

TUTELA DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL: EL CASO MEXICANO*

Jaime del Río Salcedo**

SUMARIO: I. Presentación. II. Breves notas históricas sobre la justicia electoral en México. III. Los principios constitucionales en el derecho electoral mexicano. IV. Nulidad de elección por violación a principios constitucionales. V. El principio de la democracia interna de los partidos políticos. VI. Referencias bibliográficas.

* Ponencia presentada el 17 de septiembre de 2009, en la *Mesa 5: Constitución, Democracia y Autoritarismo*, en el marco del X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional celebrado en la ciudad de Lima, Perú.

** Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

I. PRESENTACIÓN

El objeto de este breve estudio es el de formular algunas reflexiones, forzosamente generales, sobre experiencias del sistema democrático mexicano que han sido muy ricas y fructíferas, apoyadas con la información más significativa, y con unos estándares mínimos de claridad y actualidad.

La primera parte se dedica a unas breves notas históricas de la justicia electoral en México, destacando el periodo de 1996 a 2007, como fundamental en un proceso de transición jurídica que caminó de la mano del cambio político.

Como significaran Cabrera y Fix-Zamudio, siguiendo muy de cerca la idea vertida por Grant en su clásica obra, si quisiéramos condensar en una frase la contribución de América a la defensa constitucional, podríamos decir que en este Continente surgió la verdadera y propia garantía jurisdiccional de la Constitución¹, de ahí que la segunda parte se dedique a los principios constitucionales en el derecho electoral mexicano.

Finalmente, hay un par de capítulos en los que se estudia –desde una perspectiva mexicana– la nulidad de elección por violación a principios constitucionales, y el principio de la democracia interna de los partidos políticos.

Por otra parte, quiero dejar constancia de mi profundo agradecimiento a Paola Rocío Sierra Chávez, Rubí Yarím Tavira Bustos e Ignacio Hurtado Gómez, cuyas contribuciones en la investigación han sido inestimables.

También, de modo particular, a mi amigo y reconocido profesor Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas, a quien no sólo debo la lectura de este trabajo, sino sus útiles sugerencias y oportunos comentarios.

II. BREVES NOTAS HISTÓRICAS SOBRE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

El objetivo de la presente comunicación justifica una breve referencia histórica sobre la justicia electoral en México, considerando que la doctrina nacional generalmente aceptada ha delimitado cuatro periodos sobre su evolución,² al tiempo que se viene configurando una nueva etapa, que toma como

¹ Citado por FERNÁNDEZ Segado, Francisco. “*La jurisdicción constitucional en América Latina. Evolución y problemática desde la Independencia hasta 1979.*” En: *La Democracia Constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*, Madrid, Congreso de los Diputados, Tribunal Constitucional, Universidad Complutense de Madrid, Fundación Ortega y Gasset, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, vol. II, 2002 p. 1457.

punto de partida la reforma constitucional de 2007, la legal que le siguió en 2008 y su aplicación en este año.

En un primer momento, a partir de la Constitución de 1824 se adopta, sustancialmente, el modelo inspirado en la Constitución Española de Cádiz de 1812, esto es, de elecciones indirectas, junta de parroquia, junta de partido y junta de provincia, con un sistema autocalificativo de naturaleza política, y un incipiente mecanismo administrativo de resolución de controversias en el que, desde la junta de parroquia se podía exponer queja relativa a cohecho o soborno para que la elección recayera en determinada persona, la cual era resuelta en definitiva y sin posibilidad de recurso alguno; mientras que en las juntas de partido y provincia examinaban los nombramientos de los electores designados, por lo que de hallar “*reparo*” la junta resolvía en definitiva sin recurso para impugnar.

Con pequeñas variaciones –consignadas en las leyes electorales de 1823, 1830, 1836, 1841 y 1847– se transita con este esquema durante el resto del siglo XIX, con la modalidad de que al instaurarse una República Federal, los procesos se orientan a la elección de senadores, presidente y vicepresidente de la república y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que, junto con el sistema autocalificativo se construye uno heterocalificativo en manos de Senadores, y en su momento Diputados, tanto para la calificación de elecciones, como para –en ciertos tramos históricos– la designación de los titulares del Poder Ejecutivo, pero sin apartarse en todos los casos de su esencia política.³

Entre esos pequeños matices se encuentra lo dispuesto en las *Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República*, de 12 de julio de 1830, en donde aparece la idea del empadronamiento, la integración de un padrón electoral y la entrega de boletas a cargo de un comisionado, por lo que se permitía a los ciudadanos que se considerasen excluidos el inconformarse ante las juntas electorales quienes decidían en definitiva.⁴

³ Véanse MARTÍNEZ Porcayo, Fernando Ojesto. “Evolución de la Justicia Electoral en México.” México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001, sin publicar. DE LA PEZA, José Luis, “Notas sobre la Justicia Electoral en México”. En Orozco HENRÍQUEZ, José de Jesús (comp.), Justicia Electoral en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, 1999. ARREOLA Ayala, Álvaro, “La Justicia Electoral en México. Breve recuento histórico”, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, colección Temas Selectos de Derecho Electoral, 2008.

De la misma forma, en las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* publicadas el 14 de junio de 1843, se consagran por vez primera causales de nulidad de elecciones: “*Artículo 168. Ninguna elección podrá considerarse nula, sino por alguno de los motivos siguientes: 1º Falta de las calidades constitucionales en el electo. 2º Intervención o violencia de la fuerza armada en las elecciones. 3º Falta de mayoría absoluta de los que tienen derecho de votar en las elecciones que no sean primarias. 4º Error o fraude en la computación de los votos*”,⁵ mientras que, por reforma de 22 de mayo de 1912, se adopta el sistema de votación directa en la elección.

En este periodo destaca la década que va de 1860 a 1870, en la que siguiendo la tesis del Ministro José María Iglesias, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Judicial conoce y resuelve cuestiones relacionadas con los comicios, particularmente el llamado *Amparo Morelos* en 1874.⁶

No obstante, años más adelante y siendo Presidente el Ministro Ignacio L. Vallarta, la Suprema Corte construye la tesis inversa en cuanto que el juicio de amparo no era la vía para impugnar cuestiones electorales, por lo que el Poder Judicial, a partir de ese momento y hasta 1996, se encuentra impedido de conocer sobre aspectos políticos, salvo el periodo en que tuvo vigencia el recurso de reclamación que más adelante se comentará.

De esta forma, se logra advertir que la legislación del primer periodo configura un sistema autocalificativo y heterocalificativo de corte político, en manos de los denominados colegios electorales.

El segundo tramo histórico inicia con la disposición prevista en el artículo 97 de la Constitución de 1917, que confería la facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para indagar sobre algún hecho o hechos que constituyesen una violación del voto público; sin embargo, en 1977 se reformó dicho precepto restringiéndose la facultad de la Suprema Corte cuando a su juicio se pusiera en duda “*la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la unión*”.

Ya en 1918, Venustiano Carranza emite la *Ley para Elecciones de Poderes Federales*, de 2 de julio, en la cual se mantiene y perfecciona el sistema

³ ARREOLA Ayala, Álvaro. *Op. cit.*, nota 2, p. 17.

⁴ Véase COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús (editor). “*Enciclopedia jurídico electoral de México*”. Tomo I, México, Líder Nacional Agrupación Política Nacional, 2003, p. 88.

⁵ *Ibidem*, p. 169.

