Pleno del Tribunal en treinta y un procedimientos estableció la existencia de las violaciones denunciadas y por tanto sancionó mediante amonestaciones públicas; en setenta y seis se determinó la inexistencia de las violaciones aducidas, y en cinco de estos procedimientos revocó el acuerdo de medidas cautelares; en cuatro declaró la incompetencia del Tribunal y se remitieron los autos a las autoridades competentes; tres procedimientos se reencauzaron; y en diez se determinó el sobreseimiento peticiones; tres procedimientos se reencauzaron; y en diez se determinó el sobreseimiento.

SENTIDO DE LAS SENTENCIAS Procedimiento Especial Sancionador

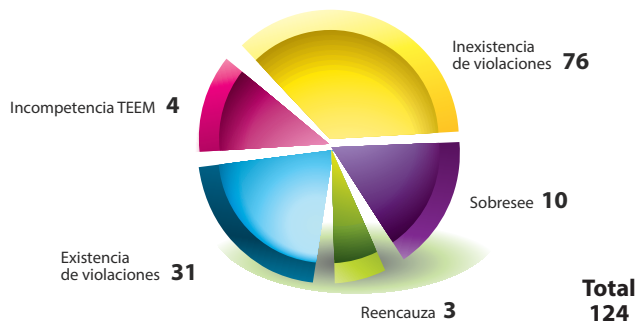


Tabla tomada de Informe 2014-2015 del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

En los treinta y un procedimientos en los que se estableció la existencia de las violaciones denunciadas, como se mencionó, se sancionó a los ciudadanos denunciados en términos generales por responsabilidad directa y a los partidos políticos por culpa in vigilando, como sigue:

AMONESTACIONES Procedimiento Especial Sancionador

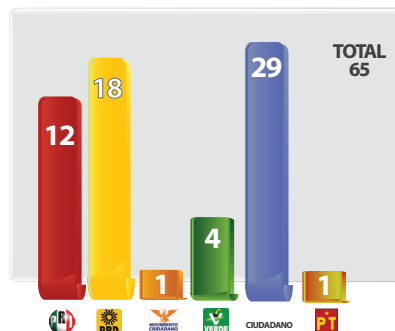


Tabla tomada de Informe 2014-2015 del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

Impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

De las ciento veinticuatro sentencias dictadas por el Tribunal Electoral de Michoacán, se impugnaron treinta y cuatro ante la Sala Regional de la Quinta Circunscripción Plurinominal con sede en Toluca y Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme a su competencia; instancias federales que confirmaron veintiuna resoluciones; se revocaron diez y tres medios de impugnación fueron desechados.

**SENTIDO SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TEPJF
Procedimiento Especial Sancionador**

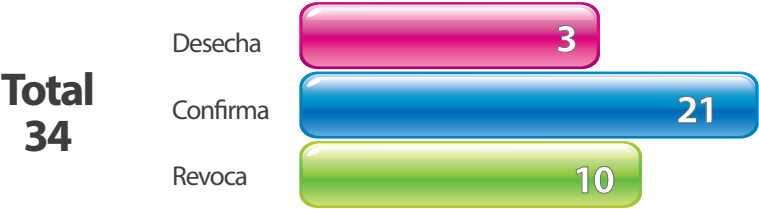


Tabla tomada de Informe 2014-2015 del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

IX. CRITERIOS RELEVANTES DEL PES EN MICHOACÁN.

Mencionaremos algunos procedimientos especiales relevantes que a nuestra consideración, ha resuelto el Tribunal Electoral.

Iniciando el año dos mil quince, se registró con la clave TEEM-PES-02/2015, la queja instaurada en contra de Ignacio Alvarado Laris y del Partido Acción Nacional, por presuntos actos anticipados de campaña y el incumplimiento a las bases de contratación de propaganda de precampaña; resolviendo el Tribunal inexistentes las faltas atribuidas al considerar que la propaganda como precandidato se había ajustado a lo establecido por la normatividad electoral, así como que la propaganda electoral denunciada había sido concertada ajustándose a las reglas de contratación.

Lo relevante de este asunto, aún y cuando se haya revocado por la Sala Regional Toluca a través de ST-JRC-3/2015, al estimar que la propaganda generaba por su tamaño pequeño, confusión al electorado, sobre si se estaba en presencia de una precampaña o campaña, lo fue que a partir de ello, el Tribunal del Estado, tomando en consideración los propios lineamientos dados por la sala, así como los parámetros establecidos por el código comicial, sentó las bases para la calificación e individualización de la sanción de los procedimientos administrativos en los que se acreditara la existencia de las faltas.

De igual manera, vale resaltar lo resuelto en el procedimiento TEEM-PES-012/2015 que versó, entre otros temas, sobre el determinar si las manifestaciones que Silvano Aureoles Conejo vertió en una reunión de transportistas, actualizaban o no, actos anticipados de campaña. Al respecto, el tribunal consideró que no obstante que fue un acto cerrado, el mismo había trascendido a la ciudadanía y además sus manifestaciones habían tenido como objeto

buscar una candidatura, por lo que estimaba se violaban las normas electorales; sin embargo, de manera diversa, la Sala Superior al resolver el SUP-JRC-482/2015 y Acumulados, se pronunció en el sentido de que, tratándose de actos de carácter privado, no pueden constituir una violación a la norma electoral. Por otra parte, respecto a la dimensión del tamaño del señalamiento de “precandidato”, determinó que en nuestra normatividad constitucional y legal no se advertía disposición alguna que regule las características de los medios gráficos o auditivos que debe contener la propaganda de las precampañas electorales.

Así también, debe destacarse el hecho de que el Tribunal, respecto a los desistimientos que se presentan en este tipo de procedimientos, por mayoría, adoptó el criterio, a partir de la resolución del TEEM-PES-013/2015 (no impugnado), que cuando un partido político promueve un medio de impugnación, en materia electoral, en ejercicio de la acción tuteladora de un interés difuso, colectivo o de grupo, o bien, del interés público, como en ese caso, el de proteger el principio de equidad en la contienda electoral, resultaba improcedente su desistimiento.

También merecen relevancia, lo resuelto por el Tribunal Electoral dentro de los TEEM-PES-23/2015 (confirmado por la superioridad en sentencia SUP-JRC-526/2015) y TEEM-PES-43/2015, en lo que se estableció, por vez primera, que para el análisis de la actualización o no, de faltas relacionadas con la colocación de propaganda en lugar prohibido, se debían estudiar y colmarse tres elementos: el personal, esto es, que la propaganda perteneciera a algún partido político, coalición o candidato; el material, relativo a que dicha propaganda tuviera caracteres que la ubicaran dentro de aquella que la clasificada como electoral; y el temporal; referente a que fuese colocada durante las precampañas y campañas. Sobre este último elemento, el temporal, es menester señalar, que la Sala Superior, al resolver el mencionado SUP-JRC-526/2015, se pronunció en el sentido de que la prohibición de colocar propaganda en lugar prohibido, abarca, inclusive el periodo relativo a las intercampañas.

De igual manera, resulta importante señalar que, luego del análisis que se efectuó en el procedimiento TEEM-PES-49/2015, en el que se sostuvo que la propaganda denunciada en casetas telefónicas y en la malla ciclónica de la terminal de autobuses de esta ciudad se había colocado en lugar prohibido, determinación, que bien no fue compartida de la Sala Superior, al resolver el recurso de reconsideración SUP-JRC-577/2015 y su Acumulado, también lo es de ese precedente se obtuvo que sí se puede colocar propaganda en equipamiento urbano, siempre que se trate de elementos destinados para fungir como espacios publicitarios (contratados comercialmente), y que no se genere contaminación visual o ambiental; no se altere la naturaleza; así como tampoco se obstaculice la visibilidad de los señalamientos.

En ese sentido, ya bajo ese parámetro, al resolverse el TEEM-PES-65/2015 (confirmado en sentencia ST-JRC-56/2015), el Tribunal, por mayoría, declaró la inexistencia de las violaciones atribuidas a los denunciados, en virtud de que, si bien, los parabuses eran mobiliario urbano, también lo era que ésta se había colocado en un lugar destinado para la publicidad de propaganda.

Otros sumarios relevantes a nuestra consideración, lo son los expedientes TEEM-PES-108/2015 y TEEM-PES-112/2015 (ambos no impugnados), en los cuales se acreditó la violación a la normatividad electoral, derivado de la entrega del papel para envolver tortillas a la ciudadanía, pues su entrega gratuita implicó el ahorro de una erogación de su parte, independientemente del monto del mismo, situación que en cualquier perspectiva, supone una

especie de condicionamiento al elector, ya que dicho beneficio tiende a generar un vínculo de agradecimiento y lealtad del votante hacia dicho instituto político.

REFLEXIONES

El PES en el ámbito jurisdiccional, ha sido indiscutiblemente una de las aportaciones jurídicas de la reforma político-electoral de dos mil catorce de mayor valía, porque ha contribuido en el crecimiento de una justicia electoral más expedita, constituyendo una aportación legal esencial, al evitar que el comportamiento de los actores políticos, se aparte de las normas que regulan el ejercicio democrático, impidiendo con ello que se vea alterada la equidad en la contienda electoral.

El PES es fruto del dinamismo y de la energía que han adquirido las contiendas electorales en los últimos años, así como de las exigencias del quehacer democrático. Por lo que se convirtió en un mecanismo idóneo que permite a la autoridad jurisdiccional vigilar el cumplimiento de la normatividad electoral, garantizando la equidad y la certeza del proceso electoral, incluso podemos afirmar que va más allá del fin que persigue este procedimiento sumario, ya que incluso, al resolver el fondo de las controversias planteadas, en muchas ocasiones el órgano jurisdiccional es protector a su vez de derechos fundamentales, como es el caso del derecho a la libertad de expresión y religiosa en los PES relacionados con propaganda electoral.

La reforma legal mencionada, a nivel local, ha traído beneficios relevantes, podemos destacar la naturaleza de un procedimiento mixto, dotado de dualidad, es decir, sustanciado por el Instituto Electoral de Michoacán, en cuanto autoridad administrativa electoral, ya que es el encargado de integrar los expedientes, investigar y rendir el informe circunstanciado, además de que sigue conservando la facultad de dictar medidas cautelares; y resuelto a su vez, por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en cuanto órgano jurisdiccional.

Con antelación, el exceso de trabajo obligaba al Consejo General del Instituto a estar reunido de manera casi permanente, lo que le ocasionaba un desgaste administrativo y porque no decirlo hasta político. Por lo que en la actualidad, al estar distribuidas las atribuciones de ambas autoridades durante las diferentes etapas del proceso, por una parte, permite al Instituto enfocarse en su tarea primordial, que es la de organizar las elecciones y por la otra, ofrece a los ciudadanos el beneficio de que es un órgano jurisdiccional el encargado de resolver las controversias planteadas, lo cual permite una justicia electoral más efectiva, pronta y expedita.

Por otra parte, la implementación del PES, con posterioridad a la citada reforma, ha permitido que la investigación, conocimiento y sanción de la conducta infractora de la ley electoral se obtenga con mayor celeridad, dado que sus etapas se desarrollan de momento a momento.

Asimismo, tanto el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su función jurisdiccional y mediante la emisión de criterios, han sido fuente generadora de derecho en materia electoral, atendiendo con éstos, las necesidades que conlleva las exigencias y la dinámica de esta materia y subsanando de este modo algunas omisiones legislativas que aún existen en el tema que nos ocupa.

Por lo que respecta a los partidos políticos, encontraron en este procedimiento un medio idóneo de participación activa, ya que ha sido parte de las herramientas empleadas por éstos, para llevar a terreno jurisdiccional los conflictos propios e inherentes del proceso electoral antes, durante y después de las campañas electorales.

Lo cual, les ha concedido un acceso a la justicia más efectiva, ya que al contar con un medio idóneo a través del cual puedan acudir ante la autoridad jurisdiccional a fin de que resuelva lo conducente sobre las infracciones que puedan generar daños al proceso electoral y al principio de equidad en la contienda; y que a su vez, este órgano tome las medidas necesarias para prevenir y restaurar el orden jurídico quebrantado en cada una de las etapas del proceso electoral, permite depurar los actos que en su momento pudieran ser materia de análisis del Juicio de Inconformidad como última etapa del proceso electoral.

Las exigencias de una justicia electoral eficiente, aunado a la necesidad de un entorno pacífico en el que la democracia pueda renovarse y trabajar adecuadamente, son los motores que impulsan los cambios jurídicos. Así tenemos que el derecho electoral no es un derecho estático, por el contrario se encuentra en constante cambio; lo que nos lleva a reflexionar sobre la aplicación del Procedimiento Especial Sancionador a través de los años y en particular de éste durante el último proceso electoral con la finalidad de observar los problemas y dificultades que aún enfrenta.

No obstante que hemos señalado los beneficios de este procedimiento, también debemos reconocer que éste es perfectible. El objetivo es ahora, identificar aspectos que permitan subsanar problemas y lleven por buen camino los procesos electorales, por lo que habrá que replantearse cuestiones de fondo y procesales, como a continuación se señala.

Vale la pena valorar sobre lo sumario de estos procedimientos, los cuales deben seguir siéndolo respecto de las medidas cautelares, sin embargo, en cuanto a lo demás plazos, éstos deben de ser adecuados, sin perder su naturaleza sumaria, de tal manera que permitan una apropiada investigación, ya que este fue uno de los problemas que enfrentó el Tribunal Electoral, puesto que tuvo que ordenar el desahogo de diligencias en casi la totalidad de los PES sometidos a su conocimiento, evitando remitir los procedimientos al órgano administrador para su debida sustanciación, con el fin de dar expedites a la administración de justicia.

Así también, respecto a las medidas cautelares, debe replantearse si deben trasladarse como atribución de la autoridad jurisdiccional, pues su emisión en ocasiones envuelve la resolución del fondo de los asuntos. O en su caso, se adicione a la ley adjetiva un medio de impugnación procedente, cuyo trámite y resolución disponga de plazos cortos; pues resulta que el recurso de apelación, que procede en estos casos se regula por plazos amplios, lo cual rompe con la naturaleza sumaria del PES y de esta manera, se puedan tomar las medidas necesarias y en su caso, suspender de forma expedita los efectos perniciosos de conductas que violen la normatividad electoral y que puedan afectar la equidad y certeza en la contienda electoral, así como inhibir posibles infracciones dentro del proceso electoral.

El legislador michoacano debe procurar, desde su ámbito, que el reparto de labores en la tramitación del PES por parte de la autoridad administrativa electoral, se distribuya no sólo en una Secretaría Ejecutiva ya que el hecho de que ésta deba investigar los hechos, integrar los expedientes, celebrar la totalidad de audiencias y rendir los informes circunstanciados, genera un retraso en la integración de los expedientes y consecuentemente en el envío de

éstos al Tribunal Electoral; por lo que es importante que se involucren a más órganos de esa autoridad, a efecto de lograr una mayor funcionalidad en la sustanciación.

Las tópicos están sobre la mesa, por lo que respecta al Tribunal Electoral, debemos de seguir trabajando en pro de la democracia, garantizando que todos los actos o resoluciones en la materia, se ajusten invariablemente a la constitucionalidad y de esta forma tutelar los principios de certeza y equidad en la contienda electoral que permitan mantener el orden jurídico, fortaleciendo a su vez las instituciones y favoreciendo la colaboración armónica entre el Instituto Electoral de Michoacán y el Tribunal Electoral de Michoacán, para que ésta sea más efectiva y por consiguiente se emitan resoluciones de calidad y sin dilataciones.

BIBLIOGRAFÍA.

Libros:

Llenderal Zaragoza, María de los Ángeles, *Nociones Básicas de Derecho Administrativo Sancionador Electoral*, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, México 2006.

Roldán Xopa, José, “El procedimiento especial sancionador en materia electoral”, Cuadernos para el debate 1, IFE, Proceso Electoral Federal 2011-2012.

Coello Garcés Clicerio, De la Mata Pizaña Felipe y Villafuerte Coello Gabriela (coord.), *Procedimiento Especial Sancionador en la Justicia Electoral*, Tirant lo Blanch, México D.F.

Revistas:

Córdova Vianello, Lorenzo, “Naturaleza y prospectiva del procedimiento especial sancionador”. *Revista Folios*, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, núm. 27, 2012, pp. 52-57.

Jacobo Molina, Edmundo, “El procedimiento especial sancionador en la reforma electoral de 2014”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6, julio-diciembre de 2014, pp. 237-268, México, D.F.

Normatividad:

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2008.

Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, reformado en 2007.

Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo vigente.

Código de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas; Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango; Ley Electoral del Estado de Querétaro; Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco; Ley Electoral del Estado de Tamaulipas y Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca.

Reglamento para la Tramitación y Sustanciación de las Faltas Administrativas y Aplicación de las Sanciones Establecidas del Instituto Electoral de Michoacán, aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán en junio de 2011.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por medio del cual se establece el Procedimiento Específico para la Sustanciación y Resolución de Promociones, Quejas o Denuncias por Infracciones a la Legislación Electoral, que no tengan como Finalidad Inmediata la Sanción. Abril de 2007

LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA ELECTORAL EN EL ÁMBITO LOCAL

Rubén Herrera Rodríguez¹

“un hombre llevando constantemente el
aguijón de la injusticia contra la cual es
impotente, llegará a perder poco a poco el
sentimiento de la vida normal y toda creencia
en el derecho”.Rudolph Von Ihering²

1.INTRODUCCIÓN.

De las fases procesales, la identificada como ejecución de sentencia es la de mayor complejidad para los órganos jurisdiccionales, circunstancia que en materia electoral se acentúa tratándose de resoluciones de condena dictadas dentro de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en las que se ordena restituir a quien lo promueve el disfrute de sus derechos violados; lo anterior dada la peculiaridad y matices específicos de dicho juicio ciudadano, entre los que destaca que la parte demandada y obligada a su cumplimiento, es regularmente, un partido político o una autoridad de gobierno municipal, que por tener tal carácter dificulta una plena ejecución de los fallos dictados en su contra y, en su caso, la aplicación de sanciones por su omisión, quedando a su discreción cumplir o no con las mismas.

Lo anterior, constituye el problema a estudiar en el caso concreto de los tribunales electorales del país, con el propósito de detectar las dificultades que se presentan en la práctica y que retrasan o impiden el cumplimiento de las sentencias emitidas por éstos, entre ellas, las imputables a las autoridades demandadas, sin descartar complicaciones políticas y culturales, que generan renuencia de las autoridades vinculadas a las resoluciones.

Consecuentemente, en el presente trabajo se estudian las normas jurídicas que rigen el cumplimiento de la sentencia electoral local y sus alcances, teniendo como último objetivo identificar mecanismos idóneos y efectivos para lograr su ejecución, que de no lograrse, no pasaran de ser simples declaraciones, sin alcance práctico ni efectividad alguna, lo que pondría en relieve una notoria inequidad entre las partes dentro del juicio ciudadano, que por un lado, son los partidos políticos, así como autoridades con poder de decisión y mando, y por el otro, el ciudadano, candidato o funcionario público que desempeña un cargo de elección popular, que se duele de un acto emitido por aquellas, circunstancia que de ser reiterada conllevaría además al desacredito social del órgano jurisdiccional electoral que la expide.

¹ Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

² Von Ihering R., “La lucha por el derecho, 1881”, Editorial Porrúa, sexta edición facsimilar, México 2010. p. 75.

El análisis que nos ocupa, consta de dos capítulos y un apartado dedicado a las conclusiones y propuestas.

En el capítulo primero se conceptualiza resumidamente a las autoridades locales y al sistema de medios de impugnación, y se contextualiza el impacto de las sentencias de los tribunales electorales locales, así como las implicaciones institucionales de tales resoluciones.

En el capítulo segundo se hace mención del marco jurídico de los Tribunales Electorales Locales con relación a la ejecución de sus sentencias, aplicación de medios de apremio y correcciones disciplinarias, partiendo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para continuar con el fundamento contenido en Tratados y Convenciones Internacionales, en concreto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; describiendo también el sustento contenido en las leyes electorales de las entidades federativas, en la jurisprudencia nacional y tesis aplicables al caso, para concluir con un estudio de la ejecución de las sentencias y sus medios de apremio y correcciones disciplinarias, en el derecho comparado con relación a la legislación nacional vigente en los treinta y dos tribunales electorales locales del país.

CAPÍTULO PRIMERO.- CONTEXTUALIZACIÓN DEL IMPACTO DE LAS SENTENCIAS DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES.

Sumario: 1.1 Las autoridades electorales 1.2 Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 1.2.1 Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. 1.2.1.1 Supuestos de Procedencia del Juicio Ciudadano. 1.2.1.2. Diversos supuestos de procedencia del Juicio, de conformidad con criterios sustentados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 1.3 Efectos e implicaciones de las sentencias en materia electoral.

1.1. Las autoridades electorales.

Las autoridades electorales son aquellos organismos públicos encargados de aplicar las normas tanto constitucionales, como convencionales y legales para la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, el cual tiene como fin la renovación periódica de los poderes legislativo y ejecutivo, así como de los ayuntamientos.

En México las autoridades electorales se clasifican de dos maneras:

- a) Por la función que ejercen, en cuyo caso se habla de autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales; y,
- b) Por el ámbito territorial de su competencia, ubicándolas en autoridades electorales de carácter federal o local de los treinta y dos estados de la República Mexicana³.

³ Con motivo de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en el Diario Oficial de la Federación, de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, el artículo 44 señala que la Ciudad de México es considerada como entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, las autoridades electorales administrativas son las encargadas de organizar las elecciones en México, a nivel federal lo hace Instituto Nacional Electoral y en el ámbito local lo llevan a cabo los Organismos Públicos Locales Electorales en las demarcaciones territoriales de los estados.

Derivado de la reforma constitucional y legal de 2014, el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el artículo 32 párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que para los procesos electorales tanto federales como locales, que el Instituto Electoral Nacional es el encargado, de las siguientes tareas:

- o La capacitación electoral.
- o La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales.
- o El padrón y la lista de electores.
- o La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.
- o Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales.
- o La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Asimismo, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene la facultad de asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales, y en su caso, delegar a éstos las atribuciones relacionadas con la organización electoral, sin perjuicio de reasumir su ejercer directo en cualquier momento, atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, por su trascendencia o para sentar un criterio de interpretación⁵.

De igual manera, en la citada reforma constitucional y legal se mantiene la existencia de los OPLES, aunque con importantes cambios en sus facultades, integración y nombramiento, ahora todos los consejos generales se integran por seis consejeros y un presidente, designados y removidos por el Consejo General del INE.

En cuanto a su competencia⁶, ejercen sus funciones en las siguientes materias; derechos de los candidatos y prerrogativas de partidos políticos, educación cívica, preparación de la jornada electoral, impresión de documentos y la producción de materiales electorales, escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones locales, cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo, resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos por el INE, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local y todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral.

⁵ De conformidad con los artículos 41, base V, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 100 párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁶ Conforme a los artículos 41, base V, apartado C, de la Constitución Federal y 104, párrafo primero, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora, respecto de las autoridades electorales jurisdiccionales, son los órganos especializados en materia electoral, que tienen a su cargo conocer y resolver las impugnaciones en materia electoral.

A nivel federal, es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que de conformidad con el artículo 99 constitucional es la máxima autoridad jurisdiccional nacional y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya única excepción de conocimiento son las acciones de inconstitucionalidad que competen a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se trata de un órgano permanente, colegiado y dotado de plena jurisdicción, cuyas resoluciones son definitivas e inatacables.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funciona en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución son públicas.

La Sala Superior se integra por siete Magistrados Electorales, su Presidente es elegido, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuenta con cinco Salas Regionales que se integran por tres magistrados electorales y su sede será la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país,⁷ además la de la Sala Regional Especializada⁸ con sede en la ciudad de México.

A nivel local, las autoridades electorales jurisdiccionales⁹ son los órganos especializados en materia electoral de cada entidad federativa, que gozan de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, y de conformidad con el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, los estados deben asegurar que la función de dichos organismos se rija por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

Derivado de la citada reforma constitucional y legal de dos mil catorce, los congresos locales adecuaron sus leyes acorde con las modificaciones a la Constitución General y se determinó que los tribunales electorales son máximas autoridades en la materia, competentes para conocer y *resolver los recursos de apelación, juicios de inconformidad, juicios para la protección de los derechos político-electorales y procedimientos especiales sancionadores.*

Con las reformas también se estableció que las autoridades jurisdiccionales locales, no estarán adscritas a los poderes judiciales de las entidades federativas, componiéndose de tres o cinco magistrados, actuando de forma colegiada, permaneciendo en su cargo durante siete años, su elección será en forma escalonada y por las dos terceras partes de los miembros

⁷ De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 192 de La ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁸ Que conoce de: a) Vulneración a las reglas de acceso a los medios de comunicación social; b) Compra o adquisición indebida de tiempos en radio y televisión; c) Difusión de propaganda calumniosa; d) Actos anticipados de precampaña y campaña electoral; e) Promoción personalizada de servidores públicos; f) Incumplimiento a las normas que regulan la propaganda gubernamental; g) Violación a las reglas de ubicación física de propaganda político electoral o en medios impresos, y 2 h) El ejercicio del derecho de réplica (artículo décimo noveno transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales).

⁹ De conformidad con el numeral 105 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, siendo los responsables de resolver los medios de impugnación interpuestos en contra de todos los actos y resoluciones electorales locales, en términos de las leyes locales.¹⁰

1.2 Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El sistema de medios de impugnación en materia electoral, se encuentra integrado por un conjunto de recursos, juicios y procesos de naturaleza administrativa y jurisdiccional, que tienen por objeto que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad en cada una de las etapas electorales¹¹.

El sistema de medios de impugnación en materia electoral fue previsto a partir de la publicación de la ley del 22 de noviembre de 1996¹².

Como lo establece el artículo 41, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los medios de impugnación en materia electoral tienen la finalidad de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales.

De conformidad con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación el catálogo de medios de impugnación se integra de la siguiente manera:

- Recurso de revisión, el cual garantiza la legalidad de actos y resoluciones del Instituto Nacional Electoral.
- El recurso de apelación, juicio de inconformidad y recurso de reconsideración, que garantizan la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal.
- El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; que restituye a los ciudadanos en el uso y goce de sus derechos, a través de su protección legal y constitucional.
- El juicio de revisión constitucional, garantiza la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos.
- El juicio para dirimir conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores.
- El recurso de revisión que procede en contra de las resoluciones y sentencias emitidas en los procedimientos especiales sancionadores para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹⁰ Artículo 106 de la citada Ley General.

¹¹ Izaguirre Treviño, Edy, "Medios de Impugnación en Materia Electoral", Ed. Novum, México, 2012, p. 170.

¹² El sistema de medios de impugnación se fortaleció con las reformas 2007-2008, que otorgaron al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación atribuciones para desaplicar, en casos concretos, normas de leyes federales o locales, de estimarlas inconstitucionales, así como para atender los asuntos relacionados con decisiones emitidas por los órganos internos de los partidos políticos.

En el ámbito local, según lo dispuesto en las leyes electorales estatales, el sistema de medios de impugnación de manera general, está compuesto por el recurso de revisión, de apelación, juicio de inconformidad y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; éste último medio de defensa es que se describirá sustancialmente por tener relación directa con el tema de estudio en el presente trabajo.

1.2.1 Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.

Existen un sinnúmero de definiciones de dicho juicio, algunos autores lo definen como un mecanismo de control constitucional que guarda similitudes con el juicio de amparo directo. Si bien este último tiene como fin restituir al ciudadano en el goce de un derecho humano violado, mientras que el juicio ciudadano su efecto es restituir el ejercicio de un derecho político vulnerado, es decir, ambos están diseñados para la tutela de derechos fundamentales. En el caso del medio de impugnación que nos ocupa, es el instrumento con que cuenta el ciudadano para garantizar y hacer efectivos los derechos político-electorales.¹³

Por su parte, Flavio Galván Rivera comenta que: *“...es posible definir al juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano como la vía legalmente prevista, en 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 individual y libre para participar pacíficamente en asuntos políticos o de afiliación libre e individual a los partidos políticos.”*¹⁴

Asimismo, este juicio ha sido definido de la siguiente manera:

*“...es el medio de impugnación de naturaleza jurídica electoral que protege los derechos político-electorales del ciudadano de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociación individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, cuando habiéndose asociado con otros ciudadanos en forma pacífica para tomar parte de asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se haya negado indebidamente su registro como partido político o agrupación política.”*¹⁵

Definiciones coincidentes en relación a que el juicio en mención es un medio de impugnación a disposición del ciudadano, que una vez concluido, le otorga la posibilidad de restituirle el ejercicio de un derecho político electoral vulnerado.

