

Consideraciones sobre el Federalismo Judicial Electoral

J. Jesús Orozco Henríquez

Como se sabe, uno de los rasgos principales de la trascendente reforma constitucional de 1996, aún en vigor, en materia de justicia electoral fue el establecimiento de instrumentos procesales de control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos electorales, con lo que se modificó una tendencia de más de un siglo que había propiciado que tanto las leyes como los procedimientos comiciales en nuestro país estuvieran sustraídos a dicho control.

En efecto, la citada reforma se caracterizó, entre otros aspectos, por el establecimiento de un **sistema integral de justicia electoral plenamente judicial**, en cuya cúspide se encuentra la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ocupa un lugar central, en tanto máxima autoridad jurisdiccional en la materia -con la salvedad de la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales bajo la competencia del más alto tribunal de la República- y órgano terminal en cuanto al control de la constitucionalidad de actos y resoluciones en materia electoral; al efecto, se crearon diversos instrumentos procesales para el control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos o resoluciones electorales federales y locales, es decir, se incorporaron auténticas garantías constitucionales electorales.¹

Quid Juris

El sistema se complementa con la existencia de tribunales electorales en cada una de las entidades federativas para el control de la legalidad y regularidad de los comicios locales, sin olvidar, claro está, que tanto en el ámbito federal como en el local se contemplan diversos medios de impugnación electoral de naturaleza administrativa, cuyo conocimiento y resolución se encomiendan, respectivamente, a los órganos competentes del Instituto Federal Electoral o de los correspondientes institutos o consejos electorales de los Estados y del Distrito Federal.

La idoneidad de la competencia conferida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las acciones de inconstitucionalidad en lo tocante a leyes electorales se justifica plenamente, habida cuenta que mucho más de la mitad de tales medios de defensa constitucional han versado sobre la materia electoral, en la cual el máximo Tribunal del país ha establecido importantes criterios jurisprudenciales en beneficio del Estado constitucional democrático de derecho.

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su alta encomienda constitucional de impartir justicia electoral en México, ha venido desempeñando una función garantista, antiformalista y defensora de la Constitución, mediante la tutela de los derechos fundamentales político-electorales de los ciudadanos y haciendo valer los principios de constitucionalidad y legalidad a los que deben sujetarse invariablemente los actos de las autoridades electorales federales y locales, con el objeto de asegurar la celebración de elecciones libres y auténticas.

Como lo he intentado mostrar en otras ocasiones, la función garantista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se aprecia en los diversos y relevantes criterios jurisprudenciales que ha sostenido, los cuales pueden clasificarse según tengan por objeto asegurar el acceso a la justicia electoral y a su impartición en forma completa y efectiva; el pleno respeto y la protección amplia de los derechos político-electorales fundamentales de los ciudadanos; el fortalecimiento de los partidos políticos; la democracia interna de los partidos políticos; la salvaguarda de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en sus procedimientos electorales; el control indirecto de la regularidad comicial a través del derecho administra-

¹ *Vid.*, Carlos Arenas Bátiz, Raúl Avila Ortiz, J. Jesús Orozco Henríquez y Juan Carlos Silva Adaya, *El sistema mexicano de justicia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, pp. 25-80.

tivo sancionador electoral, así como la sujeción de todos los actos electorales, tanto de las autoridades federales y locales como los definitivos de los partidos políticos, a los principios de constitucionalidad y legalidad.

En el modelo de Estado constitucional democrático de derecho, los tribunales, de manera destacada los electorales, están llamados a desempeñar un papel decisivo en la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales y en el control de la regularidad de los actos y resoluciones de los órganos del poder público y de otros sujetos jurídicos (*v. gr.*, los partidos políticos, dada su naturaleza de entidades de interés público y su eventual posición de predominio sobre los ciudadanos), habida cuenta de que, como lo ha señalado Manuel Atienza, en un régimen democrático «es el poder el que se somete a la razón, y no la razón al poder».²

Además de incorporar la posibilidad de impugnar las leyes electorales ante nuestra Suprema Corte a través de las acciones de inconstitucionalidad, con la reforma de 1996 al artículo 99 de la Constitución federal se establecieron dos juicios constitucionales de carácter extraordinario y excepcional respecto de los actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas como son: el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

En este contexto, con pleno reconocimiento a la valiosa y significativa labor que han venido desempeñando los tribunales electorales de las distintas entidades federativas en beneficio de la justicia electoral local, el tema del fortalecimiento del federalismo judicial electoral es de suma trascendencia en nuestro país, ya que, en atención a la estructura federal del Estado Mexicano, es indispensable consolidar la autonomía e independencia de los órganos judiciales electorales de las entidades federativas.