⁶ MOCTEZUMA Barragán, Javier. “*José María Iglesias y la Justicia Electoral*.” México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, pp. 81-163.

autocalificativo, así como la esencia del sistema de nulidades, y se incorpora un capítulo con disposiciones penales.

Con la reforma de 1949, se comienza a configurar un sistema impugnativo de corte administrativo que abre la posibilidad de combatir actos como la negativa de registro de candidatos, el funcionamiento de los comités distritales, la designación de funcionarios electorales, y la división de los distritos electorales.⁷

Al final de este segundo periodo, el 4 de diciembre de 1951, el Presidente Miguel Alemán emite una nueva *Ley Electoral Federal*, en donde se consolida el sistema de impugnación en contra de actos de los organismos electorales ante sus superiores jerárquicos, asimismo se contempló un recurso innominado para reclamar actos de los organismos electorales, y un recurso de revocación para combatir los actos de la Comisión Federal Electoral. Se mantiene el sistema autocalificativo y se le otorgan facultades al Procurador General de la Nación para conocer de actos que se consideraran violatorios del voto, previa petición de la cámara calificadora.⁸

El tercer periodo comienza en 1977, y lo hace con la reforma al artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se contempla el recurso de reclamación para combatir las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, cuya competencia se confirió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que, si bien se consagra un medio impugnativo de naturaleza jurisdiccional, lo cierto es que adoleció de una condición fundamental que lo volvió prácticamente inoperante, y que fue el hecho de que las resoluciones de la Corte no eran vinculatorias para los colegios electorales, no obstante, en seis casos hubo un pronunciamiento de fondo en los que se declararon infundadas las reclamaciones, mientras que ocho recursos fueron desechados por improcedentes.⁹

Por su parte, la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*, de 28 de diciembre de 1977, decretada por José López Portillo, previó un contencioso electoral integrado con un sistema de nulidades, sanciones penales y cinco recursos administrativos: recurso de inconformidad, para combatir actos del Registro Nacional de Electores; recurso de protesta,

⁷ Véase el Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Electoral Federal, de 21 de febrero de 1949. En: COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús. *Op. cit.*, nota 4, pp. 337-346.

⁸ Véanse los artículos 12, 18, 115 y 129 de la Ley Electoral Federal de 1951. En: COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús, *op. cit.*, nota 4, pp. 347-360.

mediante el cual se impugnaban los resultados contenidos en el acta final de escrutinio de las casillas; recurso de queja, para atacar los resultados consignados en el acta de cómputo distrital de la elección de diputados electos por mayoría relativa y la constancia de mayoría expedida por el propio comité, y 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; recurso de revocación, por el que se combatían los acuerdos de los organismos electorales, y recurso de revisión cuando la inconformidad, la protesta o la revocación no hubiesen sido tramitadas, no se hubiere resuelto el recurso interpuesto, o la resolución dictada en una inconformidad, protesta o revocación hubiese sido contraria a algún precepto expreso de la ley.¹⁰

En 1986 se verificó una reforma electoral en la que se derogó el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y nace el Tribunal de lo Contencioso Electoral, cuyas resoluciones tendrían carácter vinculatorio, aunque podían ser modificadas por el Colegio Electoral respectivo, en tanto que, también se emitió el *Código Federal Electoral*, en donde se da forma al referido Tribunal de lo Contencioso Electoral concebido como un organismo autónomo de carácter administrativo, y cuya competencia se circunscribió a conocer de los recursos de apelación y de queja; el primero, para combatir actos de los órganos electorales federales en la etapa de preparación de la elección, y el segundo, para atacar actos durante la jornada electoral y posterior a ésta, e íntimamente vinculado con el sistema de nulidades.¹¹

No obstante, como consecuencia de la reforma de 1990, que da origen al *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, nació un órgano jurisdiccional autónomo llamado Tribunal Federal Electoral, iniciando así, el cuarto y último periodo histórico, siendo uno de sus aspectos centrales la creación de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* en 1996, y que es fundamental para comprender las implicaciones actuales de la justicia electoral mexicana.¹²

Para ello, se tuvo que pasar por la reforma de 1993 que vino a quebrantar, en un primer tiempo, el esquema de la autocalificación que se había adoptado

⁹ DE LA PEZA, José Luis. *Op. cit.*, nota 2, pp. 838 y 839.

¹⁰ Véanse los artículos del 222 al 250 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977. En: COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús, *op. cit.*, nota 4, pp. 424-426.

desde 1812, y así se estableció que la declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores correría a cargo del Instituto Federal Electoral, cuyas determinaciones podrían ser impugnadas ante el Tribunal Federal Electoral, quien resolvería de manera definitiva e inatacable.

Con la reforma de 1996, se hizo patente “*el reconocimiento de la necesaria judiciabilidad de las cuestiones electorales*”¹¹ por lo que se incorporó el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, se le instauró como máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 Constitucional, esto es, de las acciones de inconstitucionalidad como medio de control abstracto de las normas de carácter general, y se terminó con el sistema autocalificativo que tenía en la elección presidencial la última de sus expresiones.

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

Finalmente, como ya se apuntó, vio la luz la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, cuyo objeto, desde sus orígenes, ha sido garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad; dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, y proteger los derechos político-electorales del ciudadano de votar, ser votado y afiliarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Dicho sistema, con resoluciones definitivas e inatacables, se integró con el recurso de revisión –de naturaleza administrativa–, apelación y reconsideración, así como el juicio de inconformidad, revisión constitucional electoral, y el de protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, sin olvidar un juicio de naturaleza laboral.

En este escenario, uno de los aspectos de mayor importancia que se es-

¹¹ Véase COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús. *Op. cit.*, nota 4, pp. 439-473.

¹² MARTÍNEZ Porcayo, Fernando Ojesto. *Op. cit.*, nota 2, p. 26.

¹³ DE LA PEZA, José Luis. *Op. cit.*, nota 2, p. 852.

tableció -desde 1996- con este nuevo modelo integral de justicia electoral, es precisamente, el de haberse configurado medios de control constitucional en materia electoral, sin olvidar que *“la judicialización de la política que se ha venido dando en nuestro país, ... constituye la materialización de una legítima aspiración de la sociedad y principalmente de los actores políticos, para someter al imperio de la ley, a través de los tribunales judiciales, las controversias que se susciten con motivo de los comicios electorales”*.¹⁴

No obstante lo dicho hasta aquí, sin duda el principal paso en la consolidación de la judicialización electoral se ha dado en el periodo de 1996 a 2007, por lo que expondré algunas reflexiones adicionales.

Antes, se debe recordar que la reforma electoral de 1996, y particularmente el esquema de la justicia electoral se construyó sobre cuatro premisas fundamentales: 1. La observancia a la Constitución a través del control de leyes y actos en materia electoral; 2. La protección o tutela jurisdiccional de los derechos político-electorales; 3. El control de constitucionalidad sobre los procesos electorales locales, y 4. El fin del modelo autocalificativo en la elección presidencial para dar cabida a una resolución jurisdiccional definitiva e inatacable.