1.2.1.1 Supuestos de procedencia del Juicio Ciudadano.

A nivel local, en el ámbito nacional, el juicio ciudadano se regula en las leyes o código electoral estatales que, establecen los siguientes supuestos de procedencia del juicio ciudadano:

¹³ Izaguirre Treviño, Edy, op.cit. pp. 212-213.

¹⁴ Galván Rivera, Flavio, “Derecho Procesal Electoral Mexicano”, México, D.F., 2002, Ed. Porrúa, pp. 456 y 457.

¹⁵ Mercader Díaz de León, Antonio, “Derecho Electoral Mexicano”, Ed. Porrúa, México, 2006, p. 107.

1. Cuando el ciudadano 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.

2. Para impugnar actos y resoluciones, por quien teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho a integrar autoridades electorales del Estado.

3. Por el ciudadano cuando se le niegue su registro como candidato a un cargo de elección popular dentro de un partido político.

4. Contra la negativa de registro como partido o agrupación política.

5. Cuando se considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro derecho político electoral a que se refiere la ley.

6. Cuando los precandidatos o candidatos consideren que los actos o resoluciones del partido político violen alguno de sus derechos políticos electorales.

Los anteriores supuestos procederán ante los tribunales electorales locales cuando se hayan agotado las instancias internas de los partidos políticos.

Asimismo, de manera general tales normas establecen, que dichos tribunales serán competentes para resolver el juicio en única instancia:

- En relación con las elecciones de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos;
- 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 Gobernador, Diputados, ayuntamientos y dirigentes de los órganos estatales de dichos institutos, así como en los conflictos internos de los partidos políticos;
- Considere que se violó su derecho de participación ciudadana por actos u omisiones derivadas de la tramitación de iniciativas ciudadanas;
- La violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar el ayuntamiento; y,
- La violación de los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de las elecciones de autoridades municipales y diputados locales.

1.2.1.2 Diversos supuestos de procedencia del Juicio, de conformidad con criterios sustentados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Igualmente, la doctrina judicial ha definido y ampliado los supuestos de procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dado que *“el derecho electoral mexicano contemporáneo, tanto en su vertiente sustantiva como en la procesal, se ha formado no sólo por la acción del legislador, sino fundamentalmente a partir de la actuación de los órganos encargados de aplicar, interpretar y desarrollar el conjunto de normas electorales: los institutos y los tribunales electorales”*¹⁶, como son los siguientes ejemplos, de manera enunciativa y no limitativa:

¹⁶ González Oropeza, Manuel, “Influencia del Tribunal Electoral en reformas constitucionales y legales”, en *La justicia electoral, Resoluciones primordiales de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011)*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, Primera Edición 2015, pág. 82.

1. “Asignación por el principio de representación proporcional. Es impugnabile por los candidatos a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.” Jurisprudencia 36/2009. Criterio aplicable solo en el ámbito estatal y municipal.
2. “Candidatos a cargos de elección popular. Pueden impugnar resultados electorales a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.” Jurisprudencia 1/2014.
3. “Compensación. Su disminución es recurrible a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.” Jurisprudencia 45/2014.
4. “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Compete a la Sala Superior conocer de omisiones que vulneren el derecho de asociación.” Jurisprudencia 31/2012.
5. “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Procede contra actos y resoluciones de agrupaciones políticas nacionales.” Jurisprudencia 22/2012.
6. “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.” Jurisprudencia 36/2002.
7. “Observadores Electorales. El juicio para la protección de los derechos político-electorales, procede impugnar la vulneración a sus derechos (Legislación de Oaxaca).” Jurisprudencia 25/2011.
8. “Principio de definitividad. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es el medio idóneo para lograr la resolución del recurso intrapartidista y el cumplimiento de la obligación de agotar la cadena impugnativa.” Jurisprudencia 9/2008.
9. “Sustitución por renuncia de un representante popular electo. Procede el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.” Jurisprudencia 49/2014.
10. “Candidatos. Sustitución por revocación jurisdiccional del registro, sus efectos jurídicos están condicionados a lo que se resuelva en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.” Tesis IV/98.
11. “Equidad de género. Interés jurídico para promover juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.” Tesis XXI/2012.
12. “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Es el medio idóneo para impugnar sanciones administrativas que afecte el derecho a ser votado.” Tesis XXXIV/2009.
13. “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Procede para impugnar la imposición de sanciones.” Tesis XXIX/2012.
14. “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.” Jurisprudencia 47/2013.
15. “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Procede contra actos de asociaciones civiles que tengan por finalidad constituirse en partido político, cuando se trate de la expulsión o suspensión de derechos de sus integrantes.” Jurisprudencia 42/2013.
16. “Suspensión de los derechos político-electorales del ciudadano prevista en la fracción II del artículo 38 Constitucional. Sólo procede cuando se prive de la libertad.” Jurisprudencia 39/2013.

17. “Interés jurídico. Lo tienen quienes participan en el proceso de designación de consejeros locales del instituto federal electoral, para promover juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.” Jurisprudencia 28/2012.

18. “Derecho político electoral a ser votado. Incluye el derecho a ocupar y desempeñar el cargo.” Jurisprudencia 20/2010.

19. “Competencia. Corresponde a la Sala Superior conocer del juicio por violaciones al derecho de ser votado, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo de elección popular.” Jurisprudencia 19/2010.

1.3 Efectos e implicaciones de las sentencias en materia electoral.

Antonio Rico Ibarra¹⁷, establece que una de las formas de clasificar las sentencias, según la doctrina es atendiendo al sentido, conforme a lo siguiente:

“a) Sentencia estimatoria. Es aquella que acoge la pretensión del accionante y su efecto será el de modificar o revocar el acto o resolución impugnados. Con tal determinación concluye la instancia jurisdiccional mediante la declaración de ilegalidad o inconstitucionalidad de los actos o resoluciones que se reclaman, por violación a las disposiciones que regulan la materia electoral, y tiene por objeto restituir al accionante en el goce y disfrute del derecho o garantía violados, ya se trate de un acto emitido por una autoridad o por algún partido político.

b) Sentencia desestimatoria. Es aquella que en oposición a la anterior, no acoge la pretensión del accionante y tiene como efecto confirmar el acto o resolución impugnados. Es decir, constituye el acto jurisdiccional mediante el cual se determina la legalidad o constitucionalidad del acto o resolución cuestionados, declarándose su validez y plena eficacia jurídica.

c) Sentencia de desechamiento. De tener por no presentado el medio de impugnación o de sobreseimiento. Lo mismo que las desestimatorias, son aquellas resoluciones que no acogen las pretensiones del accionante, pero mientras que en éstas -las desestimatorias-, se realiza el estudio de fondo de la controversia planteada rechazando lo pedido, y como consecuencia se confirma el acto o resolución tildado de inconstitucional o ilegal; las de desechamiento no se entra al fondo del asunto y se tiene por no presentado el medio de impugnación, en las que hay instrucción, o las que sobreseen el proceso una vez iniciado, no se hace pronunciamiento del fondo de la cuestión sometida a su decisión, quedando incólume el acto o resolución combatidos”.

¹⁷ En el ensayo “Cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los juicios o recursos de carácter electoral”, publicado en TEMAS ELECTORALES, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Primera Edición 2004.

Ahora de acuerdo con los efectos, las sentencias se pueden clasificar de la siguiente manera¹⁸:

a) Las que confirman, “estas son las sentencias que ponen fin a la instancia, declarando que el acto o la resolución de la autoridad enjuiciada se apegaron a la normatividad aplicable al caso concreto”.

b) Las que modifican, “mediante estas sentencias, el tribunal determina que los agravios hechos valer por el actor en el medio de impugnación son parcialmente procedentes, por lo que la autoridad resolutora debe modificar el acto impugnado”.

c) Finalmente, las que revocan, “son aquellas resoluciones que ponen fin a la instancia de impugnación, declarando que el acto o resolución de la autoridad enjuiciada no se apega a la normatividad aplicable”.

Además de los efectos precisados, en materia electoral la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de su labor interpretativa, como se señaló en párrafos anteriores, ha venido ampliando los efectos de las sentencias sobre todo en los Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales, lo que en opinión de David Cienfuegos Salgado¹⁹, otro de los efectos es el de deducir acciones declarativas cuando se den dos supuestos: a) Una situación de hecho produzca incertidumbre en algún posible derecho político-electoral; y, b) Que exista la posibilidad de que con esa situación se afecte o perjudique en cualquier modo el derecho, lo que conlleva el reconocimiento del derecho alegado, persiguiendo una declaración judicial encaminada a eliminar la incertidumbre sobre una determinada situación jurídica, para conseguir plena certeza con fuerza vinculante, situación que se recoge en la jurisprudencia 7/2003, del rubro “ACCIÓN DECLARATIVA. ES PROCEDENTE EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO”.

De ahí que se considere que un efecto trascendental de las sentencias electorales, es que otorgan seguridad y certeza a todos los actores políticos y ciudadanos, así como la definitividad de los actos y etapas de los procesos electorales.

De lo señalado se tiene que por lo general cada sentencia puede implicar un hacer, un no hacer o un dar por parte de la autoridad responsable en un caso en concreto; pero en su conjunto, las sentencias tienen diversos efectos indirectos adicionales a los dictados en el cuerpo de la resolución, independientemente de lo resuelto, que pueden ser benéficos a la autoridad responsable a pesar de ser vencida en juicio.

En virtud que, las resoluciones que dictan los tribunales electorales, proporcionan a los partidos políticos y demás autoridades demandadas un conocimiento de las fallas en sus procedimientos o emisión de sus actos, por tanto, les sirve de orientación en el dictado futuro

¹⁸ Según lo señala Izaguirre Treviño, Izaguirre Treviño, Edy, op.cit. pp. 155.

¹⁹ Cienfuegos Salgado, David, “El Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, en Temas de Derecho Procesal Electoral, Tomo III, Secretaría de Gobernación, Primera Edición, Marzo de 2012.

y ejecución de los mismos. Esto, además de mejorar su actividad, las ciñe, sin lugar a dudas interpretativas, al cumplimiento estricto de las leyes que aplican y permite hacer efectivo su sometimiento al derecho.

Sin embargo, a pesar de advertirse que con la existencia de un órgano jurisdiccional que dirima las controversias -de los partidos políticos con sus militantes, entre los Ayuntamientos y los funcionarios públicos en el ejercicio de un cargo de elección popular y de la ciudadanía en los procesos electivos de autoridades auxiliares municipales- y que las resoluciones guíen su actuar en bien de los mismos, puede existir resistencia a ser juzgado por tribunales -más aún en el ámbito local- así como al cumplimiento de las sentencias dictadas en contra de ellos, olvidando que los partidos políticos y la administración pública municipal, son instituciones sometidas a la ley, lo que incluye las sentencias que les afectan, como cualquiera de las partes del proceso y subordinadas al ejercicio de la función jurisdiccional, y que en el caso de que los partidos gocen de autonomía en su interior²⁰ o que las autoridades municipales cuenten con facultades discrecionales²¹ en su actuar, no significa que se encuentren por encima de la exigencia legal de que se conduzcan con apego a los principios democráticos establecidos por los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que den un cumplimiento aparente a la sentencia, cubriéndose con variadas argumentaciones y simulaciones, con la finalidad de eludir el cabal acatamiento de la misma.

Sin embargo, ante esta problemática debe tenerse en cuenta que en la jurisdicción electoral local, se dirimen controversias en las que por un lado están los derechos de los ciudadanos y, por el otro, partidos políticos, así como las autoridades municipales que representan el interés público, pero que son beneficiarias de potestades no en provecho propio, sino en el de la colectividad, y como lo destaca Jaime Rodríguez Arana²², la autoridad disfruta de potestades y prerrogativas que la obliga por ello mismo a “*seguir una conducta de ejemplaridad y de buena fe*” y agrega dicho autor que, en caso del derecho público, la exigencia de la buena fe se entiende precisamente por la naturaleza de los poderes que ejerce la administración y por su especial misión de servicio objetivo al interés general; consecuentemente, apegarse en todo momento al principio de legalidad, que como precisa Manuel Lucero Espinosa²³, es la columna vertebral de las funciones estatales, significa la conformidad con el derecho, que debe revestir todo acto estatal. Es decir, las actividades derivadas de las funciones estatales deben sustentarse en normas jurídicas, independientemente de la fuente de que provengan: Constitución, ley, o reglamento. Por lo anterior, no pueden la autoridad o los partidos políticos, sin sustento afectar al ciudadano, de ser así, su desempeño sería lesivo al interés general, por actuar con una finalidad distinta a la perseguida por la ley.

Por tanto, debe prevalecer la determinación jurídica tomada por el órgano de impartición de justicia, de no ser así, su emisión no tendría objeto alguno, llegando a la desafortunada conclusión que al ciudadano que ha ganado un litigio “no le quedará otro consuelo que un trozo de papel del que, entre tanto, no podrá hacer uso alguno”²⁴.

²² Rodríguez Arana, Jaime, “Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional”, Editorial Novum, México, 2011. p. 189.

²³ Lucero Espinosa, Manuel, “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal”, Porrúa, México, 2006. p. 1.

²⁴ V.E. Orlando, “Principio de derecho administrativo”, Madrid, INAP, 1978 p. 162 citado por HUTCHINSON Tomás, El proceso de ejecución de sentencias contra el Estado. Revista latinoamericana de Derecho, Año I número 1, enero-junio de 2004 pp. 289-355.

CAPÍTULO SEGUNDO.- MARCO JURÍDICO DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES, CON RELACIÓN A LA EJECUCIÓN DE SUS SENTENCIAS, APLICACIÓN DE MEDIOS DE APREMIO Y CORRECCIONES DISCIPLINARIAS.

Sumario: 2.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2.2. Los Tratados y Convenciones Internacionales. 2.2.1 La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) 2.2.2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 2.2.3 Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2.3 Jurisprudencia Nacional y Tesis aplicables al caso. 2.4 La ejecución de las sentencias, medios de apremio y correcciones disciplinarias en el derecho comparado con relación a la legislación nacional vigente en los órganos jurisdiccionales electorales de las entidades federativas. 2.4.1 Medios de apremio y correcciones disciplinarias.

La legislación como elemento del derecho y expresión del mismo, -señala Luis Ponce de León Armenta²⁵- constituye el enlace concreto fundamental y permanente del Derecho y el Estado, en virtud de que la sociedad sólo puede organizarse mediante normas coercitivas y externas que integran la legislación; en consecuencia, el derecho se define por su carácter público, porque siempre requiere de un órgano de esa naturaleza para la realización de la justicia institucionalizada y ese órgano es jurisdiccional.

Para regular y orientar su actuación, los tribunales electorales locales, cuentan con legislación domestica e internacional, con relación a la aplicación de los mecanismos para ejecutar sus resoluciones; lo importante es conocer si la misma, es suficiente y cumple efectivamente su función, o si para que esto suceda, como lo señala Alfredo Rocco, es necesario desterrar los obstáculos que se oponen al cumplimiento efectivo del interés tutelado²⁶.

Uno de esos mecanismos son los medios de apremio y las correcciones disciplinarias encaminados a lograr la ejecución de los fallos emitidos, al respecto la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁶, ha determinado que en el caso de que en la legislación local no esté regulado un procedimiento para la imposición de una medida de apremio y tomando en consideración que el apercibimiento es una prevención especial de la autoridad hacia la persona a quien va dirigido el mandamiento, en donde se especifica un hacer o dejar de hacer algo que debe cumplirse, el cual se concreta en una advertencia conminatoria respecto de una sanción que se puede aplicar en caso de incumplimiento, ésta debe contar con los requisitos previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales:

- i) La determinación jurisdiccional por la cual se impone la multa esté debidamente fundada y motivada;
- ii) Haya sido impuesta a una persona involucrada en el litigio, siendo indubitable a que persona se refiere;

²⁵ Ponce de León Armenta, Luis, "Modelo Trans-Universal del Derecho y el Estado", editorial Porrúa, cuarta edición, México, 2010. p. 6.

²⁶ Rocco, Alfredo, ob. cit., nota 4. p. 18.

²⁷ En la jurisprudencia 1ª./J. 20/2001 de la, de rubro "MEDIDAS DE APREMIO. EL APERCIBIMIENTO ES UN REQUISITO MÍNIMO QUE DEBE REUNIR EL MANDAMIENTO DE AUTORIDAD PARA QUE SEA LEGAL LA APLICACIÓN DE AQUÉLLAS (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ESTADOS DE NUEVO LEÓN Y CHIAPAS".

²⁸ Verbigracia los Estados de Nuevo León y Chiapas.

- iii) La persona involucrada en el litigio sea informada oportunamente, mediante notificación personal, de lo requerido, con el apercibimiento de que, de no cumplirlo, se le aplicará una medida de apremio en caso de desacato;
- iv) La medida de apremio a imponerse sea precisa y concreta; y,
- v) Una vez impuesta la sanción, la persona a la que se le atribuyó sea efectivamente a la que se le opuso la orden de que se trata y no persona distinta.

Además la eficacia de los medios de apremio y correcciones disciplinarias dependen principalmente en el alcance legal de su contenido, para incidir en el actuar de las autoridades y partidos políticos y dar así, seguridad jurídica al particular; principio básico del Estado, como lo estima Rodríguez Arana, pues en su virtud, el ordenamiento jurídico es de aplicación a todos los operadores jurídicos, se reforma o modifica en atención a las reglas conocidas y, fundamentalmente, dota al tráfico jurídico de un ambiente de estabilidad, certeza y previsibilidad que facilita la convivencia armónica y congruente; en similitud, la Dra. Rossana Schiaffini³⁰, dice que la seguridad jurídica es uno de los valores del derecho que tiene por objeto la certidumbre y confianza de que los actos y omisiones humanas realizadas de conformidad al orden jurídico establecido son y serán protegidos por los poderes y funciones del Estado y de que los actos y omisiones realizadas contra el orden establecido serán cuestionadas, reorientadas y castigadas.

Desde luego, que para la aplicación de tales medidas coercitivas, en este caso a los partidos políticos y a la autoridad municipal, los juzgadores electorales deben de considerar que lo hacen no sólo para ejecutar sus resoluciones, sino principalmente en favor del ciudadano, buscando en todo momento, la protección más amplia de sus derechos.

En esa tesitura, el marco convencional y constitucional que tienen los órganos jurisdiccionales electorales locales para proteger sus determinaciones y otorgar seguridad jurídica a los justiciables, es el siguiente:

2.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 17 de nuestra constitución federal, contempla en sus párrafos segundo y sexto, el derecho a la tutela judicial efectiva, de la siguiente manera:

Párrafo segundo, “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”.

Sexto párrafo, “Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”.

Como se podrá observar, garantizar la plena ejecución de las sentencias de los tribunales es un imperativo constitucional, que integra el último elemento del derecho a la tutela judicial efectiva, mediante el cual se obliga a las legislaturas locales a establecer los medios necesarios para ello, en este caso, medios de apremio y correcciones disciplinarias.

Al respecto, señala Alfredo Rocco, que la no satisfacción de un interés tutelado por el derecho crea un estado de inseguridad y conflicto que puede resultar también peligroso para el orden público, siendo causa de perturbación para toda la colectividad. En segundo lugar porque el hecho mismo de que el Estado haya considerado aquél interés digno de tutela, significa que el mismo estimaba su cumplimiento como una condición de existencia o de desarrollo para toda la sociedad, y por consiguiente, como útil para toda la sociedad³¹.

Refiere Jesús González Pérez, que el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva es muy amplio, ya que despliega sus efectos en tres momentos distintos: primero, en el acceso a la justicia; segundo, durante el desarrollo del proceso y finalmente, al tiempo de ejecutarse la sentencia³².

Es en este último momento, donde se corre el riesgo de que dicha tutela quede incompleta, por la no obtención real -no solo en papel- de los derechos reconocidos en sentencia, a pesar de que el citado artículo 17 constitucional establezca de manera tajante la potestad de ejecutar lo juzgado a favor de los órganos jurisdiccionales.

2.2 Los Tratados y Convenciones Internacionales.

Un tratado es un acuerdo por escrito, imputable a dos o más sujetos de Derecho Internacional, con efectos jurídicos en este mismo orden (internacional), cualquiera que sea la denominación que reciba en su cabecera y en el número de instrumentos o documentos que lo conformen³³, también puede entenderse como los acuerdos entre dos o más Estados soberanos para crear modificar o para extinguir una relación jurídica entre ellos³⁴ o como lo resume Salvador Mondragón, el tratado internacional es un acuerdo de voluntades, por escrito, entre dos o más sujetos de derecho internacional, con el propósito de regular una situación jurídica o de hecho entre ellos, de la que pueden derivar derechos y obligaciones.³⁵

En relación a los tratados en derechos humanos, Sergio García Ramírez opina que se trata de instrumentos que no solo incorporan obligaciones de los Estados entre sí, sino ante la comunidad internacional en pleno y ante los individuos, y que abarca los intereses profundos de ésta y no exclusivamente relaciones directas entre Estados³⁶, de lo que se tiene que regulan obligaciones de un Estado frente a sus habitantes.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que *“los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco*

³¹ Rocco, Alfredo, ob. cit., nota 4.p. 20

³² González Pérez, Jesús, “Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, 3ª. Edición, Madrid, 1998, t. I, p.17, citado por López Olvera, Miguel Alejandro, “El Derecho Fundamental a la tutela judicial efectiva; con especial referencia a la Justicia Administrativa, en Olivos Campos, José René. Coordinador, Derechos Humanos en Ibero-América, Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán, México, 2010. p. 378.. (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ESTADOS DE NUEVO LEÓN Y CHIAPAS”

³³ Remiro Brotons, Antonio y otros, “Derecho Internacional”, Madrid, McGraw-Hill, 1997, p.181, citado en Mondragón Reyes Salvador, “Ejecución de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derecho Humanos”, Ed. Porrúa, México D.F. 2007. p. 2.

³⁴ Sepúlveda, Cesar, “Derecho Internacional”, México, Porrúa, 1982, p. 120, cit. Por Mondragón Reyes Salvador, Idem. p. 3

³⁵ Mondragón Reyes Salvador, op. cit. nota 58 p. 3.

³⁶ García Ramírez, Sergio, citado en Mondragón Reyes Salvador, op. cit. nota 58 p.15.

de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos de su jurisdicción”.³⁷

Un concepto legal nacional, lo da el artículo 2 fracción I de la Ley sobre la Celebración de Tratados³⁸, que establece que un tratado es “*el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos*”.

México, ha reconocido la validez y trascendencia de los instrumentos internacionales de derechos humanos, con mayor vigor a partir de la reforma constitucional, publicada en el Periódico Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, misma que como lo señala la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoce que “*todas las personas son titulares de los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; que deberá aplicarse un control de convencionalidad, lo que conlleva a que las normas deberán interpretarse de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos; que deberá favorecer el principio pro personae, lo que significa que en las decisiones que se tomen deberá garantizarse la protección más amplia a la persona; e impone a todos los órganos que lo conforman*”, “*A partir de esta reforma, los tratados internacionales constituyen un marco ineludible para la actuación de quienes integran la Judicatura y la Magistratura en dos sentidos: garantizando los derechos que en ellos están reconocidos e interpretando las normas de conformidad con ellos. Asimismo en la lógica de garantizar el principio pro personae deberá recurrirse a la norma que la favorezca en mayor medida*”³⁹.

La citada reforma constitucional del 10 de junio de 2011, obliga a todas las autoridades del país a respetar, proteger y garantizar los derechos humanos contenidos en ella y en los tratados internacionales

2.2.1 La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).⁴⁰

Se estima que en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la ejecución de la sentencia se encuadra en los siguientes numerales:

“Artículo 8. Garantías judiciales

³⁷ Opinión Consultiva OC 2/82, visible en www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_02_esp.pdf

³⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992.

³⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niñas, niños y adolescentes, febrero 2012, p. 2

⁴⁰ Dado en San José de Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969.

1- Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”

“Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados partes se comprometen.

a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

Quedando evidente en la parte final de lo transcrito, que los Estados signantes, se encuentran obligados a garantizar a través de sus órganos de impartición de justicia, el cumplimiento de toda resolución favorable al particular.

2.2.2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El Pacto fue aprobado por la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el día dieciocho del mes de diciembre del año de mil novecientos ochenta, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, del día nueve del mes de enero del año de mil novecientos ochenta y uno, en él se establece respecto de la ejecución de las sentencias que:

“PARTE II

ARTÍCULO 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) *Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrán interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;*

b) *La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso y a desarrollar las posibilidades de recurso judicial;*

c) *Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se hayan estimado procedente el recurso.”*

Contenido del que se depende en la parte última transcrita, el deber de cualquier autoridad de acatar toda resolución dictada por otra competente prevista en el sistema legal del Estado, en nuestro caso los tribunales electorales locales.

2.2.3 Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Con relación a las practicas judiciales, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en su jurisprudencia que “*es consciente de que los jueces y tribunales internos estén 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 mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el poder judicial debe ejercer su control de convencionalidad ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. 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 de Derechos Humanos, interprete último de la Convención Americana*”⁴¹.

Una de esas jurisprudencias que se puede citar como una guía para respaldar la ejecución de las sentencias y aplicación medios de apremio -tema del presente estudio-, es la dictada el 27 de junio de 2012, en el caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, donde se destaca que la efectividad de las sentencias y de las providencias judiciales depende de su ejecución:

“263. Este Tribunal ha afirmado, asimismo, que para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el citado artículo no basta con que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben tener efectividad. En ese sentido, en los términos del artículo 25 de la Convención, es posible identificar dos responsabilidades concretas del Estado. La primera, consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos

⁴¹ Sentencia del 23 de Noviembre de 2009 dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos.

fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas. La segunda, garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos. Esto último, debido a que una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y, por ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento. Por tanto, la efectividad de las sentencias y de las providencias judiciales depende de su ejecución. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado.”

Al respecto, se considera que desde el momento en que México ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos y aceptó la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, sus juzgadores pueden aplicar las determinaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos conforme a los criterios jurisprudenciales internacionales.

De lo que se concluye, y fortalece la obligatoriedad para todas las autoridades nacionales el materializar la protección al derecho reconocido en el pronunciamiento jurisdiccional.

De todas las normas citadas-domesticas e internacionales- se desprende que el cumplimiento a las resoluciones no es una obligación que impongan exclusivamente los juzgadores a las autoridades, sino que lo hace la ley, es decir, la ejecución de las sentencias, es un mandato no sólo constitucional sino también convencional, lo que da la pauta y herramientas al juzgador para lograr la ejecución de las sentencias.

2.3 Jurisprudencia Nacional y Tesis aplicables al caso.

La interpretación judicial de la ley en nuestro país, se encuentra regida en artículo 217 de la nueva Ley de Amparo:

“Artículo 217. *La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el pleno, y además para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales. La jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente. La jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás tribunales colegiados de circuito. La jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.”*

En materia electoral, la jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene el carácter de obligatorio y se actualiza en preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que a la letra disponen:

“Artículo 232.- *La jurisprudencia del Tribunal Electoral será establecida en los casos y de conformidad con las reglas siguientes:*

I.- Cuando la Sala Superior, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma;

II.- Cuando las Salas Regionales, en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma y la Sala Superior lo ratifique, y

III.- Cuando la Sala Superior resuelva en contradicción de criterios sostenidos entre dos o más Salas Regionales o entre éstas y la propia Sala Superior.

En el supuesto de la fracción II, la Sala Regional respectiva a través del área que sea competente en la materia, comunicará a la Sala Superior las cinco sentencias que contengan el criterio que se pretende sea declarado obligatorio, así como el rubro y el texto de la tesis correspondiente, a fin de que la Sala Superior determine si procede fijar jurisprudencia.

En el supuesto de la fracción III, la contradicción de criterios podrá ser planteada en cualquier momento por una Sala, por un magistrado electoral de cualquier Sala o por las partes, y el criterio que prevalezca será obligatorio a partir de que se haga la declaración respectiva, sin que puedan modificarse los efectos de las sentencias dictadas con anterioridad.

En todos los supuestos a que se refiere el presente artículo, para que el criterio de jurisprudencia resulte obligatorio, se requerirá de la declaración formal de la Sala Superior. Hecha la declaración, la jurisprudencia se notificará de inmediato a las Salas Regionales, al Instituto Federal Electoral y, en su caso, a las autoridades electorales locales y las publicará en el órgano de difusión del Tribunal”.