Durante décadas, las leyes electorales locales siguieron el texto de las leyes federales; muchas sólo lo reproducían, ajustando la terminología. Sin embargo, la tendencia comenzó a revertirse desde finales de la década de los ochenta con el debilitamiento del sistema de partido hegemónico y el ascenso de la fuerza electoral de los partidos de oposición. En la medida que las elecciones locales fueron cada

² Cfr Manuel Atienza, *El sentido del derecho*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 309-310.

Quid Juris

vez más competitivas, aumentó la presión ciudadana para reformar la normativa local electoral siguiendo modelos propios. Las diversas reformas electorales federales y locales que se fueron registrando sucesivamente, a partir de entonces, constituyeron el inicio de cambios que introdujeron innovaciones institucionales, con frecuencia, habiéndose planteado pioneramente en las diversas entidades federativas en varios temas relevantes y, sólo con posterioridad, incorporado al ámbito federal.³

Este proceso de innovación institucional continúa y continuará, pues la democracia es una construcción permanente, y eso implica la búsqueda permanente de renovadas formas institucionales.

El proceso que se ha dado en nuestro país hacia la «judicialización de los procedimientos electorales» se presenta no sólo como parte de la evolución histórica de nuestras instituciones que abandonó el contencioso electoral de naturaleza política, a través del cual se confería a los llamados colegios electorales de las distintas legislaturas la atribución de resolver en última instancia acerca de la validez de las elecciones, sino se enmarca dentro de la tendencia que en tal sentido se observa en el derecho comparado, como parte también de lo que en forma más amplia se ha denominado «judicialización de la política».

La expresión «judicialización de la política» es notoriamente ambigua, pues puede entenderse en más de un sentido. Intentaré despejar esta ambigüedad a fin de evitar equívocos. En un sentido, en el contexto de la justicia electoral, significa la sustitución de un sistema contencioso de carácter político por uno de naturaleza eminentemente jurisdiccional, es decir, el paso de un sistema donde las impugnaciones electorales se resuelven por órgano político conforme con criterios de oportunidad política a uno en que se resuelven por órgano jurisdiccional de acuerdo con los principios de constitucionalidad y legalidad. El establecimiento en México de un contencioso plenamente de carácter jurisdiccional tuvo lugar en 1996 (después de más de 170 años de tener un contencioso electoral, predominantemente, político) con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, innovación institucional que implicó, para

³ Irma Méndez de Hoyos, «Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997», *Política y gobierno*, núm. 1, 2003, pp. 151-152.

decirlo con José Woldenberg, la «judicialización de los diferendos electorales»⁴, en el sentido no peyorativo del término.

En otro sentido, «judicialización de la política» quiere decir «dar cada vez más poder a quien no puede ser sustituido».⁵ En este sentido de la expresión, con un carácter peyorativo, se significa que, en último término, la judicialización tiende a suprimir la decisión política o, por lo menos, a paralizar los procesos decisorios en la esfera política.

Es verdad que las fronteras de lo jurídico sobre la política se han extendido. En el modelo de democracia constitucional, si bien se ha registrado una redistribución del poder en favor de la rama judicial, se trata de una redistribución que tiene como finalidad garantizar los derechos fundamentales y, en general, el control de la regularidad de los actos y resoluciones de los órganos del poder público y de otros actores.

La «judicialización de la política» en el sentido prístino no implica que el órgano jurisdiccional electoral federal se sustituya, en su caso, a la voluntad ciudadana, a los órganos representativos o al partido político. Ello por las siguientes razones: En primer lugar, el Tribunal Electoral es respetuoso de la voluntad popular expresada en las urnas; en segundo lugar, en principio, es deferente del legislador democrático (digo «en principio» porque, por ejemplo, el legislador, así sea democrático, no podría violar el *contenido esencial* de los derechos fundamentales) y, en tercer lugar, existen, en mi concepto, ciertas determinaciones de los órganos partidarios que, en principio, pertenecen a un ámbito decisorio propio derivado de la libertad auto-organizativa de los partidos políticos, la cual incluye varios aspectos, como son la autonormativa y la autogestiva, en el entendido de que debe existir una armonía entre esa capacidad auto-organizativa y los derechos fundamentales político-electorales de sus miembros o afiliados a participar democráticamente en la formación de la voluntad partidaria.⁶

La autonomía de gestión de los partidos políticos no significa que el Tribunal Electoral no esté en aptitud de controlar jurisdiccionalmente que se hayan seguido puntualmente, conforme con la normativa intrapartidaria, los procedimientos, reglas o requisitos

⁴ Intervención en el simposium *Jueces y política*, México, organizado por el TEPJF y el ITAM, 6 de octubre de 2004.