En esencia, se procuró conformar un sistema de justicia electoral al alcance de los ciudadanos, de los partidos políticos y de los propios candidatos.¹⁵

Sin embargo, no puede soslayarse que para llegar a este punto, existieron factores internos y externos que propiciaron condiciones favorables para su configuración en el sistema democrático mexicano, además de que los cambios diseñados, a su vez, constituyeron el punto de partida a una constante reconfiguración del entramado jurídico-electoral de México, erigiéndose como un actor fundamental el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ciertamente, antes de la reforma de 1996 no se pueden olvidar una resolución (1990) y dos informes (1991 y 1993) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como el *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México de 1998*, a los cuales me referiré, con el único propósito de evidenciar -por la vía del ejemplo- la influencia continental al diseñar un modelo de justicia electoral abierto y, particularmente, garantista de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Así, en la resolución 01/90 dictada en los casos 9798, 9780 y 9828, de 17 de mayo de 1990, la Comisión al conocer de actos relacionados con las elecciones

¹⁴ MARTÍNEZ Porcayo, Fernando Ojesto. *Op. cit.*, nota 2, p. 33.

para Gobernador y Diputados del Estado de Chihuahua, México, en 1985 y las municipales en Durango, México, en 1986, en lo que interesa, concluyó que: *“100. En cuanto a los recursos y garantías internas en México la cuestión es si la legislación interna de México dispone de los medios adecuados o de un recurso sencillo y rápido o de ‘cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, independientes e imparciales’ que amparen a quienes recurran contra ‘actos que violen sus derechos fundamentales’, como son los derechos políticos. La Comisión ha podido apreciar que un recurso con tales características no existe en México”*.¹⁶

Por su parte, en el informe 8/91, derivado del caso 10.180, de 22 de febrero de 1991, la Comisión conoció de una denuncia en la que cuestionaba la legislación electoral del Estado de Nuevo León, México, de 1987, en donde, desde la posición de los denunciantes se privaba a los ciudadanos de esa entidad federativa de contar con un recurso sencillo, rápido o efectivo ante tribunales independientes e imparciales para determinar sus derechos políticos.

Al respecto, la Comisión estimó como conclusión que: *“52. De conformidad con el análisis en el presente caso, la Comisión Interamericana ha llegado a la conclusión que el mismo es admisible y que el Gobierno de México debe cumplir con su obligación de adecuar la legislación interna de ese país a fin de que ella garantice de manera efectiva el ejercicio de los derechos políticos, reconocidos en el Artículo 23 de la Convención Americana, y brinde un recurso sencillo, rápido y efectivo, de conformidad con el Artículo 25 de la Convención, ante tribunales imparciales e independientes, según el Artículo 8 de la Convención, ante los cuales los afectados pueden hacer valer sus derechos, desarrollando las posibilidades de un recurso judicial”*.¹⁷

De la misma forma, en el informe 14/93, emitido con motivo del caso 10.956, de 7 de octubre de 1993, que tuvo como base la denuncia de diversas irregularidades en la elección del Estado de México, y del municipio de Nautcalpan, Estado de México en 1990, entre otros aspectos, la Comisión estableció en el apartado de conclusiones que: *“Al aprobar su informe 7/93, la Comisión consideró en detalle y formuló recomendaciones sobre la idoneidad de los recursos internos en materia electoral; la necesidad de un sistema probatorio que permita a los ciudadanos gozar de recursos sencillos, rápidos y*

¹⁵ ANDRADE Sánchez, Eduardo. “La reforma política de 1996 en México.” México, Universidad Nacional Autónoma de México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, número 25, 1997, pp. 57-58.

efectivos en materia de derechos políticos; y la conformación de los órganos electorales.

*La Comisión reconoce satisfactoriamente estos avances y confía en que la totalidad de sus recomendaciones a las autoridades de ese país se implementen a través de la continuación de este proceso de evolución legislativa, tendiente a garantizar plena y eficazmente los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos, reconocidos en la Convención Americana”.*¹⁸

Posteriormente, y derivado de una visita *in loco* realizada por la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos del 15 al 24 de julio de 1996, se emitió el *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, de septiembre de 1998.¹⁹

En dicho documento se reconocen los avances en materia electoral, particularmente a partir de la reforma de 1996, por lo que en todo caso, sus consideraciones se fincaron sobre una realidad anterior a la reforma, pero que igualmente resultan ilustradoras: “447. El COFIPE contiene un sistema de medios de impugnación al cual no tiene acceso el ciudadano común, y ni siquiera por sí mismos los candidatos de los partidos a los distintos cargos de elección popular. Los mecanismos que establece el sistema de medios de impugnación son los de revisión, apelación, inconformidad, y reconsideración. De ellos, el ciudadano sólo puede hacer uso del recurso de revisión únicamente cuando no se le haya expedido su credencial para votar, o cuando hayan sido indebidamente incluidos o excluidos de la lista nominal de electores. Un prerrequisito de este único recurso al que tienen acceso los ciudadanos, es que hayan realizado un trámite administrativo para solicitar ante la oficina del Registro Federal de Electores la rectificación del error”.

“449. Así pues, sólo los partidos pueden presentar candidatos, y sólo ellos pueden interponer recursos electorales, excepción hecha del recurso de revisión. En consecuencia, la misma legislación electoral mexicana actual no permite al ciudadano ejercer los recursos en materia electoral, limitándose este derecho sólo al recurso de revisión.”

En este contexto, es importante destacar y reconocer la influencia de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos en la configuración del sistema de justicia electoral prevaleciente en el país.

¹⁶ Disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/89.90span/Cap3d.htm#RESOLUCION%20N%2001/90>, [fecha de consulta el 23 de julio de 2009].

¹⁷ Disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/90.91sp/Mexico10180.htm>, [fecha de consulta el 23 de julio de 2009].

Una vez diseñado el modelo, se inició, desde mi perspectiva, un proceso de transición jurídica que puede ser medido –en grandes trazos– a partir de las dimensiones *sistemática*, de *capital técnico y humano*, *cultural*, y *político-institucional*, propuestas por Héctor Fix-Fierro y Sergio López Ayllón.²⁰

Efectivamente, desde una dimensión sistemática se puede determinar el papel del derecho dentro de un Estado social y democrático de derecho y, en ese sentido, a partir de un enfoque nacional, es evidente que el derecho electoral en particular, ha permitido la consolidación de las instituciones democráticas de México, al grado que se podría sostener que el eje estructural de la transición democrática se ha fincado sobre dos bases primarias: por un lado, las sucesivas reformas electorales, y por otro, de manera destacada, en la última década, la doctrina judicial.

Todo ello, se ha dado en un contexto que explica Manuel Atienza sobre una nueva concepción del derecho para los Estados constitucionales basada en los siguientes elementos: la importancia de los principios como parte del sistema jurídico, la función de las normas en el razonamiento práctico, el derecho como realidad dinámica y actividad social compleja, la reivindicación del carácter práctico de la teoría y de la ciencia del derecho, la sujeción a la ley conforme a la Constitución, la integración de las esferas de la razón práctica entre derecho, moral y política, y la trascendencia de la argumentación jurídica como herramienta para fundar las decisiones judiciales y como condición de las sociedades democráticas en donde “*es el poder el que se somete a la razón, y no la razón al poder*”.²¹

Así, y a partir de la reforma de 1996, se concibió que la ley electoral debiera estar subordinada a la Constitución, no solamente en sentido formal o procedimental, sino en un plano sustantivo, esto es, en cuanto fuera congruente con los principios y reglas que integran las “*normas sustanciales de la democracia*”.²²

Finalmente, no habrá que olvidar que este proceso se dio a la par de cambios esenciales al esquema de justicia constitucional en México, principalmente, a partir de las reformas constitucionales de diciembre de 1994 a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales contemplaron, *grosso modo*, la reducción a once Ministros, cambios al proceso de designación, la integración del Consejo de la Judicatura Federal, la ampliación en sus facultades de control

¹⁸ Disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/93span/cap.III.mexico/0.956.htm>, [fecha de consulta: 23 de julio de 2009].