“Artículo 233. *La jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las Salas y el Instituto Federal Electoral. Asimismo, lo será para las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos o en aquéllos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas”.*

Respecto de las jurisprudencias relativas a la ejecución de sentencia en materia electoral y los medios de apremio, así como las correcciones disciplinarias, las que se estiman más significativas para los efectos del presente trabajo son las que se transcriben:

“EJECUCIÓN DE SENTENCIA. LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA COMPRENDE LA REMOCIÓN DE TODOS LOS OBSTÁCULOS QUE LA IMPIDAN. El derecho a la tutela judicial establecido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no comprende tan sólo la dilucidación de controversias, sino que la exigencia de que la impartición de justicia se efectúe de manera pronta, completa e imparcial, incluye la plena ejecución de todas las resoluciones de los tribunales. Ahora bien, de la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, establecida en el artículo 128 de la propia Constitución federal para todo funcionario público, deriva la obligación de éstos de acatar, cabal, inmediata y puntualmente los fallos que dicten las autoridades jurisdiccionales a efecto de hacer efectivo el

mencionado derecho fundamental. **De lo anterior se sigue que el derecho constitucional a la tutela jurisdiccional efectiva, implica que la plena ejecución de una resolución comprende la remoción de todos los obstáculos que impidan la ejecución, tanto iniciales como posteriores y, en su caso, la realización de todos los actos necesarios para la ejecución, así como los derivados de una desobediencia manifiesta o disimulada, por un cumplimiento aparente o defectuoso.** En consecuencia, para la remoción de los obstáculos, tanto iniciales como posteriores a la ejecución, los justiciables no están obligados a instar un nuevo proceso de conocimiento que tenga como fondo el mismo litigio resuelto y elevado a la categoría de cosa juzgada, máxime cuando exista una persistente actitud por parte de determinadas autoridades, dirigida a incumplir u obstruir lo ordenado en la sentencia de mérito⁴².

“SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SÓLO ÉSTE ESTÁ FACULTADO PARA DETERMINAR QUE SON INEJECUTABLES. De conformidad con el artículo 99, párrafos primero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 del mismo ordenamiento, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, y le corresponde resolver, en forma definitiva e inatacable, de los diversos tipos de controversias que en sus nueve fracciones se enuncian, por lo cual, resulta claro que **una vez emitido un fallo por dicho Tribunal Electoral, ninguna autoridad puede cuestionar su legalidad**, a través de cualquier tipo de acto o resolución, aunque pretenda fundarse en su propia interpretación de las disposiciones de la Carta Magna o en el contenido de leyes secundarias, mucho menos cuando estas disposiciones fueron objeto de una interpretación directa y precisa en la propia resolución jurisdiccional definitiva e inatacable, toda vez que, por un lado, sobre cualquier ley secundaria está la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la que deben obedecer todas las autoridades federales y estatales, y si la interpretación de ésta forma parte del fallo definitivo e inatacable, que como tal surte los efectos de la cosa juzgada, si se admitiera su cuestionamiento en cualquier forma, esto equivaldría a desconocerle las calidades que expresamente le confiere la ley fundamental, por lo que el actuar de cualquier autoridad distinta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o de cualquiera otra persona, encaminado a impedir el cumplimiento o a determinar la inejecutabilidad de las resoluciones que dicho Tribunal Electoral emita, infringe el precepto constitucional citado en primer término; y, por otra parte, porque admitir siquiera la posibilidad de que cualquier autoridad distinta del Tribunal Electoral determine la inejecutabilidad de las resoluciones pronunciadas por este órgano jurisdiccional implicaría: **1. Modificar el orden jerárquico de las autoridades electorales, para sujetar las resoluciones definitivas y firmes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, máxima autoridad jurisdiccional en la materia, a las decisiones de otras autoridades, en contravención a la Constitución. 2. Desconocer la verdad de la cosa juzgada, que por mandato constitucional tienen esas resoluciones. 3. Usurpar atribuciones concedidas únicamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de modo directo y expreso por la Ley Fundamental del país. 4. Negar la inconstitucionalidad e ilegalidad de un acto o resolución ya calificado como tal, e inclusive dejado sin efectos y sustituido por ese motivo. 5. Impedir el cumplimiento de una sentencia definitiva e inatacable, pretendiendo hacer nugatoria la reparación otorgada a quien oportunamente la solicitó por la vía conducente.** Situaciones todas estas inaceptables, por atentar contra el orden constitucional previsto respecto de los actos y resoluciones electorales, en franco atentado y ostensible violación al estado de derecho⁴³.”

⁴² Tesis XC VII/2001, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, pp. 60-61

⁴³ Jurisprudencia 19/2004, consultable en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 300-301.

“TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. ESTÁ FACULTADO CONSTITUCIONALMENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE TODAS SUS RESOLUCIONES. Si al tenor de lo dispuesto por el artículo 99, párrafos primero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de ese mismo ordenamiento, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y a quien corresponde resolver en forma definitiva e inatacable los diversos tipos de controversias a que se refieren las fracciones que en él se enuncian, es por demás evidente que de aquí se desprende también la facultad para hacer efectiva la garantía consagrada en el artículo 17 constitucional, toda vez que la función de los tribunales no se reduce a la dilucidación de controversias de manera pronta, completa e imparcial, sino que para que ésta se vea cabalmente satisfecha es menester, de acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo de este precepto, que se ocupen de vigilar y proveer lo necesario para que se lleve a cabo la plena ejecución de sus resoluciones. Por otra parte, si el cumplimiento de las resoluciones corre a cargo de autoridades, éstas deben proceder a su inmediato acatamiento, ya que en términos del artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo funcionario público rinde protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, de manera que el acatamiento de los fallos contribuye a que se haga efectiva la garantía individual de acceso a la justicia. De lo contrario, **el incumplimiento de esta obligación produce una conculcación a la ley fundamental, que se traduce en causa de responsabilidad de carácter administrativo, penal o político**, en términos de los artículos 5, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 212, en relación con el artículo 225, fracción VIII, del Código Penal Federal y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”⁴⁴.

“EJECUCIÓN DE SENTENCIAS. LOS PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO PROCESAL SON APLICABLES EN MATERIA ELECTORAL A LOS SUPUESTOS EN QUE LA CONDENA CONSISTE EN OBLIGACIONES DE HACER. La legislación procesal electoral federal no contiene disposiciones directas respecto a los lineamientos que se deben seguir para la ejecución de las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que se debe atender a lo previsto por el artículo 2o. de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el sentido de que, a falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho. **Los principios o reglas generales con relación a la ejecución de sentencias jurisdiccionales, relacionadas con el derecho de las obligaciones, tratándose de sentencias de condena, se localizan en el ámbito del derecho procesal civil, donde se prevé que cuando se trata de cumplir una obligación de hacer que no tenga que ejecutarse necesariamente por el obligado, el juzgador debe señalar un plazo prudente para el cumplimiento, en atención a las circunstancias del hecho y de las personas, y que si pasado el plazo el obligado no cumpliere, por disposición del tribunal se nombre persona que lo ejecute, a costa del obligado, en el término que se fije.** Este principio procesal se encuentra recogido por la generalidad de los códigos de procedimientos civiles en la República Mexicana, en términos iguales o semejantes a como se contempla en el artículo 517 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, así como en los artículos 420 y siguientes del Código Federal de Procedimientos Civiles. Por tanto, resulta aplicable en materia electoral, cuando se den los supuestos mencionados”⁴⁵.

⁴⁴ Jurisprudencia 24/2001, visible en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, p. 28.

⁴⁵ Tesis LIV/2002, consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, pp. 127-128.

“EJECUCIÓN DE SENTENCIAS ELECTORALES. LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A ACATARLAS, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE NO TENGAN EL CARÁCTER DE RESPONSABLES, CUANDO POR SUS FUNCIONES DEBAN DESPLEGAR ACTOS PARA SU CUMPLIMIENTO. Con apoyo en lo dispuesto por los artículos 17, párrafo tercero; 41 y 99 constitucionales, y acorde con los principios de obligatoriedad y orden público, rectores de las sentencias dictadas por este órgano jurisdiccional, sustentados en la vital importancia para la vida institucional del país y con objeto de consolidar el imperio de los mandatos que contiene la Constitución General de la República, sobre cualquier ley y autoridad, *tales sentencias obligan a todas las autoridades, independientemente de que figuren o no con el carácter de responsables, sobre todo, si en virtud de sus funciones, les corresponde desplegar actos tendientes a cumplimentar aquellos fallos*”⁴⁶.

2.4 La ejecución de las sentencias, medios de apremio y correcciones disciplinarias en el derecho comparado con relación a la legislación nacional vigente en los órganos jurisdiccionales electorales en las entidades federativas.

“Hay Estados que promueven legislaciones justas congruentes con el Derecho para la institucionalización de la justicia y hay Estados que en su caduca estructura obstruyen la justicia y en algunos casos han institucionalizado la injusticia mediante legislaciones que no corresponden a los interés generales de la sociedad”⁴⁷.

La ejecución forzosa de sentencias no debería de contemplarse, lo normal sería que la autoridad responsable una vez emitido el fallo juzgando su actuación, diera cumplimiento al mismo; sin embargo, ante una supuesta omisión deviene una ejecución forzosa, con la finalidad de impulsar el acatamiento por parte de la autoridad demandada. Al efecto, las leyes electorales de las entidades federativas, establecen en términos generales, medios de apremio y correcciones disciplinarias, que para ello, los tribunales deben emplear para superar la resistencia, una vez que concluyan los plazos otorgados para el cumplimiento sin que la autoridad obedezca sus resolutivos.

También debe hacerlo cuando aparente o pretenda acatar una sentencia, pero lo hace repitiendo indebidamente la resolución anulada o en la que incurra en exceso o defecto.

Si bien la ejecución de las sentencias es de oficio o a petición de parte, en la práctica es común que el instructor del proceso espere a que se haga –como lo refiere Carlos Arellano- a petición de parte *“nada más cierto para el derecho procesal, donde la ejecución puede ser entendida como el conjunto de medios que, normalmente a instancia de parte, pone en marcha el titular de un órgano jurisdiccional para que la parte vencida por una sentencia condenatoria cumpla lo mandado por ésta”*⁴⁸.

⁴⁶ Jurisprudencia 31/2002, consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, p. 30.

⁴⁷ Ponce de León Armenta, Luis, Modelo Trans-Universal del Derecho y el Estado, editorial Porrúa, cuarta edición, México, 2010, p. 200.

⁴⁸ Arellano García, Carlos, p.p. 578-579; Briseño Sierra, Humberto, vol. 2, pp. 1499-1500 cit. en el Manual del Justiciable de la suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 101

Lo cual es entendible, virtud que el principal interesado es quien promovió la demanda y le resultaron favorables sus pretensiones; es por ello que la parte vencedora puede promover la iniciación y desarrollo de la etapa de ejecución forzada o forzosa, con el objeto de lograr el cumplimiento coactivo de la sentencia, y presionar para que la otra parte cumpla con la conducta o la prestación a que le obliga la condena. Sin embargo tal impulso del justiciable no libera al órgano jurisdiccional para hacerlo de oficio.

Es por lo anterior, que el presente apartado se desarrolla para conocer el marco jurídico nacional en materia de ejecución de la sentencia electoral y en su caso, si las medidas de apremio y correcciones disciplinarias para lograrlo, son congruentes con lo mandado constitucional y convencionalmente; comparando los alcances de cada una de ellas en el cumplimiento del deber de los estados de asegurar los derechos de los particulares obtenidos en una resolución, o en su defecto, conocer si las normas no corresponden a los intereses genuinos de la sociedad.

Para ello se analizaron los siguientes marcos jurídicos: Código Electoral para el Estado de Aguascalientes, Ley Electoral del Estado de Baja California, Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Baja California Sur, Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, Ley Electoral del Estado de Chihuahua, Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Colima, Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, Código Electoral del Estado de México, Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, Código Electoral del Estado de Hidalgo, Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, Reglamento Interno del H. Tribunal Estatal Electoral del Estado de Morelos, Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit, Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León, Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca, Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Puebla, Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Quintana Roo, Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de San Luis Potosí, Ley de Justicia Electoral del Estado de San Luis Potosí, Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Sinaloa, Reglamento Interior del Tribunal Estatal Electoral de Sinaloa, Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Tabasco, Ley de Medios de Impugnación Electorales de Tamaulipas, Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala, Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral del Estado de Zacatecas.

De lo que se pudo advertir, que en los órganos de impartición de justicia electoral en el país, son diferentes los alcances de la norma relativa al cumplimiento de las sentencias y los medios de apremio, así como las correcciones disciplinarias para lograr su ejecución, oscilando desde el apercibimiento hasta el arresto, y en caso de contumacia vista al ministerio público, como se advierte:

ESTADO	MEDIOS DE APREMIO Y CORRECCIONES DISCIPLINARIAS PARA EJECUTAR LAS RESOLUCIONES Y SENTENCIAS						
	Apercibi- miento	Amones- tación	Multa	Auxilio de la Fuerza Pública	Arresto hasta por 36 horas	Las demás que establezca la Ley	Otras
Aguascalientes	X	X	X	X	X		Se precisa que los medios de apremio se aplicaran, sin perjuicio de que en caso de resultar algún ilícito, se dé parte a la autoridad competente .
Baja California Norte	X	X	X	X	X		Se dará vista al superior jerárquico y, en su caso, presentará la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas o las denuncias o querellas ante el agente del Ministerio Público que deba conocer de ellas.
Baja California Sur	X	X	X	X			
Campeche	X	X	X	X	X		
Chiapas	X	X	X	X	X		Se precisa que los medios de apremio se aplicaran, sin perjuicio de que en caso de resultar algún ilícito, se dé parte a la autoridad competente .
Chihuahua		X	X	X	X		
Coahuila de Zaragoza	X	X	X	X	X		Contempla que ante la actitud de incumplimiento, en su caso, puede dar lugar a la inmediata separación de su cargo , sin perjuicio de quedar a disposición del Ministerio Público para la iniciación del procedimiento penal respectivo.
Colima	X	X	X	X			
Ciudad de México (Antes Distrito Federal)		X	X	X	X		Contempla que en caso de incumplimiento excusable dar vista al superior jerárquico . Si considera que la inobservancia es inexcusable o hubiere transcurrido el plazo anterior para dar cumplimiento, podrá declarar la separación del encargo del titular de la autoridad u órgano partidario responsable y, en su caso, dará parte al Ministerio Público para que se ejerciten las acciones pertinentes.
Durango	X	X	X	X	X		
México	X	X	X	X	X		Establece que se dará vista al superior jerárquico y, en su caso, presentará la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas o las denuncias o querellas ante el agente del Ministerio Público que deba conocer de ellas.
Guanajuato	X	X	X	X	X		

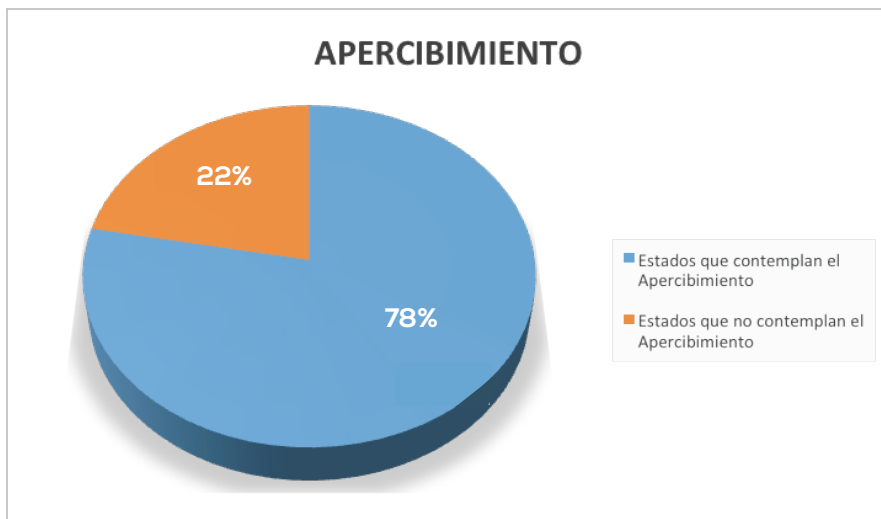
Guerrero	X	X	X	X	X		Se precisa que los medios de apremio se aplicaran, sin perjuicio de que en caso de resultar algún ilícito, se dé parte a la autoridad competente .
Hidalgo	X	X	X	X	X	X	
Jalisco	X	X	X	X	X		
Michoacán	X	X	X	X	X		Se contempla que si se agotan los medios de apremio sin que las determinaciones sean cumplidas o si la conducta asumida constituye por sí misma un delito, se dará vista al Ministerio Público para que proceda conforme a sus atribuciones.
*Morelos			X	X	X		
Nayarit	X	X	X	X	X		Contempla vista al superior inmediato de la autoridad responsable. Cuando el superior inmediato En su caso, la consignación al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal correspondiente.
*Nuevo León			X	X	X		Contempla que si el caso exigiere mayor pena, se consignará al Ministerio Público .
Oaxaca		X	X	X	X		Se contempla dar vista al superior jerárquico . Si considera que la inobservancia es inexcusable, dará parte al Ministerio Público .
*Puebla			X	X	X		Se establece que se procederá contra el rebelde, por el delito de desobediencia, también se contempla orden de presentación ante el Tribunal . Y en el Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, también contempla dar vista al superior jerárquico .
Querétaro	X	X	X	X	X		
Quintana Roo	X	X	X	X	X		Se contempla dar vista al superior jerárquico , y cuando el incumplimiento sea por parte del Consejo General, el Tribunal informará de dicha circunstancia a la Legislatura del Estado o a la Diputación Permanente , para que tome las medidas legales que considere pertinentes. Además precisa que podrá realizar los actos necesarios para exigir su cumplimiento.
San Luis Potosí	X	X	X	X			
Sinaloa	X	X	X	X	X		
Sonora		X	X	X	X		Contempla que si la falta de cumplimiento de las determinaciones de la autoridad electoral llegare a implicar la comisión de un delito, se denunciarán los hechos a la autoridad competente .
Tabasco	X	X	X	X	X		
Tamaulipas	X	X	X	X	X		
Tlaxcala	X	X	X				Establece que el incumplimiento podrá dar lugar a la inmediata separación del cargo , sin perjuicio de quedar a disposición del Ministerio Público para la iniciación del procedimiento penal respectivo y la aplicación de las demás sanciones que correspondan conforme a las disposiciones aplicables.

Veracruz de Ignacio de la Llave	X	X	X	X			
Yucatán	X	X	X	X			
Zacatecas	X	X	X	X	X		
Total	25	29	32	31	26	1	15

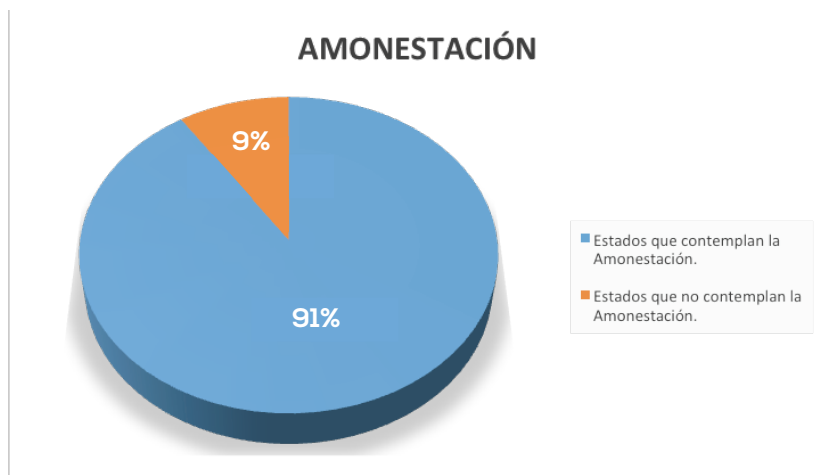
* Es importante señalar que los estados de Morelos, Nuevo León y Puebla no contemplan medios de apremio en sus normativas electorales. No obstante ello, se pudo constatar que su legislación electoral contempla como código supletorio para las cuestiones no previstas en los mismos la normativa procesal civil, a la cual se acudió para estar en posibilidades de conocer los medios de apremio para hacer cumplir sus determinaciones.

Lo que arroja la siguiente estadística:

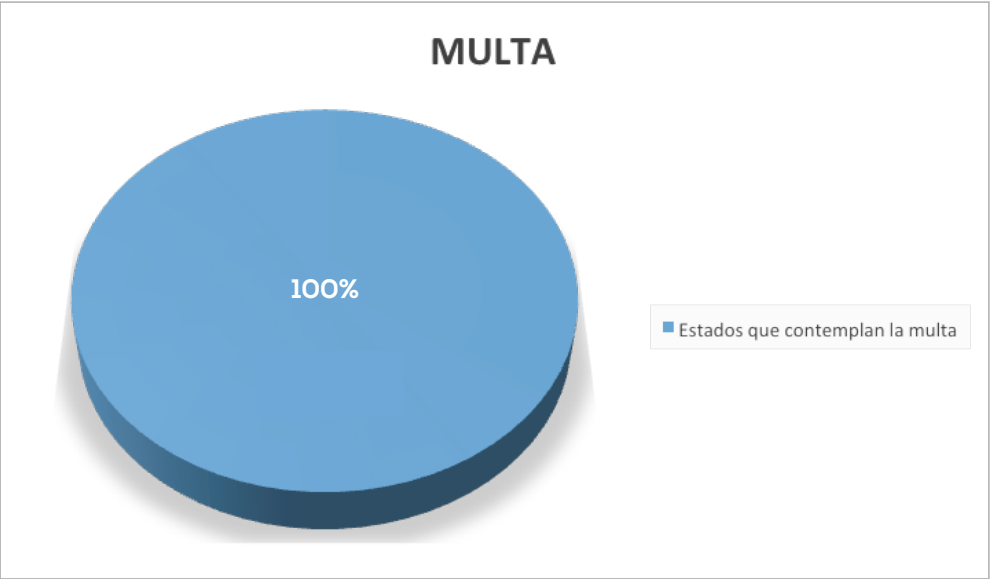
- a) Veinticinco contemplan apercibimiento, que resulta un 78%



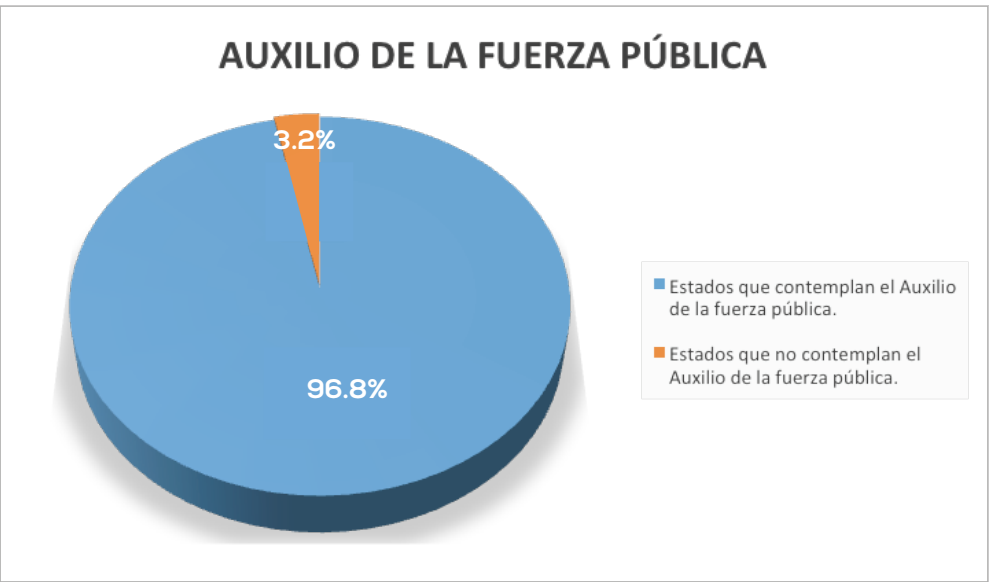
- b) Veintinueve tienen amonestación, que resulta un 91%



c) Treinta y dos de ellos tienen la facultad para imponer multas a las partes en juicio, esto es un 100%.



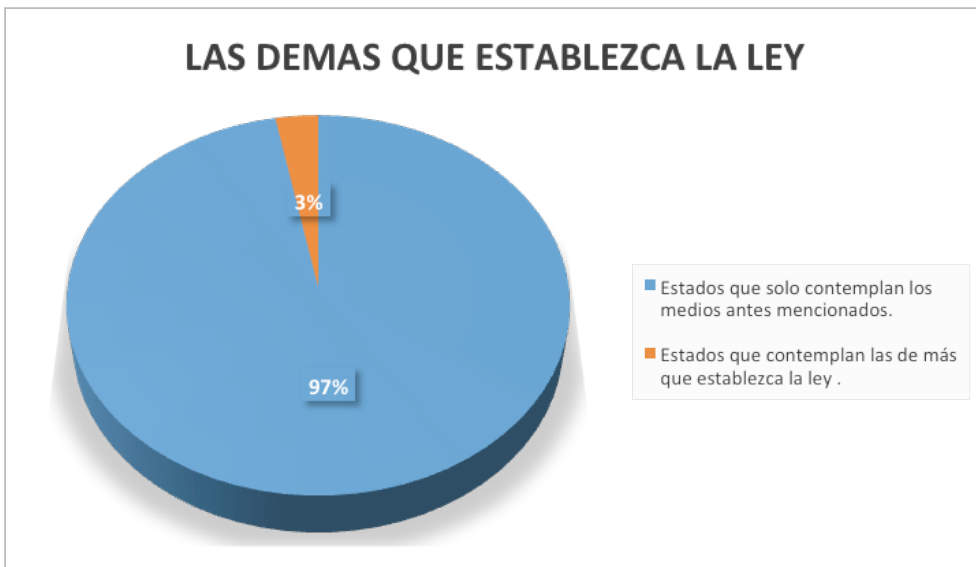
d) Treinta y uno pueden solicitar el auxilio de la fuerza pública para cumplir sus determinaciones, que corresponde a un 96.8%.



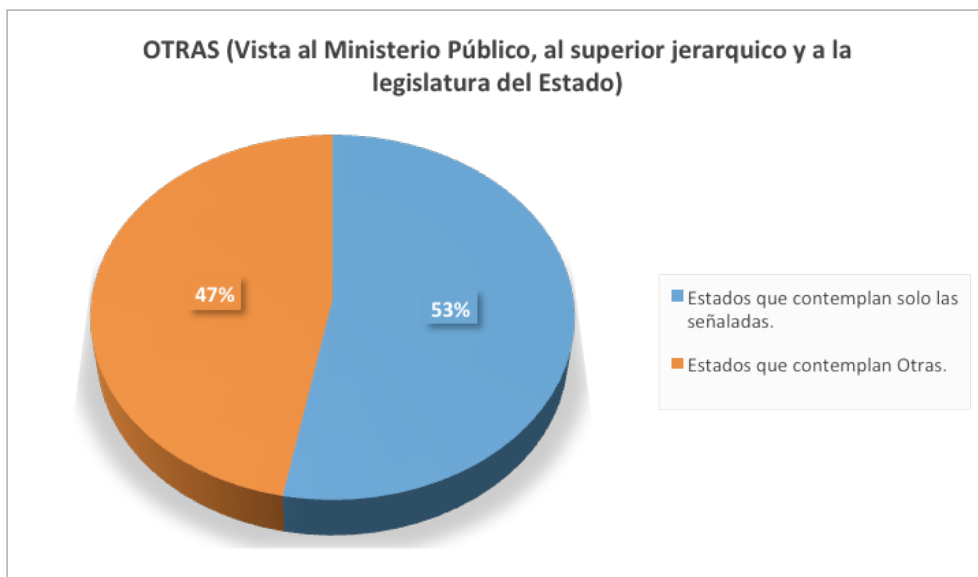
e) Veintiséis determinan el arresto, que corresponde a un 81%.



f) Una para las de más que establezca la ley, que corresponde al 3%.



g) Quince que contemplan Otras, que corresponde al 47%.



2.4.1 Medios de apremio y correcciones disciplinarias.

La vía de apremio no es otra cosa que una providencia emitida por el Juez, para efectos de que se cumplan las determinaciones que él mismo ha dictado durante el proceso, medidas que contribuyen a lograr una eficacia normativa y que coadyuvan a la eficacia del sistema jurídico y la corrección disciplinaria establece el deber del juzgador de mantener el buen orden y de exigir que se guarde el respeto y consideración debida, facultándolo para sancionar inmediatamente, cualquier acto que contravenga ese precepto⁴⁹.

Por efectividad del sistema jurídico, -según Pablo E. Navarro- puede entenderse el modo en que el derecho incide en la determinación del comportamiento de los individuos, afectando sus motivos o razones para la acción. Por tanto, el funcionamiento del derecho está vinculado a la manera en que las normas guían el comportamiento de los individuos del grupo⁵⁰.

El mismo autor citando conceptos de Kelsen⁵¹ puntualiza que:

“1.- Eficacia normativa o conformidad de los sujetos a las normas del sistema jurídico. Una norma es eficaz en sentido normativo en los siguientes casos: a) acatamiento. Los individuos producen las acciones deónticamente calificadas como obligatorias por las normas del sistema jurídico. b) Aplicación de la sanción. Las autoridades ejecutan la sanción prescrita en los casos en que los sujetos no acatan las normas del sistema jurídico.