⁵ Carlo Guarneri y Patrizia Pederzoti, *Los jueces y la política*, p. 169.

Quid Juris

objetivos aplicables.⁷ Ello debe ser así, fundamentalmente por la razón de que los partidos políticos, en tanto ejes fundamentales del moderno Estado constitucional democrático de derecho y según lo establecen la Constitución y la ley, deben tener no sólo una normativa interna democrática sino un funcionamiento democrático, tal como lo sostuvo el Tribunal Electoral en el asunto referente a los estatutos del Partido Verde Ecologista de México.⁸

En los Estados constitucionales democráticos de derecho ha operado una redistribución del poder en favor de los jueces, a tal grado que se habla de un verdadero *contrapoder*. Sin embargo, los jueces, por lo general, no son elegidos a diferencia de los representantes populares. La legitimidad de los jueces, satisfechos los requisitos constitucionales y legales para el acceso a la función, particularmente de los jueces constitucionales, no está dada, de una vez y para siempre, a partir de su nombramiento, sino se construye permanentemente mediante la motivación de las resoluciones. Es una legitimación que se adquiere vía la motivación de las sentencias. Parafraseando a Ronald Dworkin, la legitimidad de la jurisdicción depende, en buena medida, de que los jueces decidan conforme con razones jurídicas.⁹

Desde un punto de vista normativo, el tipo de conflictos que conoce y resuelve el Tribunal Electoral no hace que dirima los mismos con arreglo a consideraciones políticas; podrán tratarse de conflictos políticos, mas se deciden jurídicamente, es decir, lo peculiar es que se resuelven mediante métodos jurídicos y razones jurídicas,¹⁰ con base en lo establecido en el derecho.

Para decirlo con Klaus Stern: Jurisdicción sobre materia política no es lo mismo que jurisdicción política, esto es, jurisdicción con arreglo a criterios políticos. Un ejemplo de jurisdicción política sería la auto-calificación de las elecciones que de sus respectivos miembros realizaban antes de 1993 los colegios electorales (órganos políticos) de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

En tal virtud, debe hacerse una clara y tajante distinción. El que se trate de un conflicto de naturaleza política o, cuando menos, un conflicto entre órganos políticos (p. ej., entre la Cámara de Diputados

⁶ *Vid.*, sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-803/2002, aprobada el 7 de mayo de 2004.

⁷ *Vid.*, sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-542/2004, aprobada el 2 de noviembre de 2004.

⁸ *Vid.*, sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-021/2002 y acumulado, aprobada el 2 de marzo de 2004.

y el Poder Ejecutivo Federal en la reciente controversia constitucional sobre el presupuesto de egresos) no implica en modo alguno que la decisión jurisdiccional que pone fin al mismo sea tomada sobre la base de consideraciones políticas (por ejemplo, de conveniencia u oportunidad), sino debe ajustarse a salvaguardar los principios de constitucionalidad y legalidad. De ahí la importancia fundamental que en los últimos tiempos ha cobrado tanto en el ámbito teórico como en la praxis la argumentación jurídica, particularmente la desarrollada por los tribunales constitucionales. En todo caso, se trata de someter a escrutinio la argumentación de los tribunales constitucionales, toda vez que, por más supremos que puedan ser, no son infalibles.

Similarmente, el que un Tribunal Electoral, por ejemplo, al resolver un litigio electoral, declare la nulidad de una elección de gobernador, porque quedó acreditado que se violaron determinados principios constitucionales que deben regir en toda elección democrática y que semejantes violaciones sustanciales fueron determinantes para el resultado de la elección, no implica que dicho órgano jurisdiccional dirima un conflicto político con arreglo a consideraciones políticas.