¹⁹ Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Mexico98sp/capitulo-6.htm>, [fecha de consulta: 23 de julio de 2009].

constitucional a través de la incorporación de la acción de inconstitucionalidad, y el replanteamiento de la controversia constitucional.²³

Por otra parte, y desde una dimensión política-institucional “*relacionada con el papel de los órganos e instituciones capaces de tomar decisiones y de transformarlas en normas jurídicas*”, es indudable la posición del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, desde 1996, se ha destacado como un actor fundamental en la redefinición constante del régimen democrático mexicano, y prueba de esa influencia –tema de otra comunicación– es el contenido de la última reforma electoral procesada en 2007 y 2008, en donde tanto el poder revisor de la Constitución como el legislador ordinario trasladaron al sistema normativo varios de los criterios que en su momento sostuvo, por la vía de la interpretación, la doctrina judicial electoral.

Es precisamente en esta vertiente constructiva por parte de los tribunales, en donde pretendo inscribir la esencia de la presente comunicación, para lo cual se evidenciarán los mecanismos de tutela de los principios constitucionales en materia electoral, y concretamente, de las decisiones adoptadas por las autoridades electorales mexicanas.

Por último, en las dimensiones señaladas por Héctor Fix-Fierro y Sergio López Ayllón para medir la sugerida transición jurídica, se encontraría la del capital técnico y humano, que en términos generales va acorde con el planteamiento de la consolidación del Estado constitucional, así como la dimensión cultural en cuanto a los valores, expectativas y actitudes de la sociedad dentro de un nuevo orden social.

En estos casos, baste señalar –en razón al espacio– que existen evidencias concretas que permiten arribar al convencimiento que, desde estos enfoques, el cambio democrático visto desde la óptica política, ha ido de la mano de una transición jurídica, y que ha puesto en el centro del nuevo impulso y de la redefinición del sistema, a los principios constitucionales en materia electoral.

III. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN EL DERECHO ELECTORAL MEXICANO

²⁰ “Cambio jurídico y autonomía del derecho: un modelo de la transición jurídica en México.” En: SERNA de la Garza, José María y CABALLERO Juárez, José Antonio (Comps.) Estado de Derecho y Transición Jurídica, [en línea] México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=306>, pp. 99-105.

²¹ ATIENZA, Manuel, “El sentido del derecho”, España, Ariel Derecho, 2001, pp. 309-310.

Como se apuntaba, el reconocimiento de los principios constitucionales, y su aplicación en las sentencias de los tribunales electorales se ha convertido en uno de los mayores impulsos en la redefinición del régimen democrático en México, ya sea indicando el sentido y alcance de los derechos fundamentales y las libertades públicas, estableciendo el marco de referencia para el enjuiciamiento de la inconstitucionalidad de normas, o expresando mandatos positivos a los poderes públicos y, especialmente, al legislador.

Pero su llegada no fue en solitario, sino que se hizo acompañar de otros aspectos igualmente relevantes, por ejemplo, la afirmación de que *“La Constitución es el orden jurídico fundamental del Estado «constitucional»”*,²⁴ y por ello, la trascendencia de su carácter normativo.

Es oportuno destacar, aun y cuando sea de manera colateral, que la idea de la Constitución normativa -tan reconocida en otras latitudes- ha sido uno de esos procesos integrados al periodo de transición que se comentaba, y que ha llevado a reconocer el valor de la eficacia de las normas constitucionales, ya que en todos sus contenidos *“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”*,²⁵ por tanto, se trata de una *“voluntad de atribuir una efectiva fuerza normativa a los derechos y libertades reconocidos en los textos constitucionales”*.²⁶

Todo lo anterior, vino a modificar aquellas nociones que privilegiaban la naturaleza dogmática de la Constitución mexicana en cuanto que servía de soporte ideológico y político a un régimen autoritario,²⁷ así como el sentido exclusivamente programático de las normas constitucionales, y que en palabras de José Francisco Ruiz Massieu se entendían como: *“En las constituciones como la mexicana se contienen disposiciones ... programáticas, que establecen simplemente directivas de acción para los poderes constituidos ... son, para los agentes estatales, estímulo y guía de la acción pública, y para el pueblo representan la esperanza de que algún día se acatarán ...”*,²⁸ sin embargo, desde una perspectiva contemporánea las normas programáticas con todo y sus peculiaridades *“tienen naturaleza de normas jurídicas y a su modo participan, dentro de la constitución a la que están incorporadas, de*

²² FERRAJOLI, Luigi, citado por OROZCO Henríquez, José de Jesús, *“Jurisprudencia electoral y garantismo jurídico”* en: *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*. Compilación Oficial, segunda edición, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, pp. XXXVIII-XL.

²³ Véase ANSOLABEHERE, Karina, *“Suprema Corte: Arbitro sin contrapesos”*, *Revista Nexos*, (329):39-44, México, mayo de 2005.

su fuerza normativa".²⁹

De esta forma, la Constitución, y con ella sus normas y principios, dejaron de ser programáticas, alejándose del mundo de la política y dándole sentido a la acción de la justicia constitucional como garante de su fuerza normativa,³⁰ ya que hablar de la defensa constitucional³¹ supone, en principio, la aceptación de ésta como norma, como ley superior y suprema.³²

Regresando a los principios, comparto la idea de que la abundante literatura que procura explicar la diferencia entre los principios y las reglas jurídicas es el reflejo de que se trata de una cuestión relativamente poco pacífica, pero también de la relevancia de esta distinción a la que se le presta una *"atención creciente"*.³³

Cabe recordar que, en términos generales los principios jurídicos se conciben como 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, *"realizar una cierta acción o de dar lugar a un cierto estado de cosas en la mayor medida posible"*,³⁴ por lo que también se les ha entendido como mandatos de optimización en tanto que *"son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas"*.³⁵

En todo caso, la trascendencia de los principios constitucionales, más allá de conceptos estriba, según Zagrebelsky, en que *"Los principios dicen, por un lado, de qué pasado se proviene, en qué líneas de continuidad el derecho constitucional actual quiere estar inmerso; por otro, dicen hacia qué futuro está abierta la constitución. Los principios son, al mismo tiempo, factores de conservación y de innovación que consiste en la realización siempre más completa y adecuada a las circunstancias del presente del germen primigenio que constituye el principio."*³⁶

Todo lo anterior, en el entendido de que: *"la constitución no dice, somos nosotros los que la hacemos decir"*.³⁷

Vistos de esta manera, la trascendencia de los principios en los procesos de consolidación democrática, más allá de ofrecer una identidad a la propia Constitución permite, sobre todo, comprender la estructura, el funcionamien-

²⁴ RUBIO Llorente, Francisco. "Constitución." En: ARAGÓN Reyes, Manuel (coord.), Temas Básicos de Derecho Constitucional, Madrid, Civitas, 2001, tomo I, p. 21.