⁴⁹ Sirve de criterio orientador la tesis P. CI/96, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Agosto de 1996, p. 62.

⁵⁰ Garzón Valdés, Ernesto y J. Laporta, Francisco, *El Derecho y la Justicia*, Editorial Trotta, segunda edición, Madrid, 2000. p. 211.

⁵¹ Idem. pp. 210-211

2.- Eficacia causal o incidencia de las normas jurídicas en la determinación del comportamiento de los individuos. Una norma es causalmente eficaz si y sólo si los individuos acatan las normas jurídicas por el deseo del premio o el temor estipulado en la sanción.”

Es respecto del supuesto doctrinal contenido en el inciso b) del primero de los conceptos transcritos en el párrafo anterior, donde se enmarca el desarrollo de este apartado -los medios de apremio y correcciones disciplinarias-, por lo que ve a su eficacia, en este caso bajo la aplicación de una sanción contenida en una norma. Sanción que como lo menciona Jerónimo Betegón⁵², se entiende en sentido amplio, como las medidas que un orden normativo cualquiera dispone a fin de reforzar el respeto de las propias normas y, en su caso, remediar los efectos de su inobservancia. Presupone de esta forma la posibilidad teórica, en primer lugar de que en todo sistema u orden normativo cualquiera de sus normas puede ser violada y que, de hecho, en mayor o menor medida, una buena parte de las normas que integran los sistemas jurídicos son vulnerables.

El establecimiento de medios de apremio es reflejo de que el legislador reconoció la existencia de obstáculos que desvirtúan lo ordenado en una sentencia electoral y que imposibilitan su ejecución; consecuentemente, el órgano jurisdiccional, puede reforzar la eficacia del fallo y adoptar las medidas que sean necesarias para su acatamiento en caso de negativa al cumplimiento voluntario por parte de las autoridades, virtud que, como se observó en el apartado correspondiente, los ordenamientos estatales electorales, los incluyen de la siguiente forma:

- *Apercibimiento.*
- *Amonestación*
- *Multa.*
- *Auxilio de la fuerza pública.*
- *Arresto.*
- *Vista al Ministerio Público.*

Medidas que se conceptualizan de la siguiente manera:

El apercibimiento.

Es la situación ante la cual una de las partes se encuentra advertida por el juzgador de imponerles alguna sanción o carga procesal, o en su defecto alguna medida de apremio o corrección disciplinaria, con la finalidad de que cumplan con algún mandato judicial⁵³.

El apercibimiento resulta trascendente al proceso, y éste no debe ser genérico, sino específico, y debe comunicarse mediante notificación personal, para dejar constancia fehaciente de que la persona vinculada a él pudo conocer, con toda oportunidad, tanto la obligación que le impuso el juzgador como el apercibimiento de la imposición de una concreta

⁵² Garzón Valdés, Ernesto y J. Laporta, Francisco, ob. cit. nota 133 p. 355.

⁵³ Como lo define Rodolfo Sánchez Zepeda, Juez Noveno de Distrito en Materia Civil en el Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación, Consultable en la página de internet http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/2014/2014_Vocabulario_Judicial.pdf.

medida de apremio en caso de no dar cumplimiento, a fin de que pueda impugnarla si la considera lesiva de su derecho y quiere evitarla, o bien, para que pueda preparar lo necesario para proceder al cumplimiento, o en su defecto que quede clara su resistencia al cumplimiento⁵⁴.

Amonestación.

La amonestación es el extrañamiento verbal o escrito con la exhortación de enmendar la conducta⁵⁵.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que la amonestación no es una pena, sino una medida de seguridad, esto es, una medida preventiva, una advertencia en donde se hace ver las consecuencias del actuar, se exhorta a la enmienda y se conmina con que se impondrá una pena mayor si reincidiera. Por tanto, al no ser una pena, no puede cuestionarse acorde con los parámetros previstos en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que dicho dispositivo sólo limita a las penas; aunado a que en sí misma, no es indignante, pues es una simple advertencia para que no se vuelva a cometer un delito, por tanto, no trastoca derechos humanos⁵⁶.

Multa.

La multa es una pena pecuniaria consistente en el pago al Estado de una cantidad de dinero⁵⁷; en caso de incumplimiento de la sentencia se procederá conforme a lo dispuesto en la normativa de la materia, esto es, se fijará a la autoridad omisa una multa, tomando en consideración las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la misma, y previniéndole, además, que de subsistir la renuencia se le impondrán nuevas multas.

La multa, por tratarse de una medida de coerción es independiente de las obligaciones determinadas en la sentencia.

Auxilio de la fuerza pública.

Con la finalidad de mantener el orden, respeto y consideraciones a sus actuaciones, así como para hacer cumplir sus sentencias, podrá aplicar las correcciones disciplinarias y medios de apremio, entre otros, el auxilio de la fuerza pública.

⁵⁴ Conforme a la tesis jurisprudencial de rubro y texto siguiente: "MEDIOS DE APREMIO. EL APERCIBIMIENTO DE SU IMPOSICIÓN Y LA OBLIGACIÓN A CUMPLIMENTAR DEBEN NOTIFICARSE PERSONALMENTE".

⁵⁵ Como lo establece el artículo 563 del Código Electoral del Estado de Hidalgo.

⁵⁶ Criterio emitido en la tesis de rubro: "AMONESTACIÓN EN UNA SENTENCIA PENAL. AL NO SER UNA PENA SINO UNA MEDIDA DE SEGURIDAD QUE EN SÍ MISMA NO ES INDIGNANTE, NO PUEDE CUESTIONARSE ACORDE A LOS PARÁMETROS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y, POR TANTO, NO TRASTOCA DERECHOS HUMANOS."

⁵⁷ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VI L-O Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1982 p. 217.

Por tanto, a criterio, del Magistrado Instructor o del Pleno del Tribunal, cuando lo considere necesario solicitará el auxilio de la fuerza pública, después de agotados otros medios sin obtener respuesta positiva, como orienta la siguiente tesis aislada:

“EJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO, PROCEDIMIENTO DE. MEDIOS DE APREMIO. EL ARTICULO 105 DE LA LEY DE AMPARO EXCLUYE LA APLICACION DEL ARTICULO 59 DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. El artículo 105 de la Ley de Amparo establece el procedimiento a seguir en materia de cumplimiento de ejecutorias constitucionales. Cuando éstas no se encuentren cumplidas o en vías de ejecución veinticuatro horas después de notificadas, el juez de Distrito o el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, requerirán, de oficio o a petición de parte, al superior de la autoridad remisa para que la obligue a cumplir sin demora. Si la responsable no tuviere superior, el requerimiento se le hará directamente; asimismo, cuando el superior inmediato no atendiere el requerimiento y tuviere a su vez superior jerárquico, también se requerirá a éste. Por último, cuando a pesar de estas intimaciones no quedare cumplida la resolución, el juez de Distrito o el Tribunal Colegiado de Circuito remitirán originales de sus actuaciones a la Suprema Corte para los efectos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución, dejando copia certificada de las constancias conducentes para procurar su exacto y debido cumplimiento en la forma que establece el artículo 111 de la citada Ley. En esta última hipótesis, la autoridad que haya conocido del juicio de amparo hará cumplir la ejecutoria dictando las órdenes necesarias a ese fin, y si éstas no fueren obedecidas, comisionará al secretario y al actuario para lograrlo y aun podrá cumplimentarla por sí misma. Sólo después de agotarse todos estos medios sin resultados positivos, se solicitará el auxilio de la fuerza pública para lograr esa cumplimentación. Por tanto, no debe aplicarse supletoriamente el artículo 59 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que establece los medios de apremio para hacer cumplir las determinaciones de los tribunales, por no surtir el extremo que exige el artículo 2o. de la Ley de Amparo, es decir, ausencia de disposición expresa en la ley de la materia, por resultar directamente aplicable el artículo 105 de la propia Ley”⁵⁸.

Arresto.

El arresto establecido en leyes de naturaleza administrativa constituye un correctivo disciplinario (sanción) que se impone a la persona que infringe ciertas normas jurídicas de la misma especie, que se materializa mediante la privación de la libertad personal del infractor⁵⁹, al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que el arresto, decretado como medida de apremio no viola el artículo 17 de la Constitución General de la República, porque no constituye una prisión por deudas del orden civil, ya que su finalidad no es la de cobrar una deuda de esa índole, sino la de hacer cumplir una determinada resolución judicial⁶⁰.

Vista al Ministerio Público.

En caso de que se persista con el incumplimiento de las determinaciones de los magistrados o del Pleno, y su vez, se hayan agotado los medios de apremio, o si la conducta por sí misma constituye un delito, se dará vista al Ministerio Público para que proceda conforme a sus atribuciones.

⁵⁸ Tesis II.3o.242 K, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIII, febrero de 1994, p. 319.

⁵⁹ Tesis I.15o.A.169 A, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, julio de 2011, p. 1958.

⁶⁰ Contradicción de Tesis 92/2006-PS.

Tal figura es definida como: “... *la institución unitaria y jerárquica dependiente del organismo ejecutivo, que pone como funciones esenciales las de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervención en otros procedimientos judiciales para la defensa de intereses sociales, de ausentes, menores e incapacitados, y finalmente, como consultor y asesor de los jueces y tribunales...*”.⁶¹

No obstante, que las leyes electorales no contienen una vía incidental o una regulación detallada para el procedimiento de ejecución de sus sentencias, sino solo medidas de apremio para ello, se concluye que los órganos de impartición de justicia electoral en el país, si están conferidos de las atribuciones legales para llevar a cabo todas las actuaciones necesarias para restablecer al ciudadano, el derecho obtenido en sentencia. Lo anterior, ante la deficiencia en un marco normativo, se otorgue un amplio poder discrecional para su utilización o se puedan aplicar distintos criterios conforme a la interpretación que se realice de los mismos, que inversamente sería con un marco rígido y cierto.

CONCLUSIONES

- El que el sistema jurídico electoral contemple medios de apremio para lograr la ejecución de una sentencia, presupone la posibilidad teórica, en primer lugar, que el orden normativo puede ser quebrantado por los partidos políticos o la autoridad y que, de hecho, en mayor o menor medida, éste es vulnerable.
- La efectividad de las sentencias depende de su ejecución, lo contrario supone la negación misma de un derecho, y cuando un juzgador electoral no hace uso de los poderes que le otorga la ley para dar ejecución a lo que él mismo ha decidido, está vulnerando el derecho a la tutela judicial efectiva.
- La tutela judicial efectiva despliega sus efectos en tres momentos distintos: primero, en el acceso a la justicia; segundo, durante el desarrollo del proceso y finalmente, al tiempo de ejecutarse la sentencia; sin éste último, la tutela judicial es incompleta y por tanto ilusoria, virtud que ésta comprende desde el derecho de acción, hasta el derecho a que las decisiones jurisdiccionales protejan de manera real y efectiva los derechos de los ciudadanos.
- El que un juez imponga sanciones para lograr la ejecución de sus resoluciones, no supone ninguna intrusión o invasión del campo de la esfera de las funciones u operaciones de los partidos políticos, ni de los gobiernos municipales, cuando lo hace se debe al encargo de garantizar el acceso a la justicia, asumiendo la plena jurisdicción de que está dotado para dar efectividad a lo resuelto, interviniendo únicamente sobre los espacios ilegítimos que se manifiestan precisamente en actos dictados en contravención a la norma jurídica, y por el contrario es precisamente por ésta desobediencia, un caso de intromisión de la autoridad en la ejecución de un acto del órgano jurisdiccional.

⁶¹ *Diccionario Jurídico Mexicano, op cit.* p. 2523.

- La administración pública municipal y los partidos políticos, son instituciones sometidas a la ley, lo que incluye las sentencias que le afectan, como cualquiera de las partes en un proceso y subordinada al ejercicio de la función jurisdiccional, además que ésta cuente con facultades de autodeterminación y discrecionales en su actuar, no significa que su desempeño sea al margen del derecho, ya que éstas le son conferidas por la ley, como un instrumento para la obtención de una finalidad específica.

- Los principios rectores de los procesos electorales, colocan a la autoridad y a los ciudadanos en una relación jurídica de la cual se desprenden la primera, facultades y atribuciones, y para los segundos en derechos, en el caso en estudio, se traduce en la potestad de exigirle el cumplimiento de una resolución favorable, exigencia que también alcanza al órgano jurisdiccional que la emitió, estos son los impartidores de justicia el eslabón final no únicamente en el dictado de sus sentencias, sino como principales responsables y obligados a lograr su ejecución.

- Los juzgadores electorales como parte del aparato del Estado, también están sometidos a la ley, lo que les obliga a velar por que los efectos de la misma no se vean mermados por su inactividad, ya que de no ejecutarse una resolución, puede decirse que el actor estaría igual que cuando inicio el juicio, con la contradicción que ahora tendría dos vulneraciones a su derecho, una por la autoridad que emitió un acto que afectó su esfera jurídica y porque después de ser vencida en juicio no cumplió el fallo que le fue favorable; y otra por el tribunal que no utilizó al extremo sus atribuciones para ejecutarlo y que no protegió su derecho a la tutela judicial efectiva después de lo obtenido en sentencia.

- Si un juzgador no atiende las resoluciones que debe ejecutar, o no procede en sintonía con el marco legal para ello, inevitablemente se verá afectada la percepción del particular respecto del desempeño del tribunal electoral que integra, dada su expectativa de obtener justicia mediante el resarcimiento de un derecho que le ha sido violentado; circunstancia que de ser reiterada conllevaría además al desacredito social y desconfianza hacia un órgano jurisdiccional resolutor, que está llamado a aplicar la ley.

Sobre la base de las anteriores conclusiones, emerge cierta inequidad entre la autoridad partidaria y gubernativa con el particular, en la etapa de ejecución de la sentencia en el juicio para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano; dado que las primeras tienen el poder de imponer unilateralmente sus decisiones y ejecutar de manera inmediata las resoluciones dictadas a su favor por un tribunal, y en cambio los segundos, deben dirigir una segunda pretensión ante el órgano jurisdiccional, para que éste materialice aquella declaración a su favor mediante la compulsión coercitiva que otorgan los medios de apremio y esperar con incertidumbre a que esto se realice. Lo que hace evidente en este caso, las diferentes condiciones en cuanto a la posibilidad que tienen las partes de acudir en igualdad ante los jueces para reclamar y lograr la garantía del orden jurídico y la debida protección o restablecimiento de sus derechos.

Por otra parte, no se comprueba que una posible solución al problema de lograr el entero cumplimiento de las sentencias de condena por la responsable dentro de un juicio político para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, sea ampliar el marco jurídico relativo a los medios de apremio para dotar al órgano jurisdiccional de instrumentos suficientes para obligar a su acatamiento; dado que del estudio realizado, derivó que los órganos de impartición de justicia electoral en el país, tienen a su alcance en menor o

mayor manera, una gama de cinco medidas nominadas y las demás que en su caso establezcan las leyes, para conseguir el cumplimiento de las resoluciones; por lo tanto, en caso de inexistencia de norma secundaria al respecto, pueden integrarla, en base a la interpretación de la ley y los principios generales del derecho, relativos a la ejecución de sentencias, lo anterior siguiendo la pauta dada por los principios de convencionalidad y constitucionalidad que determinan la necesaria regulación de derecho a la ejecución de las sentencias como parte de las atribuciones de los operadores jurídicos.

En base a lo anterior, también se concluye que el juzgador electoral tiene a su alcance medios de apremio encaminados a lograr la ejecución del fallo, y que su eficacia depende en buena medida de su intención para aplicarlos, tomando en cuenta que el derecho determina positivamente tal conducta, pero no subjetivamente; por tanto, la norma más perfecta puede fracasar por no contar con juzgadores dispuestos a su aplicación, mientras un buen juzgador puede administrar justicia razonablemente aún con ordenamientos deficientes.

Como resultado del desarrollo del presente trabajo, se llegó a las conclusiones antes anotadas; sin embargo, con el propósito de contar con mayores elementos para la comprensión de la misma, se arriba a las siguientes propuestas, mismas que pretenden ajustarse en lo posible a la Teoría del Garantismo de Luigi Ferrajoli, el cual -ve en los órganos de impartición de justicia a los guardianes en última instancia de los derechos fundamentales-, propuestas que si bien surgen del análisis inicial de los órganos jurisdiccionales electorales locales y su normatividad, también pueden ser de utilidad o aplicabilidad para todos los órganos de impartición de justicia electoral, virtud que el campo de estudio abarcó el ámbito nacional en la materia.

PROPUESTAS:

- Una vez concluido el término concedido para cumplir la sentencia ejecutoriada sin respuesta de la autoridad obligada, el tribunal de oficio actúe inmediatamente para buscar ejecutar su resolución, sin esperar a que se haga a petición del particular, quien ya tuvo una carga inicial de presentar una demanda y seguir un proceso generado por un acto ilegal que afectó su esfera jurídica y mediante una sentencia condenatoria se le reitera a la autoridad del mandato ya contenido en la norma que omitió cumplir.

- El juzgador debe actuar con perspicacia, pues continuamente estará supeditado a otras cuestiones que estarán fuera de su alcance para el cumplimiento expedito de sus sentencias, sumado a las normas de un sistema jurídico pueden ser eficaces en el sistema normativo, pero no intervenir en el razonamiento práctico de los agentes obligados a su cumplimiento; circunstancias que no tienen que desalentar al juzgador en la consecución de sus actuaciones, y tener en cuenta que lo que está de por medio no es sólo una candidatura, cargo público o una suma de dinero, sino es el derecho de un individuo aparentemente violentado por la autoridad, y que no se trata de una lesión del derecho de un valor material, sino de una satisfacción al sentimiento legal del que ha sido lesionado.

- Si bien los juzgadores son el eslabón final, no únicamente en el dictado de sus sentencias, sino como principales responsables y obligados a lograr su ejecución, el trabajo desarrollado propone que el problema no se remedia con medidas legales, sino con instituciones públicas integradas con personas responsables, que mantengan un irrestricto respeto a la ley; por tanto, es indispensable un permanente fomento de cultura democrática, cívica y jurídica entre todos los involucrados.

Fuentes de investigación:

- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Compilación de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, firmados y ratificados por México, 1921-2003, Tomo I, México, 2003.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, I – O. Editorial Porrúa.
- Ferrer Mac-Gregor Eduardo, Coordinador, El Control Difuso de Convencionalidad, Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. México 2012.
- García De Enterría, Eduardo y RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás, Curso de Derecho Administrativo. II. Thomson Civitas, Buenos Aires 2006.
- Galván Rivera Flavio, Derecho Procesal Electoral Mexicano, Editorial Porrúa, México, 2002.
- Herrera Gómez Jesús Javier, El Contencioso Administrativo Federal, Editorial Porrúa, México, 2007.
- Izaguirre Treviño, Edy, Medios de Impugnación en Materia Electoral, Editorial Novum, México, 2012.
- Lucero Espinosa, Manuel, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal, Porrúa, México, 2006.
- Mondragón Reyes Salvador, Ejecución de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Editorial Porrúa, México D.F. 2007.
- Nava Negrete Alfonso, Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.
- Olivos Campos, José René. Coordinador, Derechos Humanos en Ibero-América, Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán, México, 2010.
- Pérez Lozano, Andrés, El control de Convencionalidad en el Sistema Jurídico Mexicano, Editorial Novum, México, 2011.
- Ponce de León Armenta, Luis, Modelo Trans-Universal del Derecho y el Estado, Editorial Porrúa, cuarta edición, México, 2010.
- Rodríguez Arana, Jaime, Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional, Editorial Novum, México, 2011.
- Schiaffini Aponte, Rossana. Introducción a la Investigación Científica, Editorial Porrúa, México D.F. 2011.
- Von Ihering R. La lucha por el derecho, Editorial Porrúa, sexta edición facsimilar, México 2010

Legislación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf
- Código Electoral para el Estado de Aguascalientes, <http://www.poderjudicialags.gob.mx/servicios/legislacion/C%C3%B3digo%20Electoral.pdf>
- Ley Electoral del Estado de Baja California. Publicada en el Periódico Oficial No. 28, Sección II, Tomo CXXII, de fecha 12 de junio de 2015. http://www.congresobc.gob.mx/legislacion/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_I/Leyelectoral.pdf
- Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Baja California Sur, <http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2014-ley-del-sistema-de-medios-de-impugnacion-en-m-1>.

- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, <http://www.ieec.org.mx/LeyInstProcElectores.pdf>
- Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. Publicado en el Periódico Oficial del Estado, el 30 de junio de 2014. Decreto 117. http://www.tribunalelectoralchiapas.gob.mx/transparencia/pdfs/CODIGO_ELECCIONES_PARTICIPACION_CIUDADANA.pdf
- Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Última reforma P.O.E. 2014.05.28/No. 43. <http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/520.pdf>
- Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza. Publicada en el Periódico Oficial el viernes 16 de noviembre de 2001. Última reforma publicada en el periódico oficial: 29 de junio de 2010. <http://docs.mexico.justia.com.s3.amazonaws.com/estatales/coahuila/ley-de-medios-de-impugnacion-en-materia-politico-electoral-y-de-participacion-ciudadana-para-el-estado-de-coahuila-de-zaragoza.pdf>
- Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Publicada en el Periódico Oficial “El Estado de Colima” No. 57, 31 de agosto de 2005. Última reforma decreto 316, P.O. 28, 14 junio 2014. http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/LeyesEstatales/sistema_medios_impugnacion.pdf
- Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre de 2007. Última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de noviembre de 2014. <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/r169401.pdf>
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, <http://portal.iedf.org.mx/geo2014/Documentos/COIPEDF.pdf>
- Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango. Última Reforma: P. O. 57 del 17 de Julio de 2014. http://www.tedgo.gob.mx/descargas/legislacion/LEY_DE_MEDIOS_DE_IMPUGNACION_EN_MATERIA_ELECTORAL_Y_PARTICIPACION_CIUDADANA_PARA_EDO_DGO.pdf
- Código Electoral del Estado de México. Publicado en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”, el 28 de Junio de 2014. <http://www.teemmx.org.mx/Transparencia/Archivos%20pdf/Legislacion%20Local/CODIGO%20ELECTORAL%20DEL%20ESTADO%20DE%20MEXICO.pdf>
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. Ley Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 102, cuarta parte de 27 de Junio de 2014. Acción de Inconstitucionalidad publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato número 48, tercera parte de fecha 24 de Marzo de 2015. <http://www.transparencia.teegto.org.mx/legislacion/LIPEEG2014.pdf>
- Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero Núm. 144. Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. 14 Alcance I, el viernes 13 de Febrero de 1998. Última Reforma Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado No. Extraordinario II, el lunes 30 de Junio de 2014. <http://www.teegro.gob.mx/transparencia/legal/LeySMIMEEGN144.pdf>
- Código Electoral del Estado de Hidalgo. Publicado en el Periódico Oficial, el lunes 22 de Diciembre de 2014. <http://www.trielectoralhidalgo.org.mx/pdf/legislaciones/estatales/HIDALGO/CEEH.pdf>
- Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Publicado en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco, 5 de Agosto de 2008. Sección II. http://www.triejel.gob.mx/juridico/Codigo_Electoral_Participacion_Ciudadana_Jalisco-ultimasreformas.pdf

- Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán, el 30 de Junio de 2014, Tomo: CLIX, número: 78, octava sección. http://www.teemich.org.mx/adjuntos/legislacion/legislacion_558af2ec39af4.pdf
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos. Publicado en el Periódico Oficial del Estado “Tierra y Libertad”, Órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos, el 30 de Junio de 2014. http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/C%C3%B3digo%20de%20Instituciones%20y%20Procedimientos%20Electtorales%20para%20el%20Estado%20de%20Morelos.%205201_0.pdf
- Reglamento Interno del H. Tribunal Estatal Electoral del Estado de Morelos. Publicado en el Periódico Oficial del Estado “Tierra y Libertad”, el 15 de Enero de 2014. http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/REGLAMENTO%20INTERNO_1.pdf
- Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2007/CDMenor/pdf/MO3.pdf>
- Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit. Última reforma publicada en el periódico oficial: 27 de abril de 2013. http://portales.te.gob.mx/mesaveracruz/sites/default/files/LEY%20DE%20JUSTICIA%20ELECTORAL%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NAYARIT_0.pdf
- Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. Publicada en P.O. # 86 del día 8 de julio de 2014. (F. de E. P.O. del 11 de agosto de 2014). http://www.tee-nl.org.mx/transparencia/electoral_nl.pdf
- Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León, <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008c/427/Nuevo%20Leon.-%20Codigo%20de%20Procedimientos%20Civiles.pdf>
- Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca. Decreto No. 1348 aprobado el 17 de agosto del 2012, publicado en el Periódico Oficial Extra del 17 de agosto del 2012). <http://www.congresooaxaca.gob.mx/61/legislacion/leyes/146.pdf>
- Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de Puebla. Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el día viernes 10 de Agosto de 2012, Número 5, Cuarta sección, Tomo CDXLVIII. Última reforma: 2 de Septiembre de 2013. http://www.teep.org.mx/images/stories/inf_transp/normatividad/reglamento-interior-teep-2014.pdf
- Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Puebla. Publicado en el Periódico Oficial el 9 de Agosto de 2004, Tomo CCCLII, Número 4, Cuarta sección. Última reforma el 13 de Diciembre de 2013. http://www.auditoriapuebla.gob.mx/images/LEYES/SEGUNDO/codigo_de_procedimientos_civ%2030%20dic%202013.pdf
- Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro. Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”, el 20 de Noviembre de 2008, No.71. Última reforma No. 36, del 29 de Junio de 2014 <http://www.ieeq.mx/ieq/contenido/marco/archivos/leyes/LMIMEEQ.pdf>
- Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral. (Quintana Roo). Última Reforma del Periódico Oficial el 07 de Diciembre del 2012. http://www.teqroo.com.mx/sitio2007/teqroo/principal.php?_cid=100000
- Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de San Luis Potosí. Publicada en la Edición Extraordinaria al Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, el jueves 30 de Junio de 2011. http://ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/leyes/ley_del_sistema_de_medios_de_impugnacin_en_materia_electora.pdf

- Ley de Justicia Electoral del Estado de San Luis Potosí, http://www.stjslp.gob.mx/transp/cont/marco%20juridico/pdf-zip/Circulares/archivo_historico/LJERYALO.pdf
- Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Sinaloa, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatat/Sinaloa/wo104546.pdf>
- Reglamento Interior del Tribunal Estatal Electoral de Sinaloa, <http://www.teesin.org.mx/normatividad/Reglamento%20Interior%20del%20Teesin.pdf>
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, http://www.ieesonora.org.mx/adminpanel/documentos/legislacion/estatal/ley_instituciones_procedimientos_electorales_estado_sonora.pdf
- Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Tabasco. Última reforma aprobada mediante Decreto 118 de fecha 02 de julio de 2014, publicado en el Periódico Oficial del Estado número 7494 Suplemento C de fecha 02 de julio de 2014. <http://documentos.congresotabasco.gob.mx/2014/orden34/OFICIALIA/Ley%20de%20Medios%20de%20Impugnacion%20en%20Materia%20Electoral%20del%20Estado%20de%20Tabasco.pdf>
- Ley de Medios de Impugnación Electorales de Tamaulipas. Publicada en el Periódico Oficial Extraordinario número 2 de fecha 29 de Diciembre del 2008. Última reforma el 10 de Septiembre de 2009. http://poarchivo.tamaulipas.gob.mx/leyes/Leyes_Estado/Ley_Medios_Impugnacion.pdf
- Ley de Medios de Impugnación en materia electoral para el Estado de Tlaxcala, Última reforma el veintisiete de noviembre de dos mil quince. <http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/ley-de-medios-de-impugnacion-en-materia-.electoral-2>
- Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Publicado en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el día miércoles 1º de Julio de 2015. <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/ELECTORAL150701.pdf>
- Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Yucatán. Publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el 28 de Junio de 2014. <http://www.teey.org.mx/pdf/LEY-DE-SISTEMAS-DE-MEDIOS-DE-IMPUGNACION-EN-MATERIA-ELECTORAL-DEL-ESTADO-DE-YUCATAN-28-06-14.pdf>
- Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral del Estado de Zacatecas. Publicada en el Suplemento del Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el sábado 4 de Octubre de 2003. Última reforma el 3 de Octubre de 2009. http://tjez.gob.mx/informacion/transparencia/ORDENAMIENTOS%20ELECTORALES/ley_del_sistema_de_medios_de_impugnacion_electoral_del_estado_de_zacatecas.pdf

Tratados y Convenciones Internacionales:

- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Páginas Web:

- Suprema Corte de Justicia de la Nación, <http://www.scjn.gob.mx>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, <http://www.corteidh.or.cr/>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, <http://www.trife.gob.mx/>

Otras fuentes:

- Revista Latinoamericana de Derecho, Año I número 1, enero-junio de 2004.
- Revista Semestral del Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y Promoción y Difusión de la Ética Judicial, Criterio y Conducta, enero-junio 2011, núm. 9, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niñas, niños y adolescentes, febrero 2012.