Como observa Manuel Aragón, el control jurídico, particularmente el control jurisdiccional, a diferencia del control político, tiene estos rasgos distintivos: a) es un control objetivado, ya que el parámetro de control es un conjunto normativo preexistente y no disponible para el órgano de control; b) está basado en razones jurídicas y no en consideraciones políticas; c) su ejercicio es necesario, en cuanto ha de ejercerse necesariamente siempre que sea instado a ello, y d) está encomendado a un «órgano independiente e imparcial, dotado de singular competencia técnica para resolver cuestiones de Derecho».¹¹

En el modelo de Estado constitucional democrático de derecho, la justicia constitucional ha excluido la politización de la justicia desde el momento en que los jueces constitucionales empezaron a extender el control jurídico, es decir, un control objetivado, necesario y técnico sobre las irregularidades del poder, a fin de salvaguardar los derechos fundamentales y el principio de supremacía constitucional.

La justicia constitucional electoral no pretende eliminar lo político, ya que no intenta inhibir ni frustrar la actividad parlamentaria

⁹ «Must Our Judges Be Philosophers? Can They be Philosophers?», New Cork Council for the Humanities Scholar of the Year Lecture (2000).

¹⁰ Cfr. Eduardo García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3ª. ed., Madrid, Civitas, 2001, p. 178.

Quid Juris

ni socavar la regla de la mayoría.¹² Como destaca Perfecto Andrés Ibáñez al analizar el pensamiento de Luigi Ferrajoli, la emergencia de la perspectiva constitucional en la aplicación de la ley no amplía peligrosamente el campo de actuación y la discrecionalidad del intérprete; el deber de observar la Constitución, incluso, proporciona una garantía más de sujeción en la medida que limita el abanico de las interpretaciones legítimas, además de que el deber constitucional de motivar las decisiones judiciales proscribiera el decisionismo tan arraigado en los viejos hábitos judiciales.¹³

En términos generales, la judicialización de los procesos electorales en México ha mostrado su funcionalidad y ventajas al garantizar que la resolución de los conflictos electorales se realicen por un tribunal tercero imparcial y con base en los principios de constitucionalidad y legalidad y no, como antes, según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad y conveniencia política, como ocurría en la época del contencioso político, lo cual propiciaba recurrentes y prolongados conflictos post-electorales al margen de las vías institucionales.

Ahora bien, atendiendo a los diversos sistemas de justicia electoral local en los regímenes federales de las democracias occidentales, es posible apreciar un espectro que va de sistemas fuertemente centralizados a otros ampliamente descentralizados, en el entendido de que, en general, la decisión final de toda elección local, eventualmente y, al menos, en cierta medida, corresponde a una instancia jurisdiccional que, como tal, siguiendo a Kelsen, no correspondería propiamente a un órgano (del orden) de la Federación [*vis a vis* los órganos (de los órdenes) parciales de las entidades federativas] sino a un órgano del Estado federal o nacional como un todo (en palabras de Ulises Schmill, un órgano del orden constitucional).¹⁴ En este sentido, por ejemplo, se llega a conferir tal función a la Corte Suprema del respectivo Poder Judicial Federal (Canadá, Estados Unidos y Argentina), a un órgano electoral especializado dentro del Poder Judicial Federal (México, Brasil y Venezuela), o bien, al correspondiente Tribunal

¹¹ Cfr. *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del poder*, Bogotá Universidad Externado de Colombia, 1999, pp. 70-71.

¹² Cfr. Ernesto Garzón Valdés, «El papel del poder judicial en la transición a la democracia», en *La función judicial. Ética y Democracia*, Barcelona, Gedisa, 2003, p. 141.

¹³ Cfr. «Prólogo», en Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, pp. 11-12.

Constitucional, siguiendo el modelo europeo (Austria).¹⁵

Teniendo en cuenta el carácter dinámico del sistema federal que permite unidad nacional o diversidad regional según las necesidades cambiantes de cada específico país, frente a algunas voces aisladas que propugnan por una mayor centralización para conferirle a las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la resolución de los conflictos electorales locales, cabría ponderar si, en un futuro, convendría, mejor, que se descentralizara aun más la resolución de los medios de impugnación electorales para conferirle tal atribución, en primera instancia, a los tribunales electorales locales, no sólo respecto de los comicios locales, sino también de los federales (al menos, los relacionados con diputados federales y senadores, conservando la Sala Superior la competencia para conocer de impugnaciones contra las resoluciones definitivas y firmes de autoridades electorales locales. Una vez agotadas las instancias locales y, quizá a mediano plazo, por razones estrictamente de constitucionalidad.¹⁶

Lo anterior, sin duda, requiere previamente de un fortalecimiento de los tribunales electorales locales a fin de asegurar, en mayor medida, su autonomía funcional orgánica (aun dentro del respectivo poder judicial), así como la independencia e imparcialidad de sus miembros (frente a los demás órganos del poder público y los respectivos partidos políticos) y la eficiencia y efectividad de los medios de impugnación bajo su conocimiento a través de la ampliación de las garantías judiciales (orgánicas y procesales) previstas en el artículo 116 de la Constitución federal.