²⁵ GARCÍA de Enterría, Eduardo. "La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional." Tercera edición, Madrid, Civitas, 1994, p. 49.

to y la funcionalidad de un sistema jurídico,³⁸ en la medida de que “*actúan básicamente de contraste a la rigidez del legalismo, en tanto en cuanto la concreta disposición no debiera nunca interpretarse en virtud de sí misma, sino en aras de la realización, a través de ella, de determinados fines recogidos, precisamente, en los principios*”.³⁹

México no ha sido ajeno a esta tendencia y, en el ámbito electoral, se ha dado un constante reconocimiento a los principios, plasmándose reiteradamente en las resoluciones de las autoridades jurisdiccionales en la materia, y en ese sentido, la posición del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se podría resumir de esta forma: “*De las disposiciones referidas se puede desprender cuáles son los principios fundamentales ... dentro del sistema jurídico-político construido en la Carta Magna ... como principios que están elevados, inclusive a rango constitucional, los cuales son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables*.”⁴⁰

Un listado general sobre temas en los que se desarrollan y aplican concretamente los principios constitucionales en materia electoral, desde la doctrina judicial es el siguiente: acceso a la justicia electoral completa y efectiva (artículo 17 constitucional), acciones tuitivas de intereses difusos a favor de los partidos políticos (artículos 17, 41 y 99 constitucionales), acciones declarativas en materia electoral (artículos 17 constitucional y 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), plena ejecución de las sentencias (artículos 17, 41 y 99 constitucionales), la aclaración de sentencia como parte del sistema procesal electoral (artículos 14 y 17 constitucionales), la consustancialidad de los derechos político-electorales, la democracia interna de los partidos políticos (40 y 41 constitucionales), el principio de la conservación de los actos públicos válidamente celebrados

²⁶ CARRILLO, Marc. “La tutela de los derechos fundamentales por los tribunales ordinarios.” Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 23.

²⁷ COSSÍO Díaz, José Ramón. “Dogmática constitucional y régimen autoritario.” Segunda edición, México, Fontamara, 2000.

²⁸ RUIZ Massieu, José Francisco. “Cuestiones de Derecho Político. (México y España.)” México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, pp. 57-65.

²⁹ BIDART Campos, Germán J. “El derecho de la Constitución y su fuerza normativa.” México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 222.

³⁰ Véase CARRILLO, Marc. *Op. cit.*, nota 26, p. 33.

³¹ Véase DE OTTO Pardo, Ignacio. “Defensa de la Constitución y Partidos Políticos.” Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 11-18.

³² ZALDIVAR, Arturo. “El juicio de amparo y la defensa de la Constitución.” COSSÍO, José Ramón y PÉREZ de Acha Luis M. (comps.) “La defensa de la Constitución.” Segunda edición, México, Doctrina Jurídica Contemporánea, 2000, pp. 43-44.

(artículos 41 y 99 constitucionales), y el principio de separación iglesia-Estado (artículo 130 constitucional).

Asimismo, también destacan específicamente aquellos que rigen los procesos electorales en México, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 41 constitucional: elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; equidad en el financiamiento público de los partidos y en las campañas electorales; equidad en el acceso permanente de los partidos a los medios de comunicación social; organización de elección a través de un organismo público y autónomo; los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como rectores de la función electoral, y control de la constitucionalidad y la legalidad en materia electoral.

Finalmente, derivado del proceso electoral desarrollado en 2009, y de la reforma constitucional y legal que le antecedió, se podrían señalar otros principios que tomaron una posición importante, derivados de los artículos 6º y 134 constitucional, a saber: la imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, derecho a la información pública, transparencia y rendición de cuentas, imagen de instituciones, partidos y personas, y el carácter institucional de la propaganda política.

IV. NULIDAD DE ELECCIÓN POR VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Como muestra de ese aliento constante, que a la vez da cuenta del carácter práctico de la aplicación de los principios constitucionales a casos concretos, me propongo razonar, principalmente, sobre dos sentencias. Una de ellas ha pasado casi inadvertida, y es la TEEM-JIN-049/2007 y su acumulado TEEM-JIN-050/2007, de 8 de diciembre de 2007, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, México. Otra ha cobrado inusitada fama,

³³ ZAGREBELSKY, Gustavo. “*El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*.” Sexta edición, Madrid, Trotta, 2005, p. 109.

³⁴ ATIENZA, Manuel y RUIZ Manero, Juan. “*Ilícitos atípicos*.” Segunda edición, Madrid, Trotta, 2006, pp. 16-20.

³⁵ ALEXY, Robert. “*El concepto y la validez del derecho*.” Segunda edición, Barcelona, Gedisa, 1997, p. 162.

³⁶ ZAGREBELSKY, Gustavo. “*Historia y constitución*.” Madrid, Trotta, 2005, p. 89.

³⁷ *Ibidem*, p. 88.

³⁸ ATIENZA, Manuel, “*El derecho como argumentación*”, en: FERRAJOLI, Luigi y ATIENZA Manuel, Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 72

y es la SUP-JRC-604/2007, de 23 de diciembre de 2007, que resolvió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación.⁴¹

Ambas resoluciones tienen, sin embargo, un efecto común: permiten reflejar varios de los elementos con que se ha venido construyendo la presente comunicación, particularmente, el reconocimiento y protección de los principios constitucionales en el ámbito electoral, la sujeción de la ley a la Constitución, el derecho como realidad dinámica, y la trascendencia de la argumentación jurídica como instrumento para el sometimiento del poder a la razón.

Además, revela uno de los temas más paradigmáticos, y a la vez, más sensibles de la justicia electoral mexicana, y del propio régimen político nacional: la nulidad de una elección.

1. La causa abstracta

La denominada “*causal abstracta de nulidad*” de una elección, se gestó a partir de un ejercicio de interpretación constitucional realizado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el 29 de diciembre de 2000, al resolver el juicio SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000, con motivo de la elección de Gobernador en el Estado de Tabasco, México.

Frente a diversas irregularidades cometidas durante el proceso electoral y que, como consecuencia, transgredieron gravemente los principios constitucionales en la materia, pero, ante la omisión del legislador ordinario estatal, al no prever causas específicas y concretas que permitieran anular la elección de gobernador celebrada, se plantearon dos posiciones jurídicas.

Por un lado, la que en un primer momento se sustentó sobre el principio de que “*no hay nulidad sin ley*”, el cual ya había sido recogido en las tesis de jurisprudencia y relevante emitidas en 1991 por la Sala Central del entonces Tribunal Federal Electoral en su primera época,⁴² y que sustancialmente llevó a validar en un inicio la elección estatal a pesar de las violaciones a los principios constitucionales.

En un segundo momento se asumió la posición que al final prevaleció en la máxima autoridad jurisdiccional electoral en México, y cuya *ratio decidendi* establecía la posibilidad de declarar la nulidad de una elección cuando

³⁹ CANOSA Usera, Raúl. “*Interpretación constitucional y fórmula política*.” Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 141.

⁴⁰ Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio de revisión constitucional, identificado con la clave SUP-JRC-120/2001 de fecha de 24 de julio de 2001.

se violen principios constitucionales rectores de la función electoral, aún y cuando la ley secundaria fuese omisa, ya que en una posición garantista y de la mano de un argumento de reducción al absurdo, sostener lo contrario –se dijo–, implicaba aceptar la validez de procesos electorales contrarios a la Constitución mexicana, por el sólo hecho de no existir una configuración en la ley secundaria.

Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata afirmaron que dicha causal de nulidad provenía de la inobservancia de los requisitos básicos que debe cumplir cualquier tipo de elección, denominándosele “*causal abstracta*”, porque “*se descubre a través de operaciones lógicas de abstracción del contenido de los preceptos [constitucionales] que regulan a una elección, a través de la substracción de los elementos accidentales, lo cual permite que queden en relieve las bases esenciales, sin cuya concurrencia, no es válido considerar que se ha celebrado una elección democrática, auténtica y libre*”.⁴³

De esta manera, la integración del concepto se realizaba con los siguientes elementos: 1. Recaía sobre una elección, 2. Se producía por la inobservancia grave y determinante de elementos constitutivos y esenciales de una elección democrática, auténtica y libre, 3. Su materia versaba sobre vicios producidos en cualquier parte del proceso comicial y, 4. La declaración surgía de la revisión que hacía la autoridad del cumplimiento o no de los elementos constitutivos y sustanciales de una elección.⁴⁴

Así, los principios que se tutelaban bajo la llamada “*causal abstracta*” y que fueron plasmados en la jurisprudencia *NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación de Tabasco y similares)* eran los siguientes: “*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; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad*.”⁴⁵

2. La reforma constitucional en materia electoral de 2007

⁴¹ Véase GONZÁLEZ Oropeza, Manuel y BÁEZ Silva, Carlos. “La muerte de una causal abstracta y de la sobrevivencia de los principios constitucionales rectores de la función electoral.” México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2007.

No obstante la trascendencia del criterio judicial asumido –en casi siete años– en la tutela de los principios constitucionales vinculados a los procesos electorales en México, con la llegada de la reforma constitucional electoral en noviembre de 2007, el Poder Revisor de la Constitución pretendió acotar la facultad interpretativa del Tribunal Electoral en materia de nulidades.

Al respecto, aprobó la adición del párrafo segundo, de la fracción II, del artículo 99 constitucional, respecto de que: *“Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes”*.

Sobre el particular, en las respectivas exposiciones de motivos tanto de la Cámara de Senadores, como de la de Diputados se indicó que, con dicha reforma, se perfeccionaba el sistema de nulidades *“cerrando la puerta a la creación de causales no previstas por la ley, que tanta polémica provocó en años pasados”*,⁴⁶ *“sin poder establecer por vía de jurisprudencia, causales distintas”*.⁴⁷

De tal suerte que, frente a aquellas operaciones lógicas de abstracción del contenido de preceptos constitucionales –realizada por la doctrina judicial–, ahora, la exigencia constitucional –planteada por el poder legislativo– se limitaba a lo expresamente previsto en la ley.

Así, tomada la decisión –¿política?– por el constituyente mexicano, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se vio impedido de seguir tutelando los principios constitucionales inherentes a elecciones auténticas y libres por la vía de la *“causal abstracta”*, limitándose a partir del 14 de noviembre de 2007 a conocer solamente de las causales *“expresamente”* indicadas en la ley, y dejando de tener aplicación la tesis de jurisprudencia que se había generado.⁴⁸

Con lo anterior, volvieron a surgir preguntas fundamentales –incluso para la normalidad democrática de los procesos electorales en México–, cuya respuesta había inspirado la creación de la causal abstracta: ¿sólo puede declararse la nulidad de una elección en los supuestos expresamente previstos en la normativa secundaria a pesar de que se viole gravemente un principio constitucional?, ¿no hay nulidad sin ley?, y ¿puede validarse una elección a

⁴² Sala Central, Tesis de Jurisprudencia CAUSAS DE NULIDAD. IRREGULARIDADES QUE NO CONSTITUYEN. (Sala Central SC/IEJ07/91) y la Tesis Relevante SECRETO DEL VOTO. NO CONSTITUYE CAUSA DE NULIDAD LA FALTA DE RESPETO AL. (SC/IEJ160/91), [en línea] [fecha de consulta: 24 de julio de 2009].

Disponibles en <http://148.207.17.195/siscon/gateway.dll/njurTes?f=templates&fn=default.htm>,

sabiendas de que se están conculcando mandatos constitucionales?

3. La transfiguración de la causa de nulidad abstracta

Ante tales interrogantes, no tardó en llegar la respuesta por parte de la doctrina judicial, específicamente, del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

Con motivo de la elección de Presidente Municipal del Ayuntamiento del municipio de Yurécuaro, la autoridad jurisdiccional electoral local tomó la determinación de declarar la nulidad de la elección en virtud a la utilización de símbolos, expresiones y alusiones de carácter religioso, en clara contravención de lo dispuesto en los artículos 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se recoge el principio histórico de la separación iglesia-Estado, y el 35, fracción XIX, de la normativa electoral del Estado, en donde existe una prohibición de usar aspectos religiosos en la propaganda de los partidos políticos.⁴⁹

Cabe señalar que las conductas contrarias a la Constitución consistieron, *grosso modo*, en el inicio de la campaña electoral con una misa en la que se utilizaron camisas y colores que identificaban la campaña del partido, así mismo se publicaron boletines registrando el hecho anterior y calificándolo como un “*bocadillo espiritual*” al término del cual, el candidato se dedicó a saludar a los asistentes, en otro acto religioso hizo guardia en un féretro portando logotipo del partido que lo postuló, mientras que participó en festividades religiosas de la Capilla del “*Rosario*”, así como en las ceremonias del “*Día de Muertos*”, finalmente, al cierre de la campaña utilizó conjuntamente las imágenes de San Judas Tadeo, la Virgen de Guadalupe y urnas electorales, portando de manera permanente y en forma de collar un “*rosario*” en el pecho, sin olvidar el agradecimiento a las estructuras religiosas por el apoyo brindado en la campaña.

Baste decir que, en el caso mexicano, la separación de la iglesia y el Estado, es uno de los principios fundacionales adoptado constitucionalmente,⁵⁰ que refleja en buena manera el “ser” nacional y la conciencia colectiva que reafirma cotidiana y bíblicamente: “dad al César lo que es del César, y a Dios lo que es de Dios”,⁵¹ además de que tiene una connotación histórica muy profunda que

⁴³ CASTILLO González, Leonel y REYES Zapata, Mauro Miguel. “*Notas tendentes a la construcción del concepto de causa abstracta de nulidad de una elección.*” Trabajo inédito citado con autorización de sus autores, p. 5.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 1-2.

⁴⁵ *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Jurisprudencia. Compilación oficial*, segunda edición, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, p. 200.

recorre prácticamente buena parte de la conformación social, política y cultural que va desde la colonización (a partir de 1521) hasta las Leyes de Reforma (1859-1860), pasando por el movimiento de Independencia (1810-1821), la etapa centralista (1835-1846) y la Revolución de Ayutla (1854).

En este contexto, las preguntas que, en su momento, se encontraban subyacentes a la decisión –nuevamente– eran: ¿sólo se puede declarar la nulidad de una elección en los supuestos de hecho exclusivamente contemplados en la legislación secundaria, esto es, al actualizarse una causa prevista en un concreto dispositivo legal?, ¿qué pasa si en un proceso electoral tanto en la etapa de preparación de la elección como en la jornada electoral se viola gravemente un principio constitucional?, ¿queda impune porque la ley secundaria no prevé expresamente la nulidad por violación por los principios constitucionales?, y ¿qué sucede con la plena eficacia o validez de las normas constitucionales que consagran tales principios?⁵²

Sustancialmente, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán sostuvo que, no obstante que el legislador secundario omite regular expresamente en la ley una concreta causa de nulidad, ante la verificación de una violación grave y generalizada a los principios rectores de la función y materia electoral, es posible aplicar las normas constitucionales y, en su caso, declarar la nulidad de una elección.

Ciertamente, el punto de toque entre la “*causal abstracta*” y el nuevo criterio, era que ya no se trataba de operaciones de abstracción, sino de una interpretación y aplicación directa de un principio constitucional, en tanto que se configuraba como un territorio común la afirmación de que no podían validarse elecciones que transgredieran la Constitución mexicana.