LA CONSULTA COMO MECANISMO TUTELAR DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS.

Omero Valdovinos Mercado¹

SUMARIO: I. Introducción. II. Pueblos y comunidades indígenas. III. El derecho a la Consulta. IV. Precedentes. V. Alcances y restricciones. VI. Conclusiones. VII. Fuentes de información.

ABSTRACT

The rights of indigenous peoples and communities have special treatment in our Mexican legal system, according to their status, which makes them different from others. This work shows fundamentally how important the right to consult the indigenous peoples is, when certain acts affect their interests in a direct way, and how through their participation, their political and electoral rights are protected².

1.INTRODUCCIÓN.

En el desarrollo de este trabajo se tocan temas relacionados con los pueblos y comunidades indígenas en México, su contextualización y sus principales definiciones, así como identificar los derechos inherentes a su calidad especial, reconocida en la Constitución Federal, y los ordenamientos que de ella emanan –Constituciones estatales, leyes orgánicas municipales, manuales, guías, etc.-, así como en los diversos instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

Luego, se aborda lo relativo al derecho a la consulta, que a favor de los pueblos y comunidades diferenciados³ consagra la Carta Magna en el dispositivo 2º, así como los efectos jurídicos que genera su aplicación –cumplimiento- o, en su caso, inaplicación; lo anterior, con la finalidad de establecerlo como un mecanismo protector de los derechos político-electorales de los pueblos de origen.

¹ Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

² Los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, tienen un trato especial en nuestro sistema jurídico mexicano, en virtud a su condición que los hace diferentes a los demás. A través de la presente obra se muestra fundamentalmente la importancia que tiene el derecho a la consulta de los pueblos originarios, cuando determinados actos del Estado afecten sus intereses de manera directa y como su ejercicio a través de la participación ciudadana protege sus derechos político-electorales.

³ Entiéndase este derecho a la diferencia como la base de todos los derechos colectivos indígenas, ya que define el marco dentro del cual ejerce su cultura y viven bajo su propia cosmovisión, es decir, atendiendo a la pluriculturalidad social existente en nuestro sistema jurídico, las formas de pensar y actuar pueden divergir una de otra, en atención a los fines específicos que pretenda cada grupo en específico.

Asimismo, se analizan diversos criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en relación al tema de estudio.

II. PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

La historia indica que los pueblos que existían al momento de la llegada de los españoles fueron los herederos de las civilizaciones milenarias que surgieron en el territorio de lo que hoy en día es México⁴, de ahí que su lucha por la defensa de sus territorios, autonomía, recursos naturales e identidad cultural no son nuevas, sino que comenzaron desde el siglo XVI frente al proceso de conquista española; sin embargo, lo que sí puede considerarse reciente es la problemática en que se encuentran inmersas dichas comunidades en el marco del nuevo orden económico mundial⁵, al tratar de conservar, total o parcialmente, instituciones propias que las definen como pueblos diferenciados.

En el mundo contemporáneo, los pueblos indígenas viven generalmente bajo condiciones de desventaja dentro de los Estados que fueron contruidos en torno a ellos, pues se han visto privados de vastas extensiones de tierras, del acceso a los recursos necesarios para su subsistencia; asimismo, resintieron el efecto de las fuerzas que históricamente procuran desaparecer sus instituciones políticas y culturales. Consecuentemente, se les ha discriminado en términos económicos y sociales, su cohesión como comunidades se ha quebrantado o amenazado y la integridad de sus culturas ha sido socavada por el poder⁶.

Las circunstancias antes descritas han propiciado una lucha constante de las comunidades indígenas a través de movimientos de manifestación contra la sociedad y los entes de gobierno, razón por la que se ven en la necesidad de acudir a los órganos jurisdiccionales en defensa de sus prerrogativas sociales⁷, políticas⁸, culturales, económicas y jurídicas fundamentales.

En ese sentido, la Constitución Federal en el artículo 2º, establece que son aquellos grupos de personas que existían en el inicio de la colonización y, que además, conservan

⁴ *Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, p. 33.

⁵ Gutiérrez Rivas, Rodrigo, *Derecho a la consulta de los pueblos indígenas en México: un primer acercamiento*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 531, consultado en biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2564/28.pdf.

⁶ Op. cit., nota 4, p. 37.

⁷ La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió el amparo en revisión 631/2012, relativo a la inconformidad planteada por los integrantes de la tribu Yaqui, asentada en Hermosillo, Sonora, consistente en actos de ejecución del proyecto denominado "acueducto independencia, construido para aumentar el abasto de agua de las presas El Novillo (Plutarco Elías Calles) y Abelardo L. Rodríguez a la ciudad de Hermosillo, Sonora", los cuales lesionaban de manera incuestionable sus derechos, porque disponían de aguas del río Yaqui, de cuyo caudal les pertenece el cincuenta por ciento por decreto expedido por el entonces Presidente Lázaro Cárdenas del Río, por no haber sido consultados para hacer valer sus derechos, y determinó amparar a la comunidad quejosa frente a las autoridades responsables para que dejaran sin efectos el proyecto planteado y, después, realizaran el procedimiento de consulta correspondiente a dicha tribu, para que estuviera en condiciones de manifestar su consentimiento frente a la operación y construcción de la obra que se pretendía llevar a cabo.

⁸ Caso Cherán SUP-JDC-9167/2011, la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación, determinó entre otras cuestiones que el Estado, por conducto de las autoridades competentes, debe en todo momento y para todos los efectos, participar, cooperar y coadyuvar con las autoridades políticas de los pueblos y comunidades indígenas, en las determinaciones sobre realizar o no consultas de manera previa respecto de todas aquellas decisiones que involucren su interés, ya sea en sus aspectos políticos, sociales, económicos y culturales.

ciertas costumbres de naturaleza cultural, social, política y económica. De esta manera, se advierte que dichas sociedades étnicas son las que tienen un origen colonial y cuyos rasgos propios les otorgan una identidad particular.

El mismo numeral define a las comunidades integrantes de un pueblo indígena, como aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, que se encuentran asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres⁹; es decir, son los que ostentan la figura política del autogobierno¹⁰.

Además, entre otras cuestiones, contempla una amplia protección de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, estableciendo a su favor diversas prerrogativas como la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos; elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; y, preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad¹¹.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación los define como aquellas colectividades que descenden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas¹².

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, considera que un pueblo indígena consiste en toda la colectividad que comparte un territorio colectivo ancestral, una lengua (que puede tener diversas variantes), y una historia común, generalmente conocida a través de los mitos de origen y otros relatos que son transmitidos de generación a generación a través de la historia oral y que en algunas ocasiones también fueron plasmados en los códigos prehispánicos como es el caso del pueblo mexica o pueblo *ñuu savi* o *mixteco*, el *zapoteco*, *rarámuri* (*tarahumara*) o *nahua*, por sólo referirse a algunos¹³.

En el ámbito internacional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes¹⁴, del que forma parte el Estado Mexicano, considera indígena a un pueblo, por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

⁹ Artículo 2º, párrafo cuarto.

¹⁰ Derivado del derecho a la libre determinación, consiste en la facultad que tiene la comunidad indígena de instaurar su propio régimen político, estableciendo las instituciones, procedimientos y personas que lo integrarán, de acuerdo a sus normativas internas o sus y costumbres, sin que ello implique no puedan participar activamente en las decisiones del Estado.

¹¹ Artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹² *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, p. 28.

¹³ *Op. cit.*, nota 4, p. 34

¹⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991.

Al respecto, alguno de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, son los siguientes¹⁵:

1. Conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado¹⁶.

2. Participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones¹⁷.

3. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado¹⁸.

4. Determinar y elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo y, en particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones¹⁹.

De ese orden, se desprende que tanto el derecho nacional como el internacional marcan un parámetro en relación a los pueblos y comunidades que tienen la calidad de indígena. Pues en su amplia composición adoptan diversos medios de convivencia entre sus integrantes que les otorgan una identidad propia.

Luego, las bases destacadas en párrafos precedentes resaltan los elementos que otorgan identidad a los pueblos y comunidades naturales, así como sus derechos, es decir, para adquirir dicha calidad, los ordenamientos jurídicos de carácter nacional e internacional imponen una serie de factores sociales, culturales, económicos y políticos que configuran su existencia.

III. EL DERECHO A LA CONSULTA

A lo largo de la historia, México se ha caracterizado y se caracteriza por tener un sistema democrático indirecto en donde el poder emana del pueblo, y se traspa a los representantes que fueron elegidos mediante el voto que los ciudadanos les otorgaron en las elecciones, a través del ejercicio del derecho de sufragio universal, para conducir en su totalidad la dirección del país en beneficio de la colectividad.

Actualmente, la democracia en nuestro país, para el ejercicio y protección de los derechos político-electorales del ciudadano, estableció diversos mecanismos para ejercerlos por parte de la sociedad en general, por ejemplo, el referéndum, plebiscito, la consulta popular, entre otros, sin embargo, qué pasa con los grupos vulnerables o marginados, o mejor dicho, con los pueblos originarios ante tal situación.

¹⁵ Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007.

¹⁶ *Ibidem*, artículo 5º.

¹⁷ *Ibidem*, artículo 18º.

¹⁸ *Ibidem*, artículo 19.

¹⁹ *Ibidem*, artículo 19.

Efectivamente, los pueblos y comunidades indígenas no gozan de muchas de las prerrogativas a las que acceden las mayorías, aun y cuando el principio pro persona consagrado en el artículo 1º de la Ley Fundamental, establezca la igualdad para todos, ello en virtud, de que la referida condición de marginación existente desde su origen, los ha colocado en un espacio donde ni siquiera son tomados en cuenta para el aseguramiento de sus derechos mínimos de subsistencia, menos aún para las demás prerrogativas constitucionales y convencionales que les pertenecen.

Ante ello, como ciudadanos deben contar en todo momento con un mecanismo que garantice el ejercicio de sus derechos de manera activa y participen en la toma de decisiones, control y ejecución de los asuntos públicos, emisión de leyes, actos, o cualquier otra cuestión que les repare un perjuicio directo a sus sistemas normativos internos, mejor conocidos como usos y costumbres en los ámbitos político, económico, social y ambiental.

Así, considero que el mecanismo que tutela los intereses y derechos colectivos de estos grupos, que les corresponden por su calidad especial ante el orden jurídico, es el derecho a la consulta.

Implica la necesidad de que las comunidades y pueblos indígenas participen de manera efectiva en todas las decisiones que les afecten. En otras palabras, se trata de un derecho humano colectivo de los pueblos indígenas relacionado con el derecho a la libre determinación, así como un medio de defensa que tienen a su favor para que no se transgredan sus derechos.

En ese mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la resolución dictada en el expediente SUP-JDC-1865/2015, determinó que el derecho a la consulta implica reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como los sujetos más aptos y legitimados para determinar sus propias prioridades, adoptar las decisiones que consideren más adecuadas y definir la dirección de su vida comunitaria, bajo los principios de igualdad y respeto a la diversidad cultural, sin que el Estado o agentes externos no estatales deban determinar qué es lo que más conviene a dichos pueblos y comunidades, como si se tratara de objetos, y no de sujetos, de decisiones ya tomadas o consumadas.

Al respecto, es a través de la democracia participativa directa que se desarrolla de manera efectiva el referido derecho a la consulta, ya que legitima a los ciudadanos pertenecientes a dichas comunidades para ser escuchados y, de esta manera, participen en las decisiones que afecten sus derechos.

Este derecho se relaciona con la libre determinación en la medida que tiene como premisa el derecho y la capacidad individual y comunitaria de los pueblos y comunidades naturales, para decidir de forma previa, libre y debidamente informados, sobre asuntos de carácter privado o público y de interés comunitario, social y comunal, que tengan que ver con su desarrollo económico, humano, político, social y cultural²⁰.

Igualmente, Francisco López Bárcenas²¹ refiere que la consulta y la participación indígena involucran lo siguiente:

²⁰ Monterrubio, Anabel, *Derechos de los pueblos indígenas en México en materia de consulta, participación y diálogo. Avances y desafíos desde el ámbito legislativo*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2014, p. 1.

²¹ López Bárcenas, Francisco, *El derecho de los pueblos indígenas en México a la consulta*, México, Servicios para una educación alternativa A.C., 2013, pp. 71 a 72.

- Que la autoridad correspondiente los haga partícipes y escuche sus puntos de vista en los casos que les competan (respetando a su vez sus tradiciones y costumbres).

- El deber estatal de otorgar las condiciones adecuadas para que tales pueblos y comunidades indígenas puedan participar efectiva, informada y libremente en el respectivo procedimiento administrativo, legislativo o de otra índole que pueda incidir en sus intereses o derechos.

De ello, se obtiene que el derecho a la consulta implica diversas aristas que nos permiten definir su alcance, encaminado a que los integrantes de dichos pueblos formen parte en los asuntos públicos del país.

Por un lado, como se mencionó, constituye un mecanismo de participación ciudadana, ya que mediante su ejercicio las poblaciones originarias adquieren la oportunidad de manifestar libremente su voluntad de participar en la vida política del país.

Por otro, consiste en una manifestación de la libre determinación o autogobierno, esto es, configura un mecanismo de convivencia política propia y, en general, un sistema de organización a través de la implementación de usos y costumbres.

Así, no es un acto singular, sino un proceso de diálogo y negociación que implica la buena fe de ambas partes (autoridad y pueblos indígenas) y la finalidad de alcanzar un acuerdo mutuo. Los procedimientos de consulta, en tanto forma de garantizar el derecho de los pueblos indígenas y tribales²², a participar en los asuntos susceptibles de afectarles, deben propender por la obtención del consentimiento libre e informado de los pueblos y no limitarse únicamente a una notificación o a un trámite de cuantificación de daños²³.

1. Marco legal

Legalmente los derechos de los pueblos indígenas se encuentran protegidos y regulados en diversos instrumentos nacionales e internacionales²⁴.

La Constitución General de la República, en su numeral 2º, consagra a su favor diversos derechos fundamentales, como la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, así como preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad, por tanto, es a través del ejercicio y respeto del derecho a la consulta, como aquellos derechos se verán en todo momento protegidos, pues los pueblos y comunidades indígenas se rigen por sistemas normativos internos, y en caso de existir algún acto, ley o procedimiento que pueda traerles un perjuicio de manera directa en sus derechos, deben ser inquiridos previamente para que se les escuche y en consecuencia se respete su voluntad, a fin de garantizar un verdadero Estado de derecho para ellos.

²² Julián Pérez Porto y Ana Gardey, refieren el término tribal como aquel o aquello perteneciente o relativo a una tribu. Al respecto, una tribu, es una agrupación de un pueblo antiguo o un grupo social de un mismo origen, ya sea real o supuesto.

²³ Comisión Interamericana de Derecho Humanos, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales, normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, consultable en <http://cidh.org/countryrep/TierrasIndigenas2009/Cap.IX.htm>.

²⁴ Además de los mencionados posteriormente, en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DDPI), expedido mediante decreto de 13 de noviembre de 2007.

En el ámbito internacional, se destaca el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que reconoce los derechos de esos pueblos a asumir sus propias instituciones, formas de vida, su desarrollo económico, así como a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven²⁵.

Asimismo, impone a los gobiernos partes, la obligación de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, y de establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan²⁶.

En la esfera jurisdiccional, el Alto Tribunal del país y demás órganos encargados de impartir justicia, protegen los derechos de los pueblos originarios mediante la aplicación del Protocolo de Actuación para quienes imparten Justicia en casos que involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas. De igual manera, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y todos los tribunales electorales locales, realizan dicha función protectora a través de la aplicación de la Guía de Actuación para Juzgadores en Materia de Derecho Electoral Indígena.

2. Parámetros

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone la obligación a todas las autoridades -en el ámbito de sus atribuciones-, de consultar a los pueblos diferenciados antes de adoptar cualquier acción o medida susceptibles de afectar sus derechos e intereses, siguiendo para ello los parámetros siguientes:

i) El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁷.

- **Previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

- **Culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta, sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

- **Informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos incluidos los ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.

²⁵ Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, p. 4, consultable en internet: http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf

²⁶ *Ibidem*, artículo 6º, número 1, incisos a) y b).

²⁷ Acción de Inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, pp. 84-85.

- **De buena fe.** Con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

i) Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación²⁸.

- **Endógeno.** El resultado de dichas consultas debe surgir de los propios pueblos y comunidades indígenas para hacer frente a necesidades de la colectividad.

- **Libre.** El desarrollo de la consulta debe realizarse con el consentimiento libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas que deben participar en todas las fases del desarrollo.

- **Pacífico.** Se debe privilegiar las medidas conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para evitar la generación de violencia o la comisión de cualquier tipo de desórdenes sociales al seno de la comunidad.

- **Informado.** Se tendrá que proporcionar a los pueblos y comunidades indígenas todos los datos y la información necesaria respecto de la realización, contenidos y resultados de la consulta a efecto de que puedan adoptar la mejor decisión. A su vez dichos pueblos y comunidades deben proporcionar a la autoridad la información relativa a los usos, costumbres y prácticas tradicionales, para que en un ejercicio constante de retroalimentación, se lleve a cabo la consulta correspondiente.

- **Democrático.** En la consulta se deben establecer los mecanismos correspondientes a efecto que puedan participar el mayor número de integrantes de la comunidad; que en la adopción de las resoluciones se aplique el criterio de mayoría y se respeten en todo momento los derechos humanos.

- **Equitativo.** Debe beneficiar por igual a todos los miembros, sin discriminación, y contribuir a reducir desigualdades, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones.

- **Socialmente responsable.** Debe responder a las necesidades identificadas por los propios pueblos y comunidades indígenas, y reforzar sus propias iniciativas de desarrollo; promover el empoderamiento de los pueblos indígenas y especialmente de las mujeres indígenas. En ese sentido, se exige que el procedimiento se lleve a cabo tomando en consideración las necesidades y requerimientos de las comunidades y pueblos indígenas, con el fin de hacer efectivo su derecho a la consulta.

- **Autogestionado.** Las medidas que se adopten a partir de la consulta deben ser manejados por los propios interesados a través de formas propias de organización y participación.

- **Previa.** Uno de los elementos trascendentales del ejercicio del derecho a la consulta consiste precisamente el momento en que se realiza, pues la misma es clave para un verdadero ejercicio de decisión por parte de los pueblos afectados.

- **Buena fe.** El principio de buena fe articula y engloba todos los otros principios a los que se ha hecho referencia, ya que una consulta de buena fe implica la observancia estricta de dichos principios y estándares internacionales, de tal manera que una consulta de buena fe implica que los pueblos y comunidades adopten el acuerdo correspondiente de manera libre,

²⁸ SUP-JDC-1865/2015.

pacífica, siguiendo sus propias tradiciones y costumbres, con la suficiente anticipación que les permite emitir una respuesta consciente, con pleno conocimiento de causa, para lo cual se requiere información completa, cabal y veraz, pues sólo de esa manera podrán comprender el tema que se les consulta y las implicaciones del mismo.

Todos los anteriores constituyen los elementos indispensables para que el derecho a la consulta sea considerado un mecanismo efectivo de salvaguarda de los derechos consagrados en la Ley Fundamental y en las disposiciones internacionales ya citadas.

3. Objeto

Tomando en cuenta lo que establece el derecho nacional e internacional invocado anteriormente, debe consultarse y pedir el consentimiento libre, previo e informado a los pueblos y comunidades originarios en relación a todo aquello que, con una decisión de la autoridad pueda perjudicarles de manera directa. De esta manera, se salvaguarda su libre voluntad frente a la toma de decisiones por parte de las autoridades en los asuntos en que aquellos se vean involucrados.

Por ello, es importante destacar que la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas²⁹, menciona que consultar a pueblos y comunidades indígenas, es uno de los principios rectores de sus acciones, cada vez que el Ejecutivo Federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, programas de desarrollo o proyectos que impacten significativamente sus condiciones de vida y su entorno³⁰.

En consecuencia, se tiene que dicha prerrogativa constitucional se centra esencialmente en actos de naturaleza legislativa, y en acciones administrativas, sin que ello implique que no puedan tutelarse o garantizarse a través de la consulta actos tendentes a menoscabar otros derechos, como pueden ser políticos, medio ambiente, entre otros.

Por ejemplo, en el ámbito legislativo, en la creación de una ley mediante la cual se establezcan mecanismos y procedimientos de elección popular para elegir a las autoridades de dichos pueblos y comunidades indígenas que se rigen bajo el sistema de usos y costumbres, es claro que, previo a la emisión de la norma, la autoridad está obligada a consultarlos para tener la posibilidad de pronunciarse si están o no de acuerdo con la expedición de dicha normativa, pues de lo contrario, se les estarían vulnerando sus disposiciones normativas internas ya referidas como son la autonomía y autogobierno. Tiene sustento lo anterior, en lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas.

En actos de naturaleza administrativa, la autoridad que pretenda realizar una actividad determinada y con ello afecte los derechos que para los pueblos y comunidades indígenas consagran las leyes nacionales e internacionales, tiene la obligación de llevar a cabo un auténtico procedimiento de consulta previa a los mismos, con el fin de tomar en cuenta su voluntad frente a la realización de dicha acción, como es el caso en la emisión de un decreto mediante el cual el Poder Ejecutivo pretenda realizar una construcción en un espacio geográfico en el cual se asienta la población de un grupo étnico.

²⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2003.

³⁰ Artículo 3º, fracción VI.

Sobre el tema en comento, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hizo pronunciamiento al resolver el amparo en revisión 631/2012, que promovió la tribu Yaqui, en el que se interpretó la constitución federal y, entre otros, el Convenio 169, y en base a ello, sostuvo que tratándose de pueblos indígenas las autoridades deben de consultarlos en los siguientes tópicos³¹:

- a) Medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
- b) La puesta en marcha o autorización de los programas de prospección o explotación de los recursos minerales o del subsuelo existentes en sus tierras;
- c) En la enajenación de las tierras de los pueblos indígenas o la transmisión de sus derechos sobre estas tierras a personas extrañas a su comunidad; y,
- d) Cuestiones específicas relacionadas con la educación.

Como se advierte, tratándose de asuntos inherentes a pueblos diferenciados son diversos los ámbitos de aplicación del proceso de consulta para contemplar su voluntad en la realización de un acto de autoridad que lesione sus derechos de manera directa.

IV. PRECEDENTES

En momentos actuales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en concordancia, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se han pronunciado en relación al derecho a la consulta y sus alcances en el sistema jurídico mexicano respecto a los pueblos y comunidades indígenas. Por ello, a efecto de dar sustento al presente artículo de investigación, se analizan algunos de los asuntos más relevantes.

• El Caso Oaxaca

El medio de control constitucionalidad, fue promovido por los Partidos Políticos Local Unidad Popular³², Social Demócrata³³, Partido Político Acción Nacional³⁴ y el Partido Movimiento Ciudadano³⁵, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Oaxaca, en donde reclamaron, unos, la invalidez de diversas normas en materia electoral y otros, la totalidad de la Ley de Sistema Electorales Indígenas para esa entidad federativa³⁶.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó sobreseer parcialmente las acciones de inconstitucionalidad 83/2015, 86/2015 y 91/2015, respecto a los preceptos legales 14, 17, fracción XI, 19, fracciones VIII, XI y XII; los transitorios Segundo y Tercero, todos de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca.

³² Acción de Inconstitucionalidad 83/2015, en ella se impugnaron los artículos 13, párrafos primero, segundo y tercero, 15, 17, fracciones XI y XII, 19, fracciones VIII, XI y XII, los transitorios Primero, Segundo, Tercero y Cuarto; todos de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, aprobada mediante Decreto 1295.

³³ Acción de Inconstitucionalidad 86/2015, en la que se impugnó la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, aprobada mediante Decreto 1295, y los artículos 13, 14, 15, y transitorios Primero y Cuarto, de la referida ley.

³⁴ Acción de Inconstitucionalidad 91/2015, se impugnaron los artículos 13, párrafos primero, segundo y tercero, 15, 17, fracciones XI y XII, 19, fracciones VIII, XI y XII, los transitorios Primero, Segundo, Tercero y Cuarto; todos de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, aprobada mediante Decreto 1295, publicada en el Periódico Oficial del referido Estado, el veintiuno de agosto de dos mil quince.

Así como el artículo 70, numeral 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, reformado mediante Decreto 1296, publicada en el Periódico Oficial del referido Estado, el veintiuno de agosto de dos mil quince.

³⁵ Impugnó diversos preceptos de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, pero fue desechada en virtud de que el promovente no cuenta con legitimación activa para ello.

³⁶ Ley de Sistemas Electorales Indígenas y Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, ambas del Estado de Oaxaca.

Asimismo, sobreseyó respecto del artículo 70, numeral 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, impugnado por el Partido Acción Nacional, por cesación de los efectos de la norma general o acto materia de la controversia. Subsistiendo como tema de estudio, la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca.

El Alto Tribunal Constitucional consideró que con la emisión de la norma general impugnada se vulneraron los derechos humanos de las comunidades indígenas, contenidos en el numeral 2º de la Constitución General de la República³⁷.

En el caso, porque los artículos que regulan lo referente a la conformación del Consejo Estatal del Sistema Normativo Electoral Indígena del Estado de Oaxaca, establecían que, era la Junta de Coordinación Política del Congreso de esa entidad, la autoridad facultada para su designación, y no las comunidades diferenciadas. Lo cual consideró era una injerencia directa a sus prerrogativas constitucionales, pues dicha decisión se oponía a sus usos y costumbres, específicamente, a su forma de organización política para elegir a sus representantes en sus procesos democráticos, lo que llevó a declarar la invalidez de la ley impugnada.

En ese sentido, el máximo tribunal del país, determinó que siempre que exista afectación directa a sus derechos, como en el caso, cuando se prevean medidas legislativas, se les debe consultar mediante procedimientos a través de sus representantes, cumpliendo para ello con los siguientes estándares mínimos: a) ser previa al acto; b) culturalmente adecuada; c) informada; y d) llevarse a cabo de buena fe³⁸.

Lo anterior, pone de manifiesto el criterio progresista del Pleno de la Suprema Corte, al maximizar la protección de los derechos de los pueblos originarios, por lo que, a fin de lograr una participación efectiva de aquéllos en el estado democrático de derecho, y evitar una intromisión en sus decisiones y forma de organización cultural, social y política, dichos requisitos mínimos no pueden dejar de observarse por ninguna autoridad de los tres niveles de gobierno.

Sostuvo que la obligación de hacer efectivo el derecho a la consulta, así como de instaurar las formas y procedimientos para su desarrollo corresponde en el caso citado, entre otras autoridades³⁹, al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca, quienes en los procesos de elección de autoridades indígenas, deben velar por el respeto de los principios constitucionales⁴⁰ e internacionales para salvaguardar y garantizar los sistemas normativos internos de los municipios y comunidades indígenas, en lo referente a su libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia, organización política y elección de autoridades, mediante sus normas, instituciones, prácticas y tradiciones democráticas.

³⁷ Entre otros, salvaguardar la libre determinación de los pueblos, así como los demás derechos culturales y patrimoniales – ancestrales- que la ley fundamental y los tratados internacionales les reconocen, para participar en forma activa y constante en los asuntos políticos del Estado; de igual manera, representa una obligación frente al Estado en el sentido de llevar a cabo todos los actos necesarios para proveer a dichos grupos de los medios idóneos y necesarios para garantizar plenamente sus derechos en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos sobre su entorno.

³⁸ Para mayor comprensión, consultar en líneas anteriores en las que se explicó de manera detallada dichos elementos.

³⁹ Consejo Estatal de Sistemas Normativos, Tribunal Electoral y Congreso, todos del Estado de Oaxaca.

⁴⁰ Pro persona, progresividad, buena fe, justicia, democracia, respeto de los derechos humanos, no discriminación, buena gobernanza, igualdad de derechos, libre determinación y respeto a la diversidad e identidad cultural.

- El Caso Campeche

La Segunda Sala del Alto Tribunal, al resolver el amparo en revisión 270/2015, se pronunció en relación al derecho de las comunidades indígenas a ser consultadas.

En la demanda de amparo las comunidades indígenas actoras alegaron vulneración a sus derechos al medio ambiente sano, al trabajo y a la consulta previa, libre e informada.

En ejercicio de su facultad de atracción, la autoridad constitucional abordó esencialmente el tema de las comunidades indígenas a ser consultadas⁴¹. Al respecto, la democracia participativa activa, no es algo que caracterice a estos grupos diferenciados, pues históricamente han sido excluidos de participar en los asuntos públicos del país, situación que los aflige hasta nuestros días.