En lo concerniente a la necesaria autonomía e independencia de los tribunales electorales de los Estados, conviene tener presente la tesis de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que si los tribunales locales estatales son parte del Poder Judicial, rigen para ellos las reglas específicas previstas en el artículo 116, fracción III, de la Constitución federal, a fin de hacer efectiva

¹⁴ *Cfr.*, Ulises Schmill, «Fundamentos teóricos en la defensa de la Constitución en un Estado Federal», en *La Defensa de la Constitución*, José Ramón Cossío y Luis M. Pérez de Hacha (comp.), México, Distribuciones Fontamara, (Doctrina Jurídica Contemporánea No. 1), 1997, pp. 11-42.

¹⁵ *Cfr.*, José de Jesús Orozco Henríquez, «Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado», en *Sistema de Justicia Electoral: evaluación y perspectivas*, J. Jesús Orozco Henríquez (coordinador), México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001, pp. 45-58.

Quid Juris

la independencia judicial en la impartición de justicia local que las leyes, tanto federales como locales, deben garantizar, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 constitucional, sin hacer distinción alguna en razón de la especialización de los tribunales que formen parte de ese poder.¹⁷

A fin de fortalecer tales principios y asegurar la autonomía de los órganos jurisdiccionales electorales de las entidades federativas, así como la independencia e imparcialidad de sus miembros, incluso los correspondientes a tribunales electorales que no forman parte del poder judicial, como he sostenido en diversos foros (teniendo presente que hay una iniciativa de reforma constitucional en el ámbito federal), una vía puede ser el establecimiento en la fracción IV del artículo 116 constitucional de auténticas y mayores garantías judiciales, tanto orgánicas como procesales. En efecto, es indispensable asegurar la estabilidad judicial de los miembros de los tribunales electorales mediante el establecimiento de periodos precisos y largos de duración en el encargo, o, incluso, su inamovilidad, asegurando la permanencia de los organismos jurisdiccionales electorales y eliminando la temporalidad en su funcionamiento como ocurre en algunos Estados; la renovación escalonada de sus integrantes; su incorporación a la carrera judicial; una remuneración decorosa, así como depurar los procedimientos y requisitos de designación, con el objeto de asegurar la idoneidad técnica para el cargo y el consenso entre las diversas fuerzas políticas. Igualmente, buscar mecanismos para propiciar cierta autarquía financiera del órgano jurisdiccional, así como conferirle atribuciones normativas internas y establecer un adecuado régimen de responsabilidades e incompatibilidades para sus miembros.

Asimismo, convendría ampliar las bases constitucionales de los sistemas locales de medios de impugnación electoral y las garantías procesales de las partes, a fin de asegurar un mayor acceso a la justicia electoral de manera completa y efectiva; así, por ejemplo, generalizar la existencia de instancias locales para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos no sólo frente a posibles viola-

¹⁶ Cfr. José de Jesús Orozco Henríquez, «Los sistemas de justicia electoral local en los regímenes federales comparados», ponencia presentada en la mesa número 10: Metodología del Derecho Comparado en el *Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, febrero 2004 (en prensa).

ciones por parte de autoridades electorales sino, incluso, de partidos políticos, dada su posición de predominio frente a los propios ciudadanos. Igualmente, establecer un plazo razonable límite para resolver los medios locales y asegurar la eventual impugnación y resolución por la Sala Superior del Tribunal federal de los juicios respectivos.

Sin embargo, la reforma de la Constitución federal no constituye la única vía para fortalecer el federalismo judicial electoral, ya que atendiendo a las bondades del régimen federal, cabe la posibilidad de que las reformas sean realizadas por los órganos constituyentes o legislativo de las entidades federativas, en ejercicio de sus facultades, como ha acontecido en diversas entidades federativas en que se han registrado importantes innovaciones en el ámbito del control de legalidad por parte de los órganos jurisdiccionales electorales locales.