Lo anterior, a partir de que el Tribunal Electoral de Michoacán –ante la omisión del legislador– debía propender a la normalidad constitucional, dotando de plena eficacia los principios contenidos en la Ley Mayor que son rectores de la materia electoral, tanto en el ámbito u orden federal como en el de los Estados.

Por tanto, los procesos electorales de las entidades federativas se rigen

⁴⁶ Véase Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2341-I, viernes 14 de septiembre de 2007.

⁴⁷ Véase Gaceta del Senado, Segundo año de ejercicio, Primer periodo ordinario, miércoles 12 de septiembre de 2007, p. 41.

⁴⁸ Véase ELIZONDO Gasperín, Ma. Macarita, “*Metamorfosis de la Causal Abstracta de Nulidad de Elección en México*”, México, Tribunal Electoral del Estado de Puebla, 2008, Círculos de Lectura Jurídica, número 2, pp. 39-41.

por principios constitucionalmente consagrados que reclaman una plena observancia, derivada, precisamente, de la supremacía de las normas que las contienen. En este contexto, el Tribunal Electoral de Michoacán debía eliminar cualquier obstáculo que atentara, afectara, o impidiera que tales principios y sus normas adquirieran o alcanzaran vigencia o eficacia absoluta.

De esta forma, la exclusividad de las nulidades al infringir textos legales no excluía que cualquier violación a los principios rectores de la función y la materia electoral diera como resultado la nulidad de la ley o el acto (elección) que lo provocaba.

Por último, se concluyó que existían por un lado nulidades legales, pero también nulidades derivadas de la afectación a los principios contenidos en la Carta Magna y en las normas constitucionales locales.

Bajo estas premisas, el 8 de diciembre de 2007, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, por unanimidad de votos, resolvió decretar la nulidad de la elección del municipio de Yurécuaro, Michoacán.

Por su parte, al llevarse la resolución a una revisión ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, máxima autoridad jurisdiccional electoral del país, también por unanimidad de votos de los magistrados se resolvió el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-604/2007, confirmándose el criterio de la nulidad de elección por violación a principios constitucionales.

Con motivo de dicha resolución confirmatoria, se escucharon razones importantes de parte de los magistrados de la Sala Superior, que bien reflejan, por un lado su posición jurídica frente a un caso particular, pero que, por otra parte y desde la óptica de las transiciones jurídicas –de la que ya he hablado–, pueden constituir referencias sobre el papel de una institución capaz de tomar decisiones y transformarlas en normas jurídicas.

Esos argumentos consistieron en los posicionamientos expuestos en la sesión de resolución,⁵³ y en donde la Magistrada Presidenta María del Carmen Alanís Figueroa destacó que, cuando un acto es contrario a la Ley Suprema *“evidentemente no puede ser reconocido como válido”*.

Asimismo, el Magistrado Manuel González Oropeza señaló que, con la resolución se garantizaba el principio de “supremacía constitucional” y que, en todo caso la reforma de 2007 no había derogado la aplicación de la Cons-

⁴⁹Véanse las sentencias dictadas en los juicios de inconformidad TEEM-JIN-049/2007 y su acumulado TEEM-JIN-050/2007, del 8 de diciembre de 2007, consultables en el portal www.teemich.org.mx.

titución para las elecciones.

Por último, el Magistrado Flavio Galván Rivera manifestó que, la obligación de un Tribunal era garantizar la constitucionalidad y que, *“lo expreso puede deducirse del orden constitucional o del orden legal”*.

Así, la trascendencia del criterio construido por la vía interpretativa es de tal importancia, que vino a ocupar el papel tutelador de los principios constitucionales vinculados con los procesos electorales en México.

V. EL PRINCIPIO DE LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Otro de los temas trascendentes en el sistema político mexicano, es el de los partidos políticos y su vínculo directo e imprescindible con el principio de democracia interna.

Hablar de los diferentes aspectos que giran en torno a estas formas de organización política, rebasaría por mucho los límites de la ponencia, por lo que un referente importante, y por el momento suficiente, es el hecho de que se ubican en el centro de la vida política, social y económica de las sociedades democráticas; en palabras de Hans Kelsen: *“la democracia moderna descansa ... sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático”*.⁵⁴

La democracia interna de los partidos va de la mano con la corriente garantista, a partir del reconocimiento -garantías primarias- y la tutela judicial –garantías secundarias– de los derechos fundamentales de las militancias partidistas, y si bien constituye un tema central para la salud de las democracias actuales, en la realidad ha mostrado un escaso desarrollo legislativo, judicial y académico.⁵⁵

Para Luigi Ferrajoli, la protección de todos los derechos fundamentales es una de las notas distintivas del garantismo jurídico en oposición al quebrantamiento de ciertas características tanto del Estado de derecho, como de la propia *“democracia constitucional”*.⁵⁶

Frente a este escenario, y por el carácter fundamental de los partidos políticos en el régimen democrático mexicano, no fueron pocas las voces

⁵⁰ Véase GONZÁLEZ Ávelar, Miguel. *“Relación Estado-Iglesia en México.”* México, <http://www.biblio-juridica.org/libros/21693/16.pdf>, consultada el 24 de julio de 2009, pp. 312-314.

⁵¹ Evangelio según San Mateo, capítulo 22, versículo 21. .

⁵² DEL RÍO Salcedo, Jaime. *“La transfiguración de la causa de nulidad abstracta. Un acercamiento a la nulidad de elección por violación a los principios rectores de la función y la materia electoral en sede constitucional y legal.”* México, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2008.

que se manifestaron pidiendo “*democracia dentro y fuera de los partidos; democracia con y en los partidos*”.⁵⁷

Cabe señalar que, el imperativo democrático en la vida interna de los partidos, ha sido recogido a partir de cláusulas explícitas e implícitas contenidas en los textos constitucionales y en la normativa secundaria de cada Estado, como lo pone de relieve en su interesante análisis José de Jesús Orozco Henríquez,⁵⁸ en el que se tiene que: Argentina (Artículo 38. “*garantiza su organización y funcionamiento democráticos*”), Bolivia (Artículo 210. “*I. La organización y funcionamiento de... los partidos políticos deberán ser democráticos*”), Chile (Artículo 15° “*normas que aseguren una efectiva democracia interna*”), Colombia (Artículo 107. “*Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente*”), Costa Rica (Artículo 98. “*Su estructura interna y funcionamiento deberá ser democráticos*”), Ecuador (Artículo 108. “*Su organización, estructura y funcionamiento será democráticos*”), El Salvador (Artículo 85. “*Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa*”), España (Artículo 6. “*Sus estructura y funcionamiento deberán ser democráticos*”), Honduras (Artículo 48. “*Se prohíbe a los partidos políticos atentar contra el sistema... democrático...*”), Panamá (Artículo 138. “*La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos estarán fundados en principios democráticos*”), Paraguay (Artículo 125. “*por métodos democráticos... a fin de asegurar el carácter democrático de los mismos*”), Perú (Artículo 35. “*asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos*”), Portugal (Artículo 10. “*los partidos concurren... dentro del respeto a los principios... de la democracia política*”), Uruguay (Artículo 77. “*ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades*”), y Venezuela (Artículo 67. “*Todos los ciudadanos y ciudadanas... derecho de asociarse... mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección*”).