Además, se pronunció y definió a la consulta como el mecanismo idóneo para hacer efectivos sus derechos vulnerados⁴², pues constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos, así como los demás derechos culturales y patrimoniales –ancestrales– que la ley fundamental y los tratados internacionales les reconocen para participar en forma activa y constante en los asuntos políticos del Estado, imponiéndole una obligación en el sentido de realizar todos los actos necesarios para proveer a dichos grupos de los medios idóneos y necesarios para garantizar plenamente sus derechos en aquellos casos en que la autoridad pueda causar impactos significativos sobre su entorno.

Así, en dicho asunto, se acreditó que el acto impugnado, constituyó una afectación concreta a los derechos indígenas en materia de liberación de organismos genéticamente modificados, que impactó en su vida y entorno, derivado de la contaminación del ambiente tradicional y, por tanto, se debió privilegiar el derecho a la consulta de las comunidades indígenas actoras para no quedar en estado de indefensión, bajo los siguientes estándares mínimos⁴³: a) ser previa al acto; b) culturalmente adecuada; c) informada, en la que se tendrá que proporcionar a los pueblos y comunidades indígenas todos los datos y la información necesaria respecto de la realización, contenidos y resultados de la consulta a efecto de que puedan adoptar la mejor decisión; y d) llevarse a cabo de buena fe.

Con el criterio adoptado, privilegia la protección de los derechos de los pueblos naturales, por lo que, a fin de lograr una participación efectiva de aquéllos en el estado democrático de derecho, es indispensable que siempre que exista la posibilidad de que se puedan afectar significativamente sus condiciones de vida y entorno, los órganos competentes del Estado deben consultarlos⁴⁴; ello con el fin de garantizar el efectivo goce y ejercicio de sus derechos fundamentales.

⁴¹ En la demanda de amparo, los quejosos alegaron que las responsables violentaron su derecho de participar mediante la consulta en las decisiones estatales que pueden impactar en sus vidas.

⁴² Según la Corte Interamericana debe ser únicamente cuando se afecten derechos que pueden impactar en la vida interna de su organización social.

⁴³ De las constancias de autos se desprende que la consulta pública efectuada, no reunió los requisitos indispensables para tenerse como válida.

⁴⁴ Entonces, es dable asignar a la consulta previa como un mecanismo tutelar efectivo para el aseguramiento de los derechos de los pueblos indígenas.

- El Caso de la Comunidad Indígena de San Francisco Pichátaro.

En ejercicio de la acción declarativa de certeza de derechos⁴⁵, miembros de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, perteneciente al municipio de Tingambato, Michoacán, presentaron vía *per saltum* ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, el cual registró con la clave SUP-JDC-1865/2015. La causa de pedir de los actores consistió en que en sede judicial se le reconocieran los derechos colectivos⁴⁶ a la autodeterminación⁴⁷, autonomía⁴⁸ y autogobierno⁴⁹, relacionados con el diverso a la participación política efectiva⁵⁰, consistente en que el Ayuntamiento responsable, les permitiera ejercer de manera directa los recursos económicos que legalmente le corresponden.

Al resolver dicho medio de impugnación, el máximo órgano en materia electoral, acogió la pretensión de la parte actora y declaró el reconocimiento judicial de derechos a favor de la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro, al considerar vulnerados sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno vinculados con el de la participación política efectiva, lo que se tradujo en la obligación de las autoridades competentes de consultar, a la indicada comunidad por medio de sus representantes, sobre su determinación de ejercer la administración directa de los recursos económicos que le corresponden.

En ese sentido, la ya citada Sala Superior vinculó, entre otras autoridades, al Instituto Electoral de Michoacán, para que organizara y llevara a cabo la consulta previa e informada a la comunidad originaria.

⁴⁵ La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la tesis identificable S3ELJ 07/2003, Tercera Época, de rubro: ACCIÓN DECLARATIVA. ES PROCEDENTE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO, afirmó que consiste en una resolución judicial encaminada a eliminar la incertidumbre sobre una determinada situación jurídica para conseguir la plena certeza con fuerza vinculante.

⁴⁶ Son colectivos porque pertenecen a colectividades diferenciadas a las que se han reconocido derechos específicos ejercidos a nivel del grupo, siendo el principal de ellos, la autonomía, Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena, op.cit, nota 2, p. 35.

⁴⁷ El máximo órgano en materia electoral sostiene que es entendido como un marco jurídico y político, que permite a la comunidad indígena cualquiera tener un control permanente sobre su propio destino, a fin de evitar cualquier menoscabo a tal derecho o que propicie la asimilación forzada o la destrucción de su cultura y conductas. Se considera como la piedra angular de los derechos colectivos de los indígenas porque a través de este pueden decidir libremente su condición política y disponer libremente de su desarrollo económico, social y cultural.

⁴⁸ Constitucionalmente faculta los pueblos indígenas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno y, preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad, así como a ser consultados antes de que se promulgue cualquier ley o se tome cualquier medida que les pueda afectar.

⁴⁹ Constitucionalmente faculta los pueblos indígenas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno y, preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad, así como a ser consultados antes de que se promulgue cualquier ley o se tome cualquier medida que les pueda afectar.

⁵⁰ Derivado del derecho a la libre determinación, consiste en la facultad que tiene la comunidad indígena de instaurar su propio régimen político, estableciendo las instituciones, procedimientos y personas que lo integrarán, de acuerdo a sus normativas internas o sus y costumbres, sin que ello implique no puedan participar activamente en las decisiones del Estado.

⁵¹ La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso Yatama vs Nicaragua, Sentencia de 23 de junio de 2005 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, párrafos 196, 200 y 225), determinó que tratándose de comunidades indígenas, “el Estado debe adoptar las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas, puedan participar en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización.

Luego, en ejercicio de una técnica jurisdiccional de ponderación de principios constitucionales y convencionales, en relación con la calidad diferenciada o especial que deben tener los pueblos indígenas al momento de acudir ante los órganos impartidores de justicia, la Sala Superior, determinó que todos los derechos alegados por la comunidad indígena actora constituyen un mandato supremo establecido en el artículo 2º Constitucional, y por tanto, deben de ser cabalmente respetados y protegidos.

Asimismo, evidenció la obligación consagrada en el diverso numeral 1º de la Carta Magna, de todas las instituciones de los diferentes órdenes de gobierno de promover, respetar, proteger y garantizar tales derechos⁵³, independientemente de que se trate de municipios indígenas en sentido estricto⁵⁴, o bien, en sentido amplio⁵⁵.

Además, se atendió al contenido de diversos ordenamientos internacionales, por citar algunos, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Que la prerrogativa establecida en dicho precepto 2º, en relación con el fortalecimiento de las economías y condiciones de vida de los pueblos indígenas, obliga a las autoridades municipales a determinar equitativamente las partidas presupuestales para que estos puedan ejercerlos directamente para conseguir sus fines específicos.

En este aspecto, es indispensable resaltar el carácter progresivo que otorga el máximo órgano de justicia en materia electoral, a la protección de los derechos humanos, al establecer que la interpretación de dicho precepto constitucional se hará de manera evolutiva, es decir, que siempre su protección vaya progresivamente en aumento y no en sentido restrictivo, en atención a la protección más favorable para las comunidades indígenas.

Determinó que la autoridad municipal, tiene la obligación directa de determinar equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades indígenas administrarán

directamente para sus fines específicos, circunstancia que armonizada con su derecho a la autodeterminación, debe lograrse por medio del diálogo, cooperación y, sobre todo, la consulta previa; lo que conduce a la participación política efectiva de las comunidades indígenas en la vida democrática⁵⁶.

⁵² Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán y autoridades comunitarias.

⁵³ Pues en caso de no acatarse, se está en presencia de un ilícito constitucional

⁵⁴ En donde la población es mayoritariamente indígena.

⁵⁵ Aquí la minoría del total de la población son indígenas

⁵⁶ En los efectos de la sentencia, además de revocar el acto impugnado, vinculó a las autoridades responsables para que previo a determinar la partida presupuestaria y asignar los recursos que de manera directa que le corresponden a la comunidad indígena de Tingambato, Michoacán, se realizara una consulta, en la que se cumplan con los parámetros siguientes: endógeno, libre, pacífico, informado, democrático, equitativo, socialmente responsable, autogestionado, previa y de buena fe.

V. ALCANCES Y RESTRICCIONES

Como se observa, el reconocimiento de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades diferenciados se ha venido generando paulatinamente, a través del ejercicio efectivo del derecho a la consulta. Este mecanismo fija la dirección y comportamiento que debe tener el Estado antes de efectuar cualquier determinación de naturaleza legislativa, administrativa, medio ambiente, recursos públicos o cualquier otro, que sea susceptible de afectarles en sus derechos consagrados en la Carta Magna y en los diversos instrumentos internacionales citados a lo largo del presente artículo.

Su ejercicio puede ser traducido como un medio de defensa para todos los integrantes de los pueblos originarios, en sus ámbitos territoriales, recursos naturales, identidad y diversidad cultural, así como su autonomía para la elección de sus representantes.

Es notorio que la eficacia de la consulta requiere de la participación ciudadana de los integrantes de las comunidades originales, pues a través de ello, es como se llevará el aseguramiento y maximización de sus derechos.

Sin embargo, quien asume la tarea fundamental de determinar cuáles son los alcances significativos de estos derechos, y quien fija su obligatoriedad por debajo de lo estipulado en la Carta Fundamental y en los instrumentos internacionales, en primer orden, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵⁷, y en concordancia con esas directrices la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁵⁸, ambos órganos garantes máximos en sus respectivas áreas jurídicas, al resolver todos aquellos asuntos donde alegan vulnerados sus derechos.

Así, observamos que el esfuerzo hecho por los pueblos y comunidades indígenas desde tiempos remotos al día de hoy, no ha sido en vano, pues de manera gradual y conjunta con las autoridades, la sociedad y la cooperación del Estado, hace que se consolide de manera progresiva el sistema de protección de sus derechos político-electorales, situación que se busca en todo el estado de derecho.

⁵⁷ Tesis 1ª. CCXXXVI/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XXIII, agosto de 2013, tomo 1, p. 736, de rubro COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES.

⁵⁸ Jurisprudencial 37/2015 de rubro CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS.

Ello, no exime a la figura en estudio de considerarla incompleta o deficiente, pues independientemente que la misma esté fundada en la Ley Fundamental y en diversos instrumentos internacionales de carácter vinculante para el Estado mexicano, su aplicación en muchas ocasiones es optativa⁵⁹ por las autoridades.

Otro punto importante que le impide consolidarse completamente, tiene que ver con la falta de políticas públicas en relación a la cultura de la legalidad en temas de los derechos indígenas, participación ciudadana y una integración de estos en los poderes públicos, que les permita tener los mismos derechos que las personas comunes.

Sin embargo, aun cuando se hayan mencionado limitantes del derecho a la consulta, no implica que dicho mecanismo no pueda cumplir con la finalidad de ser un elemento protector y efectivo de los derechos político-electorales de los ciudadanos de los pueblos y comunidades originarios, pues como se puede observar de los precedentes analizados en el cuerpo de este trabajo, en algunos, ha desempeñado la función del reconocimiento de sus prerrogativas, es decir, sirve como medio para hacer efectivos los derechos, y en otros, como medida preventiva –para evitar la vulneración de otros de sus derechos fundamentales–.

De ahí que su importancia y evolución no están en duda; sin embargo, se debe consolidar, en general, el sistema de protección de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, para que, en lo sucesivo, su estándar de salvaguarda sea maximizado en su beneficio.

VI. CONCLUSIONES

Los derechos de los pueblos indígenas deben ser asegurados por las instituciones de los tres órganos de gobierno –federal, estatal y municipal–.

El papel fundamental que realizan los órganos jurisdiccionales es algo que trasciende día a día, y que de suyo tiene como fin lograr un equilibrio social en la vida democrática del país. En la lucha continua, el derecho a consulta de los pueblos originarios se desempeña como mecanismo efectivo para la tutela de sus derechos político-electorales, esto es, cuando se alega violación a la libre determinación, autonomía, organización política, entre otros. Por ello, a fin de evitar que se considere a este como un derecho ilusorio, no debe dejarse de lado la coparticipación de dichos pueblos con la sociedad en general y el Estado a través de la figura de la participación ciudadana.

Constituye un derecho que forma parte del parámetro de control de la regularidad constitucional que tiene como titulares a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus autoridades representativas o tradicionales, y como obligados a todas las autoridades, las que, en el ámbito de sus atribuciones, están obligados a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptibles de afectar sus derechos e intereses y para que se considere válida,

⁵⁹ Pues aun y cuando las autoridades emisoras del acto tiene la obligación desde el inicio llevar a cabo la consulta a los pueblos originarios que se puedan considerar afectados con la ejecución del mismo, no lo realizan de esa manera, y se tiene que esperar hasta que exista una declaración por parte de un tribunal jurisdiccional que les fije los lineamientos para llevarla a cabo.

las autoridades deben de cumplir con los parámetros siguientes: ser previa, culturalmente adecuada, libre y de buena fe.

VII. FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliográficas

ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol y BASURTO GÁLVEZ, Patricia, *La garantía del derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado de pueblos y comunidades indígenas. Uno de los pendientes del estado mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

BRAVO ESCOBAR, Enrique, “Mecanismos de participación ciudadana perspectiva comparada” en Ugalde Ramírez, Luis Carlos y Rivera Loret de Mola, Gustavo (Coords.), *Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva Estatal e Internacional*, México, TEPJF, 2014.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007.

Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo, *Derecho a la consulta de los pueblos indígenas en México: un primer acercamiento*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 531, consultado en biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2564/28.pd.

LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *El derecho de los pueblos indígenas en México a la consulta*, México, Servicios para una educación alternativa A.C., 2013.

MONTEERRUBIO, ANABEL, *Derechos de los pueblos indígenas en México en materia de consulta, participación y diálogo. Avances y desafíos desde el ámbito legislativo*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2014.

ZEGADA CLAURE, María Teresa, *Indígenas y mujeres en la democracia electoral*, México, Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, 2012.

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, reformado mediante Decreto 1296, publicada en el Periódico Oficial del referido Estado, el veintiuno de agosto de dos mil quince.

Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Electrónicas

Comisión Interamericana de Derecho Humanos, Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales, normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, consultable en <http://cidh.org/countryrep/TierrasIndigenas2009/Cap.IX.htm>.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, p. 4, consultable en internet: http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf.

Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DDPI), expedido mediante decreto de 13 de noviembre de 2007.

Diario Oficial de la Federación, consultable en internet: www.dof.gob.mx.

IUS Electoral, consultable en internet: <http://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm>

Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014.

Semanario Judicial de la Federación consultable en internet: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/SemanarioIndex.aspx>

LA JUSTICIA ELECTORAL MEXICANA. DOS DÉCADAS CONSTRUYENDO UNA TRANSICIÓN JURÍDICA PERMANENTE

Ignacio Hurtado Gómez*

I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN. EL CONTEXTO DE LA REFLEXIÓN

Lo digo desde este momento. Si bien atendiendo a la esencia de lo dicho por Woldenberg, Becerra y Salazar –en *La mecánica del cambio político en México*–, se debe reconocer un proceso vertebral que permitió el fortalecimiento democrático y que encontró en cada reforma electoral un pivote para una nueva fase de cambio, también lo es que, –y esta es una tesis que me acompaña desde hace tiempo–, en mucho, también la jurisdicción electoral a través de sus sentencias, por lo menos en los últimos 20 años, ha constituido otro pivote fundamental dentro de ese proceso vertebral, sin la cual no se podrían entender las últimas reformas electorales, así como la propia dinámica democrática que nos cobija, y que por tanto, igualmente han servido de apoyo para fases subsecuentes de cambio.

Y es que no tengo la menor duda de que, el proceso de consolidación democrática en nuestro país ha ido de la mano, en estas dos primeras décadas, de una transición jurídica que, desde la justicia electoral ha marcado en muchos momentos –con no pocas tensiones en algunos casos–, el rumbo de este proceso inacabado.

Particularmente a partir de un activismo judicial, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF], y de la misma jurisdicción electoral local quienes, “a golpe de sentencia” han venido construyendo, cada quien desde su propia trinchera, ese proceso de cambio sobre temas coyunturales de nuestra vida democrática.

Es por ello, y teniendo presente que el 22 de agosto de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, que considero un momento propicio para reflexionar sobre la esencia de esta dinámica de cambio permanente –desde un enfoque jurídico– y sus implicaciones en el régimen democrático que hoy respiramos.

* Magistrado del Tribunal Electoral del Estado y profesor titular por oposición de la UMSNH.

Bajo esta lógica, probablemente en el camino afirmaré algunas verdades de Perogrullo, pero creo que estos temas no carecen de importancia. Atiendo también a quienes creemos en la necesidad de construir puentes que permitan afianzar una conciencia sobre nuestro proceso democratizador.

Se trata pues, de precisar la ruta seguida en los últimos tiempos, y con ello dimensionar el papel de las instituciones jurisdiccionales en la construcción de un entramado jurídico que, a lo largo de estas épocas ha dado soporte y orientación a la vida democrática en muchos ámbitos de nuestra vida social y política: usos, costumbres y autodeterminación de nuestras comunidades originarias, financiamiento y fiscalización de los partidos políticos, democracia interna y derechos de las militancias partidistas, paridad de género y violencia política de género, derecho administrativo sancionador electoral y los ilícitos atípicos, equidad y libertad de expresión en las campañas electorales, potencialización o maximización de principios democráticos y de derechos político-electorales, candidaturas independientes, campañas electorales y medios de comunicación, suspensión de derechos político-electorales, autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, convencionalidad electoral, tutela judicial efectiva, entre muchos otros temas que han tenido un desarrollo fundamental en la doctrina judicial de los tribunales mexicanos.

A partir de lo anterior, de manera puntual me propongo bosquejar un mapa reflexivo que, más allá de múltiples referencias teóricas posibles, –las cuales en todo caso quedarán relacionadas en el apartado bibliográfico– busca plasmar los términos de un proceso histórico en donde la justicia electoral ha desempeñado un papel central. Y así hay que tenerlo presente de cara a los desafíos de un futuro inmediato. Se trata pues, de repensar una de las esencias que encierra la materia electoral, y que por tanto le da sentido a una buena parte de su propio ser.

El otro propósito tiene que ver con evidenciar –implícitamente–, una variedad de temas que desde un sentido instrumental en manos del juez electoral han acompañado esa construcción; herramientas sin las cuales no podría entenderse la labor de los tribunales electorales en estos años, pero que por la naturaleza de esta comunicación, difícilmente podrán ser abordados en sus méritos: argumentación e interpretación jurídicas, el deber de motivación y las buenas razones del juez, la valoración racional de las pruebas, la ponderación jurídica, el garantismo jurídico, el carácter endoprocesal y extraprocesal de las sentencias, motivación y rendición de cuentas, legitimación democrática del juez constitucional electoral, las ideologías jurídicas, tribunales abiertos, control ciudadano sobre las sentencias, pragmatismo jurídico, el contexto de descubrimiento y el contexto de justificación, racionalidad y razonabilidad judicial, y tantos otros que invariablemente han gravitado en la resolución de controversias electorales desde hace varios años.

Así, bajo estas premisas, en un inicio plantearé algunas notas necesariamente generales sobre aspectos históricos de la justicia electoral en nuestro país, para después plasmar a grandes trazos la idea de las transiciones jurídicas con especial referencia al caso mexicano, para finalmente concluir con algunas reflexiones sobre la construcción de esa transición jurídica desde el ámbito electoral en los últimos tiempos.

II. ALGUNAS NOTAS HISTÓRICAS

El desarrollo histórico de la justicia electoral en nuestro país nos remonta al siglo XIX, debiéndose distinguir todo este proceso histórico en dos etapas muy concretas: la política

la jurisdiccional; no obstante que para efectos de una mayor comprensión de esa evolución, autores como Fernando Ojesto Martínez Porcayo¹ –exmagistrado de la Sala Superior [SS]– llevan a cabo una disección en cuatro periodos que de manera general veremos a continuación con la única pretensión de establecer una base histórica² a partir de la cual se entienda el activismo judicial que hoy en día tenemos y que, como se ha dicho, explica en buena medida nuestro desarrollo democrático.

El recorrido inicia con la Constitución Española de Cádiz de 1812, por lo que se puede afirmar que durante todo el siglo XIX y principios del XX, realmente se siguió el modelo español caracterizado por elecciones indirectas, pero sobre todo, por un sistema autocalificativo –de naturaleza política– de las elecciones.

Lo anterior significa que eran las propias juntas parroquiales, de partido y de provincia quienes resolvían las posibles controversias que se presentaban durante la elección, en la inteligencia de que en algunos casos, como por ejemplo, frente a la duda sobre la autenticidad del sufragio podía ser revisada en última instancia por el órgano legislativo, con lo cual se daba forma al sistema autocalificativo de naturaleza política³.

Ya con la legislación de 1830 al incorporarse la idea de la sección electoral, y con ella, la del empadronamiento, se abre la puerta a los ciudadanos que considerasen se les excluía indebidamente, para inconformarse ante las juntas electorales quienes decidían en definitiva sobre la procedencia de la queja⁴.

Luego, en la Convocatoria para la Elección de un Congreso Constituyente del 10 de diciembre de 1841, se establece que cuando se trate de impedimento físico de los ciudadanos electos como diputados, la calificación respectiva la haría la SCJN, lo que muestra un primer intento por acercarse al ámbito jurisdiccional, aunque, en esencia el sistema se mantenía con una naturaleza autocalificativa y política.

Con la llegada del nuevo orden constitucional, se le otorgan mayores facultades a la Secretaría de Gobernación para intervenir en los procesos electorales, al tiempo que, se fortalece la función de los colegios electorales, sin embargo, destaca de la propia Constitución de 1917 el artículo 97, cuyo contenido confería la facultad a la SCJN para que indagara sobre la violación del voto público.

Asimismo, durante el periodo de 1917 a 1957 se consolidó la tesis de la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral. Por lo demás, en estos tiempos se mantuvo la resolución de conflictos en manos de los órganos políticos o colegios electorales, esto es, el sistema autocalificativo en el cual las cámaras de diputados y senadores calificaban las elecciones de sus miembros y las resoluciones que sobre ellas pronunciaban eran definitivas e inatacables.

¹ Martínez Porcayo, Fernando Ojesto, *Evolución de la Justicia Electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001, inédito.

² Véase. Hurtado Gómez, Ignacio, *Acciones colectivas en la justicia electoral mexicana*, México, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2010, pp. 101 a 143.

³ En esencia éstas fueron las formalidades que se siguieron en 1812 para la elección de diputados a las Cortes españolas; en 1814 para la elección de diputados al Supremo Congreso; y en 1823 para la elección de diputados al Congreso constituyente.

⁴ *Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República* del 12 de julio de 1830

En esta línea del tiempo es importante destacar que en 1949, con las reformas a la Ley Electoral Federal se comienza a delinear 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.

Con la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* del 28 de septiembre de 1977, se construye con mayor claridad un sistema impugnativo que prevé cinco recursos administrativos: el de inconformidad para combatir actos del Registro Nacional de Electores; el de protesta para combatir los resultados contenidos en el acta final de escrutinio de las casillas; el 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 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.

Con la reforma de 1986, se da un paso importante en materia jurisdiccional en un doble sentido, el primero que consistió en la derogación del recurso de reclamación ante la SCJN, y el segundo, con el nacimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral, coloquialmente conocido como el TRICOEL, cuyas resoluciones tendrían carácter vinculatorio, aunque podrían ser modificadas por el Colegio Electoral respectivo. La competencia de este Tribunal se circunscribió a conocer del recurso de apelación para combatir actos de los órganos electorales federales en la etapa de preparación de la elección, y el de queja para atacar actos durante la jornada electoral y posterior a ésta.

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 conservó la autocalificación.

Ya en la década de los noventas, y a partir de 1990 surge el Tribunal Federal Electoral, conocido como TRIFE, al tiempo que en 1993 se comienza a quebrantar en un primer tiempo el esquema de la autocalificación que venía desde 1812, y así se establece que, la declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores correría a cargo del Instituto Federal Electoral [IFE], cuyas determinaciones podrían ser impugnadas ante dicho Tribunal, quien resolvería de manera definitiva e inatacable.

Sin embargo, como se dijo, es con la reforma de 1996 que se da un paso fundamental al incorporar el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, como máxima autoridad jurisdiccional en la materia. De igual forma, se otorga la facultad a la SCJN para conocer y resolver sobre acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, y por último tenemos el nacimiento de un verdadero sistema impugnativo configurado en la *“Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral”*, el cual desde su origen ha tenido 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 definitivi-

dad 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.

Asimismo, se desterró en definitiva la autocalificación, por lo que la elección presidencial de 2000, y las que le siguieron en 2006 y 2012, ya fueron calificadas por el propio TEPJF, esto es, a través de una instancia jurisdiccional.

De esta forma, a la fecha se cuenta con un sistema impugnativo robusto y consolidado, tanto en el ámbito nacional como en las entidades federativas, lo que configura un verdadero sistema integral de justicia electoral que, como lo hemos anunciado, y como lo veremos en unos momentos, ha sido fundamental en el desarrollo democrático.

Un sistema impugnativo que, dicho sea de paso, no ha tenido reformas sustanciales desde 1996, por lo que si bien se han flexibilizado y matizado diversas figuras procesales en aras de tutelar efectivamente el acceso a la justicia, también lo es que ello ha sido, a partir de la interpretación y argumentación del TEPJF.

En suma, 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 se ha pasado de soluciones políticas de los conflictos electorales a formas administrativas y luego jurisdiccionales; se ha 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.

Todo ello, asumiendo, que se ha tratado de una *“legítima aspiración de la sociedad [mexicana] y principalmente de los actores políticos el someter al imperio de la ley, a través de los tribunales judiciales, las controversias que se susciten con motivo de los comicios electorales”*.⁵

III. ALGUNAS BREVES NOTAS SOBRE LA TRANSICIÓN JURÍDICA

Si convenimos en que los procesos de transición democráticas presuponen transformaciones políticas identificadas con la democratización de las sociedades actuales, es un hecho que en el caso mexicano hemos pasado por esa etapa, aunque de manera singular, sobre todo si asumimos con José Woldenberg que, en el caso nuestro, hablar de transición implica referirnos a todo un periodo histórico que bien podría tener sus inicios en 1977, pero que además ha implicado toda una “mecánica” en donde diversos hechos han constituido pivotes para cambios subsecuentes; en otras palabras, no puede entenderse 1977 sin el 68, o la década de los noventa sin el 88. De la misma forma, tampoco ha sido producto de un partido político en específico, ni de un ideólogo o liderazgo político, sino de diversas energías políticas e institucionales encauzadas, al tiempo que la propia sociedad por la vía de las urnas también así lo ha definido, en lo que ha dado por llamarse la “transición votada”.

⁵ Martínez Porcayo, Fernando Ojesto, *Evolución de la...* op. cit., p. 33.

En esa lógica, es evidente que con diversa intensidad casi todos en algún momento tenemos un conocimiento más o menos claro de nuestro proceso democratizador.

¿Pero qué acontece desde una perspectiva jurídica?, ¿por qué la afirmación inicial de que la transición política ha ido de la mano de la jurídica?

En ese punto, en términos necesariamente generales tenemos que el paso de un Estado absolutista al denominado Estado de Derecho, conllevó cambios profundos en la concepción del derecho, al igual que en su momento la transición del propio Estado de derecho al llamado Estado constitucional, y en donde, en lo que aquí interesa, el papel de los jueces es más importante al trastocarse la noción del mero aplicador de la ley.

En este contexto de transformación hacia el modelo constitucional y democrático, se tienen pasos importantes en donde 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; asimismo, la estructura de las normas igualmente cambia dando lugar a la diferenciación entre normas-regla y normas-principio, siendo la nota distintiva el que los principios jurídicos contienen, ahora, un sentido social, político, cultural y económico, y finalmente, la argumentación mecánica por la vía de la subsunción también cede su posición a la ponderación y a la máxima realización de los propios principios como conductores sociales.

Lo anterior supone que, para los fines reflexivos planteados en la propuesta de un verdadero Estado constitucional, entre otros elementos, está la de la orientación social del derecho en cuanto instrumento de cambio en cuya esencia, asume un activismo jurídico cifrado en una construcción judicial desde los tribunales y a través de la reconfiguración de realidades sociales por la vía de la interpretación jurídica.

De esta forma, estoy convencido que algo similar aconteció en el caso mexicano a partir de la segunda mitad de la década de los noventas, particularmente después de la reforma al Poder Judicial de la Federación de 1994, y con una intensidad importante en la jurisdicción electoral a partir de 1997.

Ciertamente, un estudio pormenorizado sobre la transición jurídica mexicana exigiría atender las dimensiones sugeridas por Héctor Fix Zamudio y Sergio López Ayllón en un sentido sistemático, desde el capital técnico y humano, a partir de lo cultural, y a partir de una dimensión política-institucional, sin embargo, por el momento, solamente me centraré en dos aspectos que, desde mi punto de vista evidencian de mejor forma esta transformación iniciada de manera más patente en los noventas, aunque con algunas leves referencias en los ochentas.