Así, por ejemplo, en diversas entidades federativas del país se han establecido medios impugnativos locales que tienen por objeto garantizar la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y, en algunos casos en contra de actos de partidos políticos. A título ilustrativo, se pueden citar los casos en que se prevén medios para impugnar diversos actos de autoridades electorales locales relacionados con el registro electoral (por ejemplo, Colima, Estado de México, Guanajuato, Jalisco y Nuevo León), incluso, contra actos de partidos políticos (como en Coahuila y Tlaxcala) y, por lo que se refiere a decisiones que involucren la expulsión de algún miembro (en Colima).

Es importante señalar que ha sido criterio reiterado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la necesidad de observar puntualmente el sistema de distribución competencial entre la federación y las entidades federativas en materia jurisdiccional electoral, con miras a fortalecer el federalismo judicial electoral.

Así, por ejemplo, la Sala Superior del citado órgano jurisdiccional ha establecido que debe considerarse que, de la interpretación sistemática de diversos preceptos constitucionales, se deriva un mandato constitucional para que las controversias que surjan con motivo de los comicios locales sean resueltas por órganos jurisdiccionales preferentemente locales.

¹⁷ Véase: la tesis jurisprudencial número 8/2002 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: TRIBUNALES ELECTORALES DE LOS ESTADOS, SI SON PARTE DEL PODER JUDICIAL, RIGEN PARA ELLOS LAS REGLAS ESPECÍFICAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XV, febrero de 2002, p. 594

Quid Juris

En efecto, atendiendo al carácter extraordinario del juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, acorde con lo dispuesto en los artículos 17; 40; 41, primer párrafo; 116, fracción IV, incisos c) y d), y 124 constitucionales, el **funcionamiento óptimo del sistema de medios impugnativos en materia electoral reclama que haya una vía local ordinaria funcional de control jurisdiccional de la legalidad electoral**, por lo que debe privilegiarse toda interpretación de la normativa local que conduzca a tal conclusión, de modo que, conforme con el sistema de distribución competencial entre la federación y las entidades federativas en el sistema federal mexicano, si se deduce la procedencia de un medio impugnativo para que un tribunal electoral local decida sobre una controversia electoral, debe reconocerse el derecho a los justiciables para que ocurran ordinariamente a la instancia jurisdiccional estatal que ejerza jurisdicción en el lugar en que acontecieron los hechos o actos reclamados.

Con independencia de lo anterior, es imperativo que los tribunales electorales locales ejerzan plenamente, aún más, sus atribuciones conferidas en el ordenamiento. Por ejemplo, dichos órganos jurisdiccionales están en aptitud de realizar **aplicaciones directas de e interpretaciones conformes con**, la Constitución federal en la impartición de justicia, así como realizar un más efectivo control de legalidad al ejercer un control de la constitucionalidad local cuando no se encuentre reservado a algún otro órgano jurisdiccional de la respectiva entidad federativa, tal como ha sido reconocido por el Tribunal federal, en la tesis relevante de la Sala Superior, cuyo rubro es: CONFLICTO ENTRE UNA DISPOSICIÓN LEGAL LOCAL Y LA CONSTITUCIÓN DE LA RESPECTIVA ENTIDAD FEDERATIVA. EN EL ÁMBITO NACIONAL, SU SOLUCIÓN CONSTITUYE CONTROL DE LA LEGALIDAD Y NO DE LA CONSTITUCIONALIDAD.¹⁸

La consolidación de la democracia electoral y la garantía efectiva de los derechos y libertades fundamentales, incluidos los derechos político-electorales, pasa sin duda, por el fortalecimiento del federalismo judicial electoral.

Desde mi perspectiva, como he intentado mostrar, las innovaciones en el ámbito de las entidades federativas para hacer plena realidad el federalismo judicial electoral podrían darse, en suma, en tres diferentes vertientes:

1. Algunas modificaciones, desde luego, requerirían de una reforma constitucional a cargo del órgano revisor de la Constitución.
2. Otros cambios podrían realizarse por los Constituyentes locales y las legislaturas locales, en ejercicio de sus respectivas potestades.
3. Sin embargo, no todo es cuestión de reformas constitucionales o legales, sino que puede avanzarse gran trecho en la medida en que los órganos jurisdiccionales ejercen cabal y vigorosamente sus atribuciones.

El federalismo, en general,¹⁹ y el federalismo judicial electoral, en particular, no son fines en sí mismos sino que constituyen complejas técnicas de descentralización de los Estados modernos, es decir, tienen un carácter instrumental, tendentes a hacer realidad los derechos a una *gestión pública democrática*, entre los que figuran el imperio del derecho, incluido el derecho a la tutela judicial efectiva, así como la independencia e imparcialidad de los jueces electorales.²⁰

En todo caso, cualquier propuesta de reforma requiere ponderarse debidamente, no sólo a fin de consolidar los evidentes logros obtenidos en la impartición de justicia electoral en México, lo cual permite comprobar la existencia de garantías suficientes para la celebración de elecciones libres y auténticas, incluidas las federales, que tendrán lugar en 2006.

¹⁸ El texto de la tesis relevante puede consultarse en *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005, Compilación Oficial*, volumen Tesis relevantes, México, TEPJF, 2005, pp. 449-451.

¹⁹ *Vid.*, Carl Friedrich, *Trends of Federalism in theory and practice*, New York, Frederick A. Praeger Publishers, 1968. 193 pp.

²⁰ Acerca del concepto de derechos democráticos, véase: ONU, Comisión de Derechos Humanos 1999, Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1999/57 sobre la «Promoción del derecho a la democracia»; citado en PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004.

La Supremacía Constitucional en la aplicación de las Leyes ElectORALES Estatales¹

José Alfredo García Solís*

«Que aquél que se queje con justicia
tenga un tribunal que lo ampare y
lo proteja del arbitrario»

José María Morelos y Pavón

Preámbulo

El tema de la supremacía constitucional consagrada en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido objeto de varias interpretaciones realizadas por la Suprema Corte de Justicia de la Unión, y asimismo, constituye el eje central en diversos trabajos realizados por especialistas del derecho; sin embargo, los criterios emitidos por el máximo órgano judicial y la lectura especializada sobre el tópico, generalmente vinculan dicho principio con el denominado control constitucional, el cual, como es sabido, sólo lo puede llevar a cabo el Poder Judicial de la Federación, a través de determinadas instancias, de acuerdo con lo estipulado en la Ley Suprema.

* *Coordinador de Capacitación del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.*

¹ Este artículo originalmente fue presentado en la «*Consulta Nacional sobre una reforma integral y coherente del sistema de Impartición de justicia en el Estado Mexicano*», organizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2004.

Bajo esta perspectiva, la presente investigación tiene como punto de inicio el cuestionamiento siguiente ¿se puede considerar a la supremacía constitucional como un valor absoluto e independiente a la figura del control constitucional?

Con el propósito de dar respuesta a dicha interrogante, durante el desarrollo del presente ensayo, si bien breve, se sustentan apropiadamente las conclusiones a las que se llega, así como la sencilla propuesta que se realiza en la parte final, todo lo cual, se desarrolla dentro de un marco de exposición basado en la doctrina, la jurisprudencia, la legislación y la interpretación, al igual que en el lema del ilustre jurista mexicano, José María Iglesias, que sostuvo: «*Sobre la Constitución nada; nadie sobre la Constitución*²».

Debe anticiparse, que los puntos de vista que se sostienen sobre la supremacía constitucional, atienden en forma exclusiva los alcances de este principio en el panorama estatal, a partir de dos vertientes específicas: una, concerniente a la resolución de las controversias en la materia electoral, y otra, que abarca la actividad jurisdiccional que realizan los tribunales especializados en la materia de las entidades federativas; escenarios que encuentran un punto de concurrencia a partir de la correlación que se da entre las líneas siguientes: la soberanía original como un interés difuso y colectivo del pueblo, la actividad jurisdiccional asistida en los principios de la Ley Suprema, y la plenitud operativa constitucional.

I. La soberanía nacional y los partidos políticos

1.1. La soberanía nacional como un interés difuso y colectivo del pueblo

En nuestro país, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Por tal razón, es indudable que todo poder público, federal o local, necesariamente debe nacer de la voluntad del pueblo e instituirse para su propio beneficio³.

Uno de los modos en que la voluntad del pueblo se pone en relieve de manera clara, lo es cuando se somete a su decisión la elección de los individuos que los representarán: en los poderes federales (Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y legisladores en las Cámaras de

² MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, «José María Iglesias y la justicia electoral», Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 357.