La primera de ellas tiene relación con nuestra idea de Constitución. En este punto sigo a José Ramón Cossío⁶ quien afirma que durante mucho tiempo, –tal vez hasta la década de los ochentas cuando se comienza a trastocar de manera más importante el régimen hegemónico–, la Constitución sirvió para mantener y perpetuar el régimen dominante, y era tan simple que quien tuviese el ánimo de cuestionar el orden constitucional o de proponer reformas a la misma, era señalado automáticamente de ir contra del proyecto revolucionario consagrado en la Carta Magna, y que no era otro que ser 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,

⁶ Cossío, Villegas, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, segunda edición. México, Fontamara, 2000.

ya entonces constituidos como partido político. Por ello afirma Cossio que, la Constitución sirvió de soporte ideológico, social y político durante esa etapa del régimen autoritario que nuestra historia reconoce.

Un ejemplo de lo anterior, específicamente en cuanto a la concepción que se tenía de la Constitución lo ofrece José Francisco Ruiz Massieu cuando sostenía en su obra de 1993 que: *“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...”*⁷ Estimulo, guía y esperanza de que algún día “se acatarán”. Así de simple.

Sin embargo, tal noción va cambiando en el tiempo, y hoy en día se entiende más a la Constitución desde una concepción normativa, incluso se podría contestar a Ruiz Massieu que, no obstante esa naturaleza programática, *“tienen naturaleza de normas jurídicas y a su modo participan, dentro de la constitución a la que están incorporadas, de su fuerza normativa.”*⁸

Lo anterior implica afirmar que, al margen de su carácter programático, estamos frente a normas jurídicas, y por tanto, son de cumplimiento inexcusable. Ya no se trata pues, de meros propósitos, sino de exigibilidad.

De esta forma, se pueden explicar cambios importantes desde la propia concepción de las cosas, propiciando el desarrollo de temas como el de Constitución normativa, principios constitucionales, y el del propio Derecho, los cuales, por su trascendencia, bien vale la pena algunas reflexiones también generales.

Así, de pronto la noción de la Constitución normativa se vuelve fundamental, en la medida que se le confronta con aquella concepción tradicional de la Constitución mexicana, al grado que ahora se asume 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”*,⁹ por tanto, se trata de *“atribuir una efectiva fuerza normativa a los derechos y libertades reconocidos en los textos constitucionales.”*¹⁰ En palabras de Carla Huerta, se pasó de entenderla como un documento político a una norma jurídica.

Y no son pocos los asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales electorales en donde de manera inexcusable se ha hecho prevalecer el texto constitucional.

Todo lo anterior, al tiempo nos llevó al reconocimiento y paulatina aplicación de los principios constitucionales, en cuanto comenzaron a jugar un papel igualmente fundamental, pues con ellos se reconocía el carácter vinculante y obligatorio de disposiciones que, antes, como se decía, solamente eran estímulo y guía para la acción pública.

⁷ Ruiz Massieu, José Francisco, *Cuestiones de Derecho Político*. (México y España), México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, pp. 57-65.

⁸ Bidart Campos, Germán J., *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 222.

⁹ García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, tercera edición, Madrid, Civitas, 1994, p. 49.

¹⁰ Carrillo, Marc, *La tutela de los derechos fundamentales por los tribunales ordinarios*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 23.

Sin embargo, hoy se acepta –también de manera importante desde la justicia electoral– que los principios jurídicos contenidos en la Constitución constituyen dispositivos principalmente de contenido económico, social, político y axiológico, encaminados a la realización de determinados fines, por lo que su proyección dentro del sistema jurídico deberá ser lo más amplia posible, es decir, asumirlos como *“normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas.”*¹¹

Y a su vez, lo anterior, junto con otros elementos adicionales, igualmente generó condiciones para comenzar a superar la idea tradicional del Derecho más allá del mero conjunto normativo, para ubicarse de manera cercana a la concepción configurada a partir de las ideas expuestas por pensamientos como el de Dworkin, MacCormick, Alexy, Raz y Ferrajoli, y que son retomadas por Manuel Atienza, para establecer como elementos fundamentales, entre otros, la importancia de los principios jurídicos para comprender la estructura y el funcionamiento de un sistema jurídico; la tendencia de entender a las normas más allá de su estructura lógica, sino a partir del papel que juegan en el razonamiento práctico; la idea del dinamismo del derecho, por lo que si bien son normas, también es una práctica social que incluye también, procedimientos, valores y acciones; la importancia de la argumentación como un proceso racional y conformador del derecho; la validez en términos sustanciales en la medida de que se respeten principios y derechos constitucionales; la idea de que la jurisdicción va más allá de la sujeción del juez a la ley, sino que también involucra la interpretación de principios constitucionales; la idea de que la actividad del jurista desde la razón práctica está guiada, además, por la pretensión de justicia; la necesidad de justificar racionalmente las decisiones; y, la idea de que el derecho no solo es un instrumento para lograr objetivos sociales, sino también para incorporar valores morales.¹² En suma, una concepción cercana al modelo de un Estado constitucional y democrático de derecho.¹³

Por lo referente al otro aspecto que evidencia nuestra transición jurídica lo encontramos en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo el punto medular su integración, determinada en aquellos tiempos por los mismos custodios de la Constitución, sin embargo, la tendencia comienza a revertirse en 1982 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 la República para remover ministros.

Sin embargo la reforma más relevante fue la elaborada en diciembre de 1994, la cual 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 hacia personas con trayectoria en el ejercicio o en el estudio del derecho; y f. Se integró el Consejo de la Judicatura Federal.

¹¹ Alexy, Robert, El concepto y la validez del derecho, segunda edición, Barcelona, Gedisa, 1997, p. 162.

¹² Véase. Atienza, Manuel, El Derecho como Argumentación en Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, pp. 72-74.

¹³ Véase. Atienza, Manuel, El sentido del derecho, España, Ariel-Derecho, 2001, pp. 309-310.

Asimismo se expandieron sus facultades de control constitucional, 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 inconstitucionalidad.

Por último, como ya dijimos, en 1996 se incorpora al Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, y a la SCJN se le otorga el control constitucional abstracto en la materia electoral, también a través de las acciones de inconstitucionalidad.

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 conflictos de esa 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.

Así, a manera de síntesis en relación con estos temas y otros más, pasamos de una visión tradicional del propio derecho que lo concebía como un conjunto de normas, hacia una idea más integral en la que se destacan elementos importantes como los principios jurídicos, la interpretación y argumentación jurídicas, así como aspectos de su relación con la razón práctica, entre otros elementos que antes no los teníamos presentes de manera clara.

De igual forma, como se apuntó, transitamos de una concepción constitucional política e ideológica, –aunque aún contenga, para bien, esa naturaleza– hacia una idea de norma de cumplimiento inexcusable, incluso, si es el caso, de aplicación directa.

También ahora es común atender al origen, naturaleza y funcionalidad de los principios jurídicos dentro de los sistemas jurídicos, los cuales además pueden colisionar, lo que nos ha llevado a dejar de lado, en ciertos temas, el proceso clásico de la subsunción para dar espacio a la ponderación.

Igualmente ahora se destaca la importancia de la ideología de los jueces, y en general de todos los operadores jurídicos. Bien lo dice Sergio García Ramírez en este contexto de transición en cuanto que, ahora también es importante preguntarnos, quiénes son nuestros jueces y cómo nos juzgan.

Asimismo, en el plano procesal, y específicamente en la actividad jurisdiccional, ahora se hace especial énfasis respecto de las decisiones judiciales, es decir, se asume que los jueces se legitiman democráticamente a través de sus razones, por lo que en esa medida las propias sentencias cumplen con una función endoprosesal o extraprosesal dentro del régimen democrático. Como lo sostiene Michele Taruffo, en Italia los jueces dictan las sentencias a nombre del pueblo, pues el poder –de dictar sentencias– que ejercen proviene de aquel y en esa medida deben rendir cuentas de por qué se procedió de tal y cual forma, o más concretamente por qué se adoptó tal o cual decisión o criterio.

Por otra parte, tanto la argumentación e interpretación sirven de base para ejercer, precisamente ese control ciudadano sobre las decisiones judiciales, pues parafraseando a Javier Ezquiaga Ganuzas: No es lo mismo dar malas razones, que dar buenas razones, que no dar ninguna razón. Lo anterior también en un contexto de rendición de cuentas a través del deber de motivación, como él mismo también lo ha analizado.

Antes se nos hacía referencia al Estado de Derecho, ahora, como ya dijimos, nos referimos al Estado constitucional y democrático. Incluso, la propia democracia se circunscribía a su visión formal o procedimental, mientras que, hoy en día también la vemos desde una perspectiva sustancial, de contenidos e íntimamente vinculada con los derechos humanos.

Igualmente, antes la validez del derecho se obtenía, principalmente, en la medida de que cumpliera con el proceso legislativo, ahora, la validez sustancial se da con el contenido del derecho, esto es, de su inmanencia con los derechos humanos, los principios democráticos, y la propia dignidad humana.

Como sabemos, en otros tiempos en la academia eran las garantías individuales, algunas de ellas programáticas, y entendidas como relaciones de supra-a-subordinación entre gobernantes y gobernados, hoy son los Derechos Humanos, la convencionalidad, el principio pro persona, los instrumentos de protección regionales, y la horizontalidad de los propios derechos humanos, entre muchos otros temas.

En antaño, doctrinalmente prevalecían visiones descriptivas y abstractas del derecho, mientras hoy día, esos discursos se han agotado, dando pie a lo que algunos han llamado el pragmatismo jurídico que privilegia la reflexión sobre la práctica del derecho, es decir, sobre la actividad jurisdiccional.

Así, a partir de la segunda mitad de los noventa inevitablemente por estos y muchos otros factores de diferente tonalidad e intensidad, venimos enfrentándonos a cambios profundos que se han acentuado en los últimos años.

Y es todo este contexto el que, desde mi perspectiva, en mucho ha sido alentado, impulsado o alimentado por la jurisdicción electoral, por lo que a partir de ello, más concretamente surge la pregunta obligada: ¿cómo se ha vivido en la jurisdicción electoral este proceso de transición jurídica?

IV. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA TRANSICIÓN JURÍDICA-ELECTORAL PERMANENTE

Como lo he venido reiterando, estoy convencido que el papel asumido por la jurisdicción electoral, particularmente de la SCJN y del TEPJE, ha sido fundamental en éstas primeras décadas para dar rumbo al proceso democratizador sobre temas importantes en la vida política. Algunos de ellos ya los he mencionado: candidaturas independientes, paridad de género, democracia interna de los partidos políticos, transparencia y fiscalización de los partidos políticos, por señalar unos.

Y es que ciertamente, como también ya lo mencioné al inicio y permitaseme la reiteración, si atendemos a lo dicho por Woldenberg, Becerra y Salazar, se debe reconocer un proceso vertebral que permitió el fortalecimiento democrático y que encontró en cada reforma electoral un pivote para una nueva fase de cambio, pero igualmente, se debe tener presente a la justicia electoral quien, a través de sus sentencias, por lo menos en los últimos 20 años ha constituido otro pivote dentro de ese proceso vertebral, sin el cual no se podrían entender las últimas reformas electorales, por lo que, también ha servido de apoyo para fases subsecuentes del proceso democratizador.

Si tomamos como punto de referencia la reforma de 1996 a la que me he referido, después de ella pasaron cerca de 10 años para la siguiente gran reforma electoral de 2007, y después de ésta, otros 7 años para la última reforma de calado que fue la política-electoral de 2014; es decir, dos reformas importantes en los últimos veinte años.

Ahora, entre la reforma de 1996 y la de 2007, se llevaron a cabo cuatro elecciones federales: 1997, 2000, 2003 y 2006; y entre las reformas de 2007 y 2014, se celebraron dos elecciones: 2009 y 2012.

Lo relevante de lo anterior guarda relación con el hecho de que, en cada proceso electoral se generaron tensiones y se fueron acumulando temas coyunturales que, ante el silencio legislativo –por ejemplo diez años entre la reforma del 96 a la de 2007– inevitablemente fueron encontrando respuesta en los tribunales electorales, fortaleciendo con el paso de los años a la jurisdicción electoral en el país.

Pero no solo eso, sino derivado de ello, se presentó un aspecto relevante, en el sentido de que a la postre esas respuestas jurisdiccionales, en muchos casos plasmadas en tesis y jurisprudencias del TEPJF, fueron, en mucho, la fuente de las reformas electorales de 2007 y 2014.

En esta peculiar dinámica de cambio, grandes temas como fiscalización y secreto bancario, paridad de género, procedimientos especiales sancionadores, nulidad de elecciones por violación a principios, liquidación y disolución de partidos políticos, y otros más, pasaron de la jurisprudencia a la ley electoral.

Al respecto, en reconocimiento a esta realidad, María del Carmen Alanís Figueroa sostuvo después de la reforma 2007: *“En los estados democráticos, los sistemas jurídicos no sólo se conforman por las disposiciones legales positivas, generales y abstractas, emitidas por el Poder Legislativo; también incluyen normas derivadas de las sentencias de los tribunales. Al tiempo que las resoluciones de los órganos jurisdiccionales dirimen casos en particular, también fijan criterios de interpretación o integración de la norma que sirven y establecen doctrina jurídica relevante en el ámbito del derecho. En los sistemas jurídicos más dinámicos, los criterios emanados de los órganos jurisdiccionales son incorporados eventualmente a la norma general...”*¹⁴

Pero más aún, a raíz de esa falta de actividad legislativa en lapsos considerables para las dinámicas electorales, pero en un contexto de una pluralidad política que se comenzó a vivir tanto a nivel federal como en las entidades federativas, –dejando de lado el centralismo vivido en el siglo pasado– fue evidente que en los estados comenzó una tendencia importante a legislar por su cuenta en temas importantes para su vida democrática.

De manera interesante, algunas entidades sin tener algún referente a nivel federal se adelantaron en temas centrales como candidaturas independientes en Yucatán, voto electrónico en Jalisco, Nuevo León y otros, segunda vuelta electoral en elecciones municipales en San Luis Potosí, democracia directa en Zacatecas y Distrito Federal, por mencionar algunos ejemplos.

¹⁴ La jurisprudencia del TEPJF: fuente formal de la reforma electoral 2007-2008, en *Estudios sobre la reforma electoral 2007*. Hacia un nuevo modelo, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, p. 5.

En todos estos casos, el común denominador fue que primeramente se abordaron en el ámbito local, y posteriormente en las reformas de 2007 y 2014 se retomaron en lo federal.

Ahora, lo destacado de todo esto es que, ante el activismo legislativo mostrado por las entidades federativas, algunos de estos asuntos fueron cuestionados, por lo que, por la vía de la acción de inconstitucionalidad, la SCJN fijó parámetros en torno a la constitucionalidad o no de varios de éstos.

En ese sentido, durante ese periodo, por ejemplo fijó criterios jurisprudenciales, tesis aisladas y otros criterios de relevancia, entre los que podemos mencionar algunos de ellos:

- La utilización de urnas electrónicas no evidencia que la votación que por su conducto se pudiera emitir, ponga en riesgo las características exigidas para el sufragio activo en la Constitución General de la República, ni los principios rectores de la materia electoral. (Tesis: P./J. 29/2010, registro 164874)
- Una de las reglas del sistema actual es la “gobernabilidad multilateral”, que privilegia el consenso entre las diversas fuerzas políticas, tanto mayoritarias como minoritarias, como una fórmula que pretende consolidar el sistema democrático mexicano. (Tesis: P./J. 73/2001)
- El principio de representación proporcional se concibe como el sistema para garantizar la pluralidad en la integración de los órganos legislativos. (Tesis: P./J. 70/1998)
- Los dirigentes estatales de los partidos políticos pueden ser responsables solidarios del uso y destino de los recursos otorgados por financiamiento público. (Tesis: P./J. 74/2004)
- La constitucionalidad para poder establecer ciertos requisitos que deben contener los estatutos de los partidos políticos estatales, consistente en la promoción de principios democráticos. (Tesis: P./J. 142/2005, registro 176673)
- La condicionante para que los partidos autoricen la realización de actos proselitistas o de propaganda en la fase de precampaña, de que existan dos o más precandidatos en busca de la nominación a un mismo cargo de elección popular, no viola el derecho a ser votado. (Tesis: P./J. 58/2010, registro 164772)
- Tratándose de propaganda electoral en mensajes como el internet, serán los órganos electorales locales los competentes para sancionar las infracciones relativas. (Tesis: P./J. 47/2010, registro 164767)
- Es válido constitucionalmente que las autoridades locales regulen la contratación en medios electrónicos como el internet, como la intervención de la propia autoridad y un tope de gastos en ese rubro. (Tesis: P./J. 48/2010, registro 164707)
- Para la conformación de los Distritos uninominales en los Estados se debe atender a un criterio poblacional y no geográfico. (Tesis: P./J. 2/2002)
- El manejo de los recursos públicos y privados por parte de los partidos políticos se rige por el principio de transparencia. (Tesis: P./J. 146/2005, registro 176674)
- La validez de la inhabilitación para contender en la siguiente elección como candidato al dirigente estatal, a los responsables del órgano interno encargado de las finanzas o al representante acreditado ante la autoridad electoral del partido político o coalición que incumpla con la obligación de presentar los estados financieros a que está obligado. (Tesis P. XII/2007, registro 170721)
- Las autoridades administrativas electorales no pueden revisar los compromisos de campaña de los partidos políticos. (acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009)

- Se validó la “recomendación” a los partidos –contenida en disposición jurídica- de no postular a personas que, habiendo perdido elecciones internas de otro partido, decidan abandonarlo. (acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009)
- Se reconoce la necesidad de respetar en los procesos legislativos de reforma electoral el debate público y lo que se identifica como la democracia deliberativa. (acción de inconstitucionalidad 42/2009 y sus acumuladas 43/2009, 44/2009 y 46/2009)

De esta forma, es evidente que la SCJN desde su función de tribunal constitucional también ha asumido un papel central en la configuración del régimen democrático en nuestro país, particularmente en su vertiente electoral, y desde esa transición jurídica permanente a la que nos venimos refiriendo.

Pero regresando al TEPJF, y a su activismo judicial, tanto en los tiempos de silencio legislativo, como en la actualidad, es claro que a través de ello, como se ha venido reiterando, se ha dado un rumbo distinto a varias de nuestras instituciones democráticas.

Para dar sustento a lo anterior, y con el único propósito de fundamentar tales afirmaciones, vayamos al terreno de los casos, y de manera ilustrativa, pero sobre todo puntual y concreta –por razones de espacio– veamos algunos de ellos en los que se muestra esa función garante de los principios y valores democráticos, así como de los derechos político-electorales de los ciudadanos por parte de la jurisdicción electoral, y del por qué sostengo las ideas hasta aquí planteadas.

1. De los usos y costumbres a la autodeterminación en materia indígena

Como se sabe, con la reforma al artículo 2o. constitucional de 28 de enero de 1992, se reconoció por primera vez el multiculturalismo en nuestro país, el cual se vio fortalecido con las reformas del 14 de agosto de 2001. En esencia, se reconocen los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, entre ellos sus derechos políticos-electorales y sus derechos a la autodeterminación y al autogobierno.

Sin embargo, no obstante ello, uno de los aspectos que ha generado mayores tensiones es el ejercicio de esos derechos que incluso en muchos casos se han judicializado de los mismos, y, con ello a la consecuente intervención de los órganos jurisdiccionales del Estado mexicano.

A partir de los primeros asuntos sometidos en 1999 a la jurisdicción del TEPJF de Asunción Tlacolulita, Oaxaca (SUP-JRC-152/99) y de Santiago Yaveo (SUP-JDC-037/99), hasta la más reciente de Chenalhó, Chiapas (SUP-JDC-1654/2016),¹⁶ el tribunal ha recorrido un largo trecho en la armonización de los derechos indígenas por un lado, y el sistema normativo habitual por otro, y en el que ha sido necesario, entre otros aspectos, flexibilizar formalismos procesales, abrir a nuevas figuras protectoras, limitar los sistemas normativos que trastocan derechos humanos, e impulsar la autodeterminación, por mencionar algunos.

¹⁶ Al resolverse dicho expediente, se revocó el Decreto 216 emitido por la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Chiapas, por el que aprobó la renuncia de Rosa Pérez Pérez al cargo de presidenta municipal del municipio Tzotzil de San Pedro Chenalhó, y ordenó su inmediata reincorporación en el cargo para el que fue democráticamente electa durante el proceso electoral 2014-2015.

De manera más específica, y dentro de ese proceso de transición ha tenido que flexibilizar, por ejemplo, la suplencia de la queja (Jurisprudencia 13/2008); ha establecido la obligación de las autoridades electorales para proveer lo necesario para llevar a cabo las elecciones por usos y costumbres (Jurisprudencia 15/2008); en el supuesto de notificaciones ordena al juzgador ponderar la eficacia de éstas en razón a las situaciones particulares de la comunidad (Jurisprudencia 15/2010); igualmente se ha flexibilizado el análisis de la legitimación activa (Jurisprudencia 27/2011); de la misma forma se ha precisado que las normas procesales deben interpretarse de la forma más favorable (Jurisprudencia 28/2011); que el criterio de la autoadscripción es suficiente para reconocer a sus integrantes (Jurisprudencia 12/2013); la exigencia de que al resolver las controversias intracomunitarias se debe analizar integralmente el contexto (Jurisprudencia 9/2014); la intervención del *amicus curiae* en asuntos relacionados con las elecciones por sistemas normativos indígenas (Jurisprudencia 17/2014); ha precisado los elementos del derecho al autogobierno (Jurisprudencia 19/2014); sobre las normas que integran los sistemas jurídicos de las comunidades indígenas (Jurisprudencia 20/2014); y de manera importante se ha razonado que las elecciones efectuadas bajo los sistemas normativos indígenas, se pueden afectar si se vulnera el principio de universalidad del sufragio (Jurisprudencia 37/2014).

Asimismo, a nivel de tesis relevantes, se ha sostenido que ante la ausencia de regulación legal de sus derechos, debe aplicarse lo dispuesto en la Constitución y en los Tratados Internacionales (tesis XXXVII/2011); que las normas de sus sistemas normativos que restrinjan los derechos fundamentales vulneran el bloque de constitucionalidad (tesis VII/2014); que en las elecciones conforme a sus sistemas normativos, se debe garantizar la igualdad jurídica sustantiva de la mujer y el hombre (tesis XLII/2014); que en todo caso cualquier restricción de su autonomía debe ser estrictamente necesaria y razonable (tesis VIII/2015); que reducir la participación de las mujeres a la validación de las decisiones previamente tomadas constituye una práctica discriminatoria (tesis XXXI/2015); y que los partidos políticos están obligados a observar el principio *pro persona* en favor de militantes integrantes de comunidades indígenas (tesis LXXVII/2015).

Como se puede ver, grosso modo, no ha sido poco lo construido en estos años por la justicia electoral, y como la anuncié en su momento, con ello se evidencia al activismo judicial en la materia, como un proceso permanente de avance.

2. De las cuotas de género a la paridad de género

Otro tema en el que también se ha construido de manera señalada, particularmente en esta última integración de la Sala Superior del TEPJF ha sido en relación con el género que, en términos generales ha transitado de discusiones en relación con acciones afirmativas y de cuotas de género, a la llamada paridad de género que hoy se ve reflejada en la integración de los órganos legislativos del país. Incluso es un tema que ha incidido en otros como en las cuestiones indígenas en donde no obstante la autodeterminación para establecer sus propios sistemas normativos con que cuentan las comunidades originarias, éstas no pueden trastocar cuestiones de igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, por lo que, si por ejemplo se excluye a las mujeres en la toma de decisiones puede motivarse la nulidad de sus elecciones como sucedió en San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, por mencionar un caso.

Así, en este tema complejo por sí mismo, baste decir que la evolución en términos estrictamente jurídicos nos ha llevado de una negación a los derechos políticos de las mujeres a

su reconocimiento en 1953, posteriormente a la implementación de discriminaciones positivas a través de cuotas de género que han ido del 30%-70% en 2002, para efectos de la postulación de candidatos, al 40%-60% en 2007, y finalmente a la paridad de género con un 50%-50% en 2014.

Incluso en esta última reforma electoral se han precisado con mayor claridad principios fundamentales en el tema, por ejemplo, el reconocimiento de la paridad de género en la postulación de candidaturas, la integración de fórmulas de candidatos del mismo género –a propósito del asunto de las “juanitas”–, la alternancia en la integración de las listas de representación proporcional –también a raíz de un asunto resuelto por el TEPJF–, y la no asignación al género femenino de distritos electorales en donde el partido postulante haya obtenido baja votación en su último proceso electoral.

Aspectos casi todos que, como he machacado, primero tuvieron una respuesta a nivel jurisdiccional, y posteriormente fueron retomados en la respectiva reforma electoral.

Pero no solo eso, resulta que dicha reforma se ha constituido en el pivote que ahora ha alentado a la justicia electoral a pronunciarse sobre el concepto de la paridad de género en una doble dimensión, esto es, la paridad vertical y el enfoque horizontal (SUP-REC-46/2015). La primera debiéndose garantizar por los partidos la postulación de candidatos para un ayuntamiento en igualdad de proporciones entre ambos géneros, y la paridad horizontal debiendo asegurarse que el registro de candidaturas entre los diversos ayuntamientos que integran una entidad federativa, también sea en proporción paritaria.

Así pues, para entender sucintamente lo anterior, es necesario tener presente, por lo menos a vuelo de pájaro, el precedente, por ejemplo de Mary Telma Guajardo Villareal (SUP-JDC-461/2009) que, precisamente motivó a que en la legislación se incorporara y precisara la alternancia de género, a partir de la regla de colocar de forma sucesiva una mujer seguida de un hombre, o viceversa, hasta agotar las cinco candidaturas del segmento, de manera que el mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos del segmento respectivo. Por ello la Sala revocó la resolución partidaria impugnada.

Un asunto más fue el de la magistrada María Teresa González Saavedra (SUP-JDC-28/2010) en el que se clarificó que la Presidencia del Tribunal de Sonora debía ser rotativa y alternada, por lo que la Sala Superior del TEPJF concluyó que no se había seguido el procedimiento para la designación de Presidente de dicho órgano, al haberse violentado el principio de equidad y alternancia de género contenido en el artículo 22 constitucional,¹⁶ ya que los dos magistrados hombres ya habían ocupado el cargo; esto es, lo ocuparon en los años 2003 a 2006 y 2006 a 2010, respectivamente, por lo que la Sala Superior resolvió revocar los acuerdos impugnados y ordenó la designación de quien debía ocupar la Presidencia de dicho órgano jurisdiccional, conforme a los criterios mencionados.

De la misma forma destaca el llamado caso de las “juanitas”, es decir, mujeres que

¹ El artículo 22, párrafo vigésimo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Sonora establece, por una parte, que en la integración de los órganos electorales habrá paridad de género y se observará en su conformación el principio de alternancia de género y, por otra, que en la integración del Tribunal, será obligatorio conformarlo por ambos géneros.

habiendo sido postuladas por sus respectivos partidos políticos para cumplir con las cuotas de género, una vez obtenida la diputación correspondiente pidieron licencia al cargo a efecto de que sus suplentes varones ocuparan la diputación asignada, a lo cual, años después de que se presentara el fenómeno, se le puso fin mediante la modificación a un acuerdo del entonces Instituto Federal Electoral para que se estableciera que las fórmulas de candidatos debían ser del mismo género, en términos de la sentencia dictada en el SUP-JDC-12624/2011. Posteriormente dicha determinación también fue llevada a la ley.

Por último, casos más recientes, pero no menos importantes, en donde se ha tenido que analizar el tema de la violencia política de género derivado de que en las elecciones de 2015 se comenzaron a dar fenómenos cuestionables y lamentables, por lo que algunas candidatas denunciaron amenazas, levantones, y dándose incluso la muerte de alguna de ellas en el estado de Guerrero.

De todos los partidos políticos, tanto relacionadas a la elección federal como de las locales, y de diferentes puntos de la República comenzaron a llegar señales de violencia política en contra de la mujer, lo que movilizó a diversas instituciones públicas. En Sonora, por ejemplo, en plena campaña electoral aparecieron pancartas en los puentes peatonales señalando que: “Las mujeres como las escopetas... cargadas y en el rincón”.

Así, instancias como el Instituto Nacional Electoral, el propio TEPJF, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de las Mujeres y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, frente al fenómeno que se viene presentando y al percatarse de la falta de legislación en la materia, en este año confeccionaron a partir de precedentes, instrumentos internacionales, y algunas otras disposiciones, un “Protocolo para Atender la Violencia Política Contra la Mujer” que sirve de guía en el tema.

Y el primer caso que se llevó a la jurisdicción electoral y que ameritó un pronunciamiento sobre violencia política de género, (SUP-JDC-4370/2015) tiene poco tiempo, aunque no es de alguna candidata en campaña, sino de una magistrada del estado de San Luis Potosí, cuyos compañeros se dijo en la sentencia le hacían, laboralmente hablando, la vida complicada, al grado de negarle información, excluirla de algunas decisiones, e intervenir sus equipos de cómputo, lo que originó que la Sala Superior del TEPJF se pronunciara al respecto.

Cabe precisar que se ha entendido que la violencia contra las mujeres comprende todas aquellas acciones y omisiones –incluida la tolerancia– que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de derechos político-electorales, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público.

Y para terminar este aspecto, uno de los últimos casos en esta línea de acontecimientos tiene que ver con una regidora del municipio de Zapotlán de Juárez, en el Estado de Hidalgo, quien demandó violencia de género o bullying laboral (ST-JDC-215/2016).

En términos generales la regidora denunció una serie de expresiones en su contra, incluso actos que llevaron a su destitución indebida. Al respecto la Sala Regional de Toluca del TEPJF le dio la razón en el sentido de que no se justificaban expresiones dirigidas en su contra

por el hecho de ser mujer, tales como: “*las mujeres no son constantes*”, “*las mujeres debemos ser condescendientes y hacer lo que los hombres nos indiquen*”, incluso se le llegó a decir que para arreglar algunas cuestiones con los compañeros regidores no había como platicarlo con ellos, sin que no hubiese nada “*que no se solucione con una copa en mano*”. Sin contar, por supuesto, que también su destitución había sido indebida.

En consecuencia el Tribunal ordenó su restitución y se realizaran actos de reparación para que no se volviera a dar dicha violencia.

Así las cosas, estos son tan sólo algunos de los casos paradigmáticos que permiten dar cuenta de la importancia que la perspectiva de género tiene desde hace tiempo, especialmente en la justicia electoral, revelándose que, incluso, aún antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, los Tribunales Electorales del país, por convicción, ya asumían el compromiso de juzgar con perspectiva de género, tratando de maximizar los derechos fundamentales de las mujeres.

3. Partidos políticos y derechos políticos de las militancias

Otro tema central que a lo largo de los años ha desarrollado el TEPJF y que seguramente se tuvo presente al aprobar la Ley General de Partidos Políticos en 2014, tiene que ver con el hecho de la determinación judicial de que los partidos políticos eran autoridades para efectos del control de sus actos internos, lo que traía como consecuencia, además de la democratización a su interior, la exigibilidad de respeto a los derechos políticos de las militancias partidistas.

La historia inicio con la posición de no injerencia, por parte de los tribunales, en la vida interna de los partidos, hasta que, a golpe de sentencia, y producto de una permanente reflexión, se terminó reconociendo la necesidad de que la justicia estatal interviniera en la democracia partidista.

En este punto seguiré en buena parte a Leonel Castillo González, con su obra, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*. De esta forma, la primera postura se planteó en 1997, cuando al resolver el juicio identificado como SUP-JDC-012/97, se aprobó la tesis relevante: “JUIICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.”

Lo anterior implicó, lisa y llanamente, negar la posibilidad de impugnabilidad de cualquier acto de los partidos políticos, siendo la argumentación sustancial que sostuvo ese criterio el que en los artículos constitucionales 41 y 99 no existía disposición expresa o implícita que permitiera que por medio de un juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano se pudieran impugnar actos de los partidos en cuanto transgresores de la ley; y, que si bien en el artículo 12 de la ley de medios se refería a los partidos políticos como parte en los medios de impugnación, su referencia se debió a un error legislativo.

No obstante, a partir del SUP-JDC-037/2000 se varió el criterio y se sostuvo que era permisible la jurisdicción solamente que mediara acto de autoridad, generando una tutela indirecta. La base argumentativa fue que el artículo 3º de la ley de medios establecía como objeto del sistema el garantizar que todos los actos y resoluciones electorales se ajustaran a

la constitucionalidad y legalidad; que independiente del agente que originara la irregularidad, una vez acreditada ésta, se debía aplicar la consecuencia jurídica que en su caso sería la declaración de invalidez, y restitución de derechos; que el registro de candidatos por parte de la autoridad electoral podía ser uno de esos actos concretos que están sujetos a la legalidad y constitucionalidad, por lo que si se acreditaba que los procedimientos para postulación de candidatos no habían sido democráticos, se actualizaba un error provocado por el partido, y se desprendía que la voluntad de la autoridad se encontraba viciada; y, como consecuencia de ello se debían declarar inválidos tales actos.

Lo anterior generó la tesis: “REGISTRO DE CANDIDATURAS. ES IMPUGNABLE SOBRE LA BASE DE QUE LOS CANDIDATOS NO FUERON ELECTOS CONFORME A LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO POSTULANTE”.

El siguiente paso fue establecer la tutela mediante la revisión estatutaria, para lo cual se esgrimió que el artículo 27 del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales preveía que se debían establecer procedimientos democráticos, y que si bien la ley no precisaba qué se debía entender por procedimientos democráticos, la doctrina consultada permitía concluir lo qué debían entenderse por procedimientos democráticos, a saber: a. Establecimiento de una asamblea como principal centro decisor (fijación quórum, periodicidad con que se reunirá, requisitos formales para la convocatoria, posibilidad sesión extraordinaria); b. derechos a votar y ser votado; c. mecanismos de control (periodos determinados para ejercicio de cargos, causas de incompatibilidad cargos con funciones y revocación de nombramiento); d. sanciones a través de procedimientos disciplinarios (regular procedimiento, garantizar audiencia y defensa del procedimiento, describir las conductas sancionables, fundamentación y motivación en las resoluciones, determinar competencia órganos que aplican sanciones); que existían tres momentos para revisar la conformidad de los estatutos a los procedimientos democráticos: 1. Cuando la inconstitucionalidad o ilegalidad se plasme en el documento originario presentado ante el Instituto Federal Electoral; 2. Cuando aparezcan con posterioridad con motivo de alguna modificación o reforma estatutaria; y 3. Al momento de su aplicación.

Lo anterior derivó en la tesis: “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONTENER PARA CONSIDERARSE DEMOCRÁTICOS”.

Y por último en esta evolución, se sostuvo que los actos intrapartidistas eran directamente impugnables, dándose con ello el golpe de timón y se dijo que el contencioso electoral sí podía conocer de tales actos, en virtud de que así se desprendía de los artículos 17, 41 y 99, además de que la asociación de un ciudadano a un partido implicaba potenciar sus derechos fundamentales, que además la legislación en materia impugnativa no limitaba la procedencia de éstos solamente a actos de autoridad, y que los partidos por su naturaleza contraía la obligación de respetar los derechos fundamentales.

Las razones específicas para el nuevo criterio fueron: que el derecho a la jurisdicción contenido en el 17 constitucional, no hacía distinción respecto de conflictos con partidos; que disposiciones internacionales señalan que el Estado debe garantizar tutela de derechos humanos, entre ellos los político-electorales; que el artículo 41 establecía que uno de los objetivos del sistema impugnativo electoral era garantizar los derechos políticos-electorales sin limitar o excepcionar cuando intervengan los partidos; que el artículo 99 al referir la fracción V no establecía que el juicio de protección solo tuviera como fuente los actos de autoridad;

que la asociación de los ciudadanos a los partidos tenía como objeto potenciar y optimizar sus derechos fundamentales; que el artículo 79 de la entonces ley de medios no señalaba que solo sea por autoridades, sino que solamente señalaba que por actos o resoluciones que violenten; que por su parte el artículo 80 de la ley de medios solamente hacía una relación enunciativa y no taxativa; que el artículo 12 del mismo ordenamiento señalaba como sujeto impugnante a los partidos; que el ciudadano debía respetar los derechos políticos en su relación con el partido, por lo que debía existir tutela para no provocar una laguna frente a su violación; que sostener la improcedencia del juicio ciudadano contra actos partidistas reduciría la garantía de protección, y se distinguiría donde el legislador no distinguió, y que; si no se permitiera combatir o atacar las resoluciones de las instancias internas de los partidos, estas se convertirían en definitivas e inatacables, lo cual solo corresponde a las resoluciones del Tribunal Electoral.

Lo anterior dio como resultado la interrupción de la tesis “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”, para dar lugar a la tesis: “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.”

La relevancia de esta evolución puede medirse desde diversas perspectivas. En primer lugar porque fue un desarrollo producto de la labor jurisdiccional, pero al interior de un órgano colegiado con una determinada integración, es decir, fueron los mismos jueces quienes fueron cambiando el criterio, siempre sustentándose en las mejores razones para esos cambios; y segundo, porque esta evolución muy seguramente fue la base para que en la reforma de 2007 y posteriormente en la de 2014, se maximizara el tema de la justicia intrapartidaria y el de los derechos político-electorales de los militantes de los partidos políticos, lo que sin duda, ha sido uno de los pasos más importantes en el fortalecimiento de nuestro sistema de partidos políticos.

4. Procedimientos Especiales Sancionadores

Sin duda, el tema del Procedimiento Especial Sancionador [PES] en el marco del Derecho Administrativo Sancionador Electoral, es otro claro ejemplo del activismo judicial orientado a la tutela de los principios y valores democráticos, producto, también, de la mencionada transición permanente.

En efecto, la presencia del Derecho Administrativo Sancionador Electoral en el sistema electoral mexicano no es nuevo, pues ya a partir de la reforma electoral de 1989-1990 se otorgaba al entonces IFE la atribución de instaurar procedimientos para conocer de posibles infracciones cometidas por algún partido político, aunque tales facultades se reducían a tener por acreditada la falta y comunicarla a la entonces Sala Central del Tribunal Federal Electoral, quien tenía la competencia para resolver e imponer o no, la sanción respectiva.

Posteriormente, con motivo de la reforma constitucional de 1996 es que se otorga al IFE la atribución, no solo de tramitar y sustanciar los procedimientos administrativos, sino también la de resolverlos.

No obstante el diseño configurado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de aquel entonces, como se sabe, la historia dio un cambio importante a

raíz de las tensiones políticas y sociales generadas en la elección presidencial de 2006, con motivo, entre otros factores, de los famosos spots en medios masivos de comunicación, –campanías negativas– en los que se denigraron y calumniaron a instituciones y candidatos.

Quedaba claro que frente a tales eventos que apuntaban a friccionar aún más al proceso electoral en su fase de campañas, el Administrativo Sancionador Electoral requería de un ajuste inmediato que llegó con la interpretación judicial que del mismo hizo la Sala Superior del TEPJF, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-17/2006.

Y es que, con motivo de una queja planteada ante el IFE por parte de la coalición “Por el bien de todos”, en aquel momento encabezada por el Partido de la Revolución Democrática, en la que denunciaban dos promocionales transmitidos por radio, televisión e internet en contra de su candidato presidencial, es que, por los efectos perniciosos que podían ocasionar, se solicitó el retiro de dichos promocionales con urgencia; sin embargo, por unanimidad de votos, el Consejo General del referido IFE determinó que no era posible atender dicha solicitud sino a través de un procedimiento sancionador que, dicho sea de paso, en aquellos tiempos por la forma en que se encontraba regulado legal y reglamentariamente podía llevarse un tiempo de resolución muy superior al que faltaba de las campañas electorales de aquella elección.

Frente a tales circunstancias, al resolverse la apelación invocada, la Sala Superior sustancialmente razonó que, el IFE contaba con atribuciones suficientes para resolver el asunto expuesto por la coalición; y también tenía facultades implícitas para prevenir o corregir la comisión de conductas ilícitas, así como tomar las medidas pertinentes para restaurar el orden jurídico válido y garantizar el debido desarrollo del proceso electoral; que el procedimiento sancionador –contrariamente a lo sostenido por el IFE– no resultaba la vía idónea para lo anterior; que tampoco un acuerdo administrativo era suficiente para resolver la cuestión planteada, pues no satisfacía todas las formalidades procesales indispensables para garantizar la protección de los derechos del justiciable; y por tanto, en consecuencia, –y aquí nace el PES– era necesario existiera un procedimiento distinto al establecido en la legislación electoral, el cual fuera capaz de impedir oportunamente conductas ilícitas de los partidos políticos durante los procesos electorales y, a su vez, proseguir con un juicio que permitiera garantizar el derecho de audiencia del denunciado, y por ende, su adecuada y oportuna defensa.

Sin que para lo anterior, se considerara como un obstáculo el hecho de que tal procedimiento no estuviera comprendido legalmente, por lo cual la Sala Superior ordenó al IFE la creación de un procedimiento especializado más expedito al establecido legalmente, y atendiera, al menos, los siguientes parámetros: Que pudiera iniciarse de oficio o a petición de parte, a través de una denuncia que permitiera la investigación de los hechos denunciados; que posteriormente, el Consejo General sesionara a la brevedad posible para resolver sobre su admisión, señalando el día y hora para la celebración de una audiencia la cual se llevaría a cabo a través del Secretario Ejecutivo del IFE, dentro de los 5 días siguientes a la admisión, para el ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas y alegatos; en virtud de la naturaleza sumaria del procedimiento, solamente se admitirían como medios de prueba los que no necesitaran ser preparados previamente y su desahogo fuera inmediato, como documentales públicas y privadas, técnicas, presuncionales e instrumental de actuaciones. Para tal efecto las pruebas deberían ser exhibidas junto con el escrito de denuncia y ninguna podría ser aportada fuera del plazo previsto.

No obstante, en casos extraordinarios se podría ordenar el desahogo de reconocimientos, inspecciones judiciales o pruebas periciales, siempre y cuando pudieran desahogarse en la audiencia, se estimaran determinantes para esclarecer los hechos y la presunta violación lo ameritara.

Por otra parte, salvo en casos debidamente justificados, las instancias respectivas del Instituto debían formular un dictamen dentro de las 24 horas siguientes a la finalización de la audiencia, sobre el que debería resolver el Consejo General del IFE a la brevedad posible, y además, la resolución debía ejecutarse en forma inmediata.

De esta forma, con el nombre de procedimiento especializado nació el PES que hoy, a partir de la reforma electoral de 2013-2014 se ha incorporado como un eslabón más en el complejo sistema de justicia electoral de nuestro país.

Es también interesante precisar que poco después de su creación judicial y su puesta en práctica en la elección presidencial de 2006, llegó el turno a la elección por la gubernatura en el Estado de Guerrero, en donde también, ante la ausencia de previsiones en la legislación local que contemplaran procedimientos sancionadores sumarios que se instaurarán durante los procesos electorales, la Sala Superior del TEPJF resolvió el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-19/2011, en el cual se retomó el criterio sostenido en el recurso de apelación SUP-RAP-017/2006.

En esencia, la Sala Superior expuso que en materia del Derecho Administrativo Sancionador Electoral existen actos violatorios de la normativa electoral los cuales, por su naturaleza y por la probable trascendencia en la afectación de los principios que rigen toda elección, deben generar la intervención inmediata de la autoridad administrativa electoral, mediante procedimientos expeditos los cuales permitan tomar las medidas necesarias para decretar su interrupción provisional y, en su caso, su cese definitivo, sin que para ello fuera obstáculo la inexistencia de normas expresas orientadas a regular tales procedimientos, pues basta con que la autoridad respectiva cuente con ciertas facultades expresas, como la de vigilar el correcto desarrollo de los procesos electorales, para, en ejercicio de sus facultades implícitas que permitan la realización efectiva de las explícitas, cumplan con los fines que la ley les encomienda en materia de elecciones.

En ese contexto, la Sala Superior concluyó sobre la implementación de un procedimiento sumario sancionador el cual se justificaba porque, sería inaceptable que un partido político o coalición, mediante su propaganda pudiera vulnerar las reglas y principios rectores de la materia electoral y que la autoridad electoral local administrativa sólo contará con atribuciones para sancionar la conducta ilícita en un procedimiento ordinario, con plazos de mayor amplitud, pues el beneficio que eventualmente pudiera obtener dicho partido con una conducta semejante, en relación con la sanción que se le pudiese imponer y los resultados de la contienda electoral, podría ser mayúsculo, de forma tal que, en una relación de costo-beneficio, optaría por cometer la infracción.

Por tal motivo, la Sala Superior determinó, que el procedimiento especial sancionador, ya en ese momento previsto en el llamado COFIPE, podría servir de modelo normativo para la instauración del procedimiento sumario que debía ser llevado a cabo por el Instituto Electoral del Estado de Guerrero, para la sustanciación de la denuncia de origen, con pleno respeto del ámbito de competencia normativo local, salvo que determinara instaurar algún otro que colmara las exigencias de oportunidad, prontitud, certeza y objetividad correspondientes.

De esta forma, me parece, una vez más se evidencia la importancia de la actividad jurisdiccional electoral en la transición democrática, principalmente en la construcción de mecanismos de garantía de los principios constitucionales en materia electoral.

5. Otros casos

Para encaminarnos al final de estas reflexiones, permítanse algunas notas aún más generales sobre otros casos en los que, desde mi forma de ver las cosas, también se muestra cómo la justicia electoral en general, y el TEPJF en lo particular han constituido ese pivote que ha impulsado cambios destacados en nuestro proceso democrático.

a. **Candidaturas independientes.** En octubre de 2001, la Sala Superior emitió sentencia dentro del expediente SUP-JDC-037/2001, promovido por un ciudadano que había solicitado su registro como candidato al cargo de gobernador del Estado de Michoacán, para contender en el proceso electoral estatal de ese año.

Si bien el TEPJF confirmó la negativa de registro, no deja de ser relevante que se generaron sendos criterios que en su momento marcaron la pauta para el camino que a la postre seguiría el tema de las candidaturas independientes.

Al respecto, sustancialmente se razonó que la Constitución federal no establecía la exclusividad de los partidos políticos para la postulación de candidatos, aunque también se advirtió que el derecho a ser votado no se trataba de un derecho absoluto, por lo que se concluyó que las candidaturas independientes eran derechos fundamentales de base constitucional, pero de configuración legal.

En un sentido muy similar, también en su momento se pronunció la SCJN cuando en la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006, estableció que la incorporación de las candidaturas independientes al sistema electoral de Yucatán, era constitucional, pues señaló en su sentencia que no se advertía –constitucionalmente hablando– que los partidos políticos tuvieran el monopolio de la postulación de candidaturas para cargos de elección popular, ni menos aún estuviesen prohibidas las candidaturas independientes o no partidistas, porque dicho texto no empleaba algún enunciado, expresión o vocablo, mediante el cual se exprese tal exclusividad, o del que se advirtiera, claramente, la exclusión de las personas morales o físicas que no tengan la calidad de partido políticos, respecto del derecho de postulación.

Como se puede advertir, los razonamientos de la Corte siguieron muy de cerca la línea trazada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El resto de la historia la conocemos, después de estos pronunciamientos en la reforma de 2007 se precisó tal exclusividad, lo que obligó a Yucatán y Sonora a dejar de lado las candidaturas independientes; posteriormente llegó la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Castañeda Gutman, en donde se dejó al Estado mexicano la decisión de cuál sistema escoger a partir de aspectos históricos, sociales, políticos, de diseño del sistema electoral, sus fines y naturaleza.

En todo caso, lo que quiero evidenciar son los primeros pasos dados por el TEPJF y la SCJN en la dirección de abrir las candidaturas independientes.

b. **Secreto bancario.** Otros asuntos derivados de la elección presidencial de 2000 igualmente paradigmáticos fueron los conocidos como “Pemexgate” (SUP-RAP-050/2003) y “amigos de Fox” (SUP-RAP-098/2003). Al respecto, sucintamente, el IFE llevó a cabo la labor de fiscalización, sin embargo llegó al punto de archivar las quejas ya que constantemente se topó con la negativa por parte de instituciones bancarias y de la propia Comisión Nacional Bancaria y de Valores de otorgar información financiera, ya que argumentaban dichas instituciones, existía el secreto bancario.

No obstante el TEPJF 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 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 entonces IFE formalmente constituía una autoridad electoral, pero materialmente en cuanto a la labor de fiscalización de recursos públicos otorgados a los partidos, se trataba de una autoridad hacendaria, por lo que resultaba inoponible el secreto bancario.

Sobra decir que, posteriormente a este criterio, en reformas subsecuentes el legislador federal otorgó facultades a la autoridad electoral federal para acceder a toda la información financiera de los partidos políticos, sin ninguna restricción, al ser entidades de interés público, y al ejercer recursos públicos.

c. **Liquidación de partidos políticos.** Cuando derivado de la elección federal de 2000, el partido político Democracia Social pretendió evadir su responsabilidad de rendir informe sobre los recursos públicos asignados, argumentando la pérdida del registro como partido, y por tanto, el ya no contar con esa obligación, (SUP-RAP-040/2000) el TEPJF determinó que dicho proceder era indebido, pues no obstante que, por una parte la ley fuera omisa en prever algún mecanismo de liquidación, y por la otra estableciera que al cancelarse el registro de un partido político se perdían todos los derechos y prerrogativas establecidos, ello no era suficiente para sostener válidamente que exista una cancelación o supresión de obligaciones y responsabilidades derivadas de su actuación como partido político nacional.

Sobre decir que, en su momento, dicho criterio igualmente fue retomado con motivo de las reformas electorales de 2007 y 2014.

d. **El derecho de acceso a la información y los partidos políticos.** Recuérdesse que a partir del 2000 se inició una tendencia sobre el denominado derecho fundamental de acceso a la información, por lo cual en su momento se planteó la interrogante en el sentido de 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 de ciertos partidos se resistieron a ser considerados como sujetos obligados de ese derecho.

Sobra decir que hoy, jurídicamente hablando ya no se discute este tema. En parte, porque en su momento el TEPJF se encargó de precisar con toda claridad que los ciudadanos sí podían solicitar información a los partidos políticos en virtud de que son entidades de interés público y por tanto sujetos de un financiamiento igualmente público, además de que 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 su libertad de asociación política; esto es, 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.

Así pues, bien se podría seguir con otra cantidad importante de temas como la transformación de la llamada causal abstracta de nulidad de una elección a la nulidad de elección por principios constitucionales, o al tema del recuento de votos construida con motivo de la elección presidencial de 2006, o al tema ahora interesante de la libertad de expresión en el contexto de las campañas electorales, entre varios otros.

Lo que en todo caso muestran estos precedentes, y concluyo con ello, es el hecho de que en todos hubo una labor constructiva del derecho en un contexto de transición democrática; en todos hay una finalidad de hacer efectivos los principios democráticos contenidos en la Constitución; casi todos los criterios sustentados en ellos, en su momento fueron retomados por los legisladores para incorporarlos en la normativa electoral, por tanto, en el ámbito legislativo, como en la vida política del país, casi todos motivaron cambios importantes.

V. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Con lo dicho hasta aquí, considero que se demuestra con buenos argumentos cómo la justicia electoral ha sido un pivote importante en el proceso de cambio democrático en nuestro país, pero sobre todo, se revela que un entendimiento completo de ese proceso histórico, debe considerar un análisis más a detalle y puntual de lo que aquí se ha pretendido en relación con la jurisdicción electoral y sus aportaciones a la vida democrática en general, tanto en el proceso de transición, como en el de consolidación que vivimos hoy día. Todo ello particularmente a partir de la verdadera institucionalización de la justicia electoral en la década de los noventa del siglo pasado, y de manera más señalada en estos últimos 20 años.

Está claro que, dicha función tuteladora de los principios y valores democráticos, así como de los derechos político-electorales es parte de un proceso permanente que, en su cotidianidad se enfrenta a diversos desafíos.

Sin duda, estamos frente a un camino inacabado que exige un (re)pensar constante de nuestras instituciones, y en donde la democracia electoral es solamente un eslabón más, y la justicia electoral, una instancia más que, en el día a día, simplemente procura hacer la parte que le corresponde en el marco de un verdadero Estado constitucional y democrático de derecho.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Alanis Figueroa, María del Carmen. 2008. “La jurisprudencia del TEPJF: fuente formal de la reforma electoral 2007-2008” en *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Alexy, Robert. 1997. *El concepto y la validez del derecho*. Barcelona: Gedisa.

Ansolabehere, Karina. 2005. *Suprema Corte: Arbitro sin contrapesos*. México: en Revista Nexos, Número 329.

Aragón, Manuel. 2002. *Constitución, democracia y control*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Astudillo, César y Lorenzo Córdova, (coord.). 2011. *Reforma y control de la Constitución. Implicaciones y límites*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Atienza, Manuel. 2005. “El Derecho como Argumentación” en *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

_____ y Ruiz Manero, Juan. 2006. *Ilícitos atípicos*, segunda edición. Madrid: Trotta.

_____. 2003. *Las razones del derecho. Teoría de la argumentación jurídica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México.

Becerra Laguna, Ricardo. 2008. “2007 la reforma de la democracia” en *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

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

Cárdenas Gracia, Jaime. 2002. *Remover dogmas, en Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

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

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*.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002. 2002. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Cossio, Villegas, José Ramón. 2000. *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, segunda edición. México: Fontamara.

Del Río Salcedo, Jaime. 2010. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la configuración del sistema electoral mexicano*. México: inédito.

_____. 2009. "La justicia electoral local como justicia constitucional: el caso del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán". México: *Lex*, número 174.

_____. 2009. "Entre el ayer y el mañana. 10 tesis para reflexionar". México: *Lex*, número 176.

_____. 2009. *Tutela de los principios constitucionales en materia electoral: el caso mexicano*. México: en *Quid Iuris*, Tribunal Estatal Electoral del Estado de Chihuahua.

De Otto, Ignacio. 1999. *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*. Barcelona: Ariel.

Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier. 2006. *La argumentación interpretativa en la justicia electoral mexicana*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ferrajoli, Luigi. 2005. *El papel de la función judicial en el Estado de derecho, en Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

_____. 1999. *Derechos y garantías. La Ley del más débil*. Madrid: Trotta.

Ferrer, Jordi. 2007. *La valoración de la prueba*. Madrid: Marcial Pons.

Fix Zamudio, Héctor y Sergio López Ayllón, *Cambio jurídico y autonomía del derecho: un modelo de la transición jurídica en México*, página en internet: www.juridicasunam.mx

García Belaunde, D. y Fernández Segado, F. (coord.). 1997. *La jurisdicción en iberoamérica*. Madrid: Dykinson.

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

García Orozco, Antonio. *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, tercera edición. México: ADEO-Editores.

García, Soledad. 2004. *El marco teórico: la perspectiva de género y la protección internacional de los derechos humanos, en Los derechos humanos de las mujeres: Fortaleciendo su promoción y protección internacional*. San José Costa Rica.

González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio. 2000. *Transiciones y diseños institucionales*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Häberle, Peter. 2001. *El Estado constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Hurtado Gómez, Ignacio. 2016. *La justicia electoral mexicana. Entre lo litigioso y lo ríjoso. Entre la participación ciudadana y la deficitaria cultura de la legalidad*, en Monitor democrático 2016. Democracia electoral ríjosa y litigiosa en México. Un caso, la paridad de género. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Electoral de Michoacán, PGR, FEPADE, COPUEX.

_____. 2015. *El Juicio para la Protección de los Derechos Político-electorales del Ciudadano y el Procedimiento Especial Sancionador. Su puesta en práctica en el proceso electoral local 2014-2015*, en elector. México: Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

_____. 2010. *Acciones colectivas en la justicia electoral mexicana*. México: Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

Laveaga, Gerardo. 2006. *La cultura de la legalidad*, segunda edición. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Martínez Porcayo, Fernando Ojesto. 2001. *Evolución de la Justicia Electoral en México*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, inédito.

Medina Espino, Adriana. 2010. *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*, 1ª. Reimpresión. México: Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, H. Congreso de la Unión Cámara de Diputados. LXI Legislatura.

Molinar Horcasitas, Juan. 1991. *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Cal y Arena.

Nieto Castillo, Santiago. 2003. *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Nohlen, Dieter. 2005. *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Orozco Henríquez, José de Jesús. 2009. “Evolución de la justicia electoral mexicana”. Panamá: Revista Mundo Electoral del Tribunal Electoral de Panamá, Año 2, 5 de mayo.

Ruiz Massieu, José Francisco. 1993. *Cuestiones de Derecho Político. (México y España)*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Salazar Ugarte, Pedro. 2008. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México: Fondo de Cultura Económica e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Sánchez Ruíz, Enrique E. 2008. “Comunicación y democracia” en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*. México: Instituto Federal Electoral.

Taruffo, Michele. 2008. *La prueba*. Madrid: Marcial Pons.

_____. 2003. Cinco lecciones mexicanas: *Memoria del Taller de Derecho Procesal*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Valdés Zurita, Leonardo. 2009. “La aplicación de la reforma constitucional en materia electoral de 2007” en *México después. Las reformas postelectorales*. México: Universidad de Guadalajara.

Zagrebelsky, Gustavo. 2005. *Historia y constitución*. Madrid: Trotta.