Por su parte, países como Brasil, Guatemala, Guinea Ecuatorial, México, Nicaragua y, República Dominicana, tienen referencias implícitas tanto en sede constitucional como en la ley secundaria, además de que se prevén prescripciones de diversa naturaleza que, en todo caso, confirman la vocación democrática de sus partidos políticos. En suma, con un contenido material inexcusable de democraticidad.

La trascendencia de lo anterior, se puede entender en palabras de Fernando Flores Giménez, cuando afirma: “*la democraticidad de los partidos deja de ser una hipótesis deseable para constituir un precepto de la Constitución,*

la cual, por serlo de un Estado democrático de Derecho, es necesariamente normativa”.⁵⁹

Asumiendo que se puede llegar a un espacio común en el que comulguemos con la exigencia democrática en la vida interna de los partidos, baste mencionar que en México la doctrina judicial y académica⁶⁰ han definido que los elementos mínimos para que un partido político nacional pueda ser calificado de democrático son:

A. Participación: Carácter electivo de los cargos directivos, periodicidad en su renovación y colegiación de los mismos; sufragio activo y pasivo; facilidad para construir corrientes internas; regla de la mayoría para la toma de decisiones; la asamblea general como principal centro decisorio del partido; instrumentos de democracia directa; pluralismo interno, y contribución de los afiliados para el sostenimiento del partido.

B. Igualdad.

C. Mecanismos de control: Revocación de cargos; incompatibilidad de los cargos del partido con funciones públicas, reducción de los periodos de mandato, y la no reelección.

D. Reconocimiento de los derechos fundamentales: Libertad de expresión, crítica y opinión; libertad de creación de corrientes internas; acceso a cargos; acceso a la información; respeto a los principios procesales en procedimientos disciplinarios partidistas, libre acceso y salida del partido.

E. Tutela de los derechos fundamentales: Reconocimiento de los derechos en los estatutos; defensor del afiliado, y procedimientos disciplinarios.

F. Cultura cívica democrática.

No se omite señalar que, la confección de estos elementos se ha dado en buena medida a partir de diversas resoluciones emitidas por las autoridades jurisdiccionales electorales, esto es, la definición se ha dado tomando como punto de partida el contraste constitucional con las realidades que respira el régimen político mexicano.

1. Evolución del criterio

Asumiendo que, *mutatis mutandis*, los partidos políticos deben compartir una identidad de principios democráticos con el Estado constitucional, reconociendo la necesidad de un control constitucional y legal sobre sus actos, así

⁵³ Véase video de la sesión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [fecha de consulta 24 de julio de 2009] Disponible en http://www.trife.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/video_demanda/TransmisionDemanda.asp?video=2007/se_231220071000.rm

como para la resolución de sus controversias, se trazó la necesidad de una jurisdicción estatal, y que en términos normativos se depositó en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, fue necesario un proceso de constante interpretación y argumentación jurídica que pasó de aquel criterio en 1997, en el que se negaba jurisdicción para conocer situaciones relacionadas con la vida interna de los partidos, hasta llegar a golpe de buenas razones jurídicas, al criterio en 2003 en el que se aceptó el conocimiento de actos intrapartidistas.

Para estar en condiciones de ofrecer un atisbo general de la evolución jurisprudencial, habré de seguir los pasos de Leonel Castillo González, quien en su obra *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, da cuenta puntual de las razones que se fueron sustentando en el andar.

A. El impedimento de conocer sobre cuestiones de vida interna de los partidos. - En esta primera fase, no se admitió la posibilidad de conocer de aspectos vinculados con la vida de los partidos, porque se concibió que el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano sólo permitía impugnar actos de autoridad.

A partir del juicio SUP-JDC-012/97, prevaleció la tesis de jurisprudencia “*JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. (S3ELJ 15/2001).*”

La argumentación que sostuvo el criterio tomó como punto de partida que en los artículos constitucionales 41 y 99 no existía disposición expresa o implícita que permitiera que, por medio del juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, se pudiera impugnar actos de los partidos en cuanto transgresores de la ley.

Asimismo, se consideró que del sistema de medios de impugnación se desprendía que el sujeto pasivo de los medios impugnativos eran las autori-

⁵⁴ Citado por MORODO, Raúl y MURILLO de la Cueva, Pablo Lucas. “*El ordenamiento constitucional de los partidos políticos.*” México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 5.

⁵⁵ OROZCO Henríquez, José de Jesús. “*La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional.*” México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, colección Cuadernos de Divulgación sobre aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral, número 7, 2004, pp. 8 y 13.

⁵⁶ FERRAJOLI, Luigi. “*El garantismo y la filosofía del derecho.*” Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2001, p. 72.

⁵⁷ VALADÉS, Diego. “*Problemas constitucionales del Estado de derecho.*” México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 112.

⁵⁸ OROZCO Henríquez, José de Jesús. *Op. cit.*, nota 54, pp. 16-17.

dades electorales en la figura de la autoridad responsable, como se evidencia en diversas disposiciones, por lo que, si bien –antes de la reforma de 2008–, en el entonces artículo 12, apartado 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se refería a los partidos políticos como parte en los medios de impugnación, su referencia se debía a un error legislativo.⁶¹

B. Control indirecto a través de actos de autoridad. -Posteriormente se buscó una tutela parcial e indirecta, y así, a partir de la sentencia SUP-JDC-037/2000 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se sostuvo que era permisible la tutela jurisdiccional solamente que mediara acto de autoridad. La base argumentativa fue:

El artículo 3º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establecía como objeto del sistema garantizar que todos los actos y resoluciones electorales se ajustaran a la constitucionalidad y legalidad, por lo que, independiente del agente que originara la irregularidad, una vez acreditada ésta, se debía aplicar la consecuencia jurídica que en su caso era la declaración de invalidez y restitución de derechos.

Lo anterior se estimó así, puesto que, un vicio de la voluntad es el error, ya sea de la autoridad o propiciada por otro agente, por lo que una vez invocado como causa de pedir en un medio de impugnación, y acreditado éste, se debía proceder a la invalidez del acto.

También se consideró que el registro de candidatos por parte de la autoridad electoral era uno de esos actos concretos que estaban sujetos a la legalidad y constitucionalidad, por lo que, precisamente en estos casos, las autoridades administrativas electorales actuaban de buena fe, y si se acreditaba que los procedimientos para la postulación de candidatos no había sido democrático, entonces se actualizaba el error provocado por el partido y, en consecuencia, la voluntad de la autoridad se encontraba viciada por error, trayendo como consecuencia del vicio provocado, la invalidez del acto de autoridad.

Como indica Leonel Castillo González, esa concepción “*condujo al análisis de los estatutos y de los actos del proceso electivo interno*”, generándose, además, la tesis de jurisprudencia “*REGISTRO DE CANDIDATURAS. ES IMPUGNABLE SOBRE LA BASE DE QUE LOS CANDIDATOS NO FUERON*

⁵⁹ FLORES Giménez, Fernando. “*La democracia interna de los partidos políticos.*” Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, p. 24.

⁶⁰ CASTILLO González, Leonel. “*Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción.*” México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, pp. 39-103.

ELECTOS CONFORME A LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO POSTULANTE. (S3ELJ 23/2001) ”.

C. Tutela por vía administrativa. - El propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia SUP-JDC-021/2000, en un notable esfuerzo por mejorar y adaptar el derecho a las nuevas exigencias, mencionó que al Instituto Federal Electoral le correspondía la tutela administrativa a través del procedimiento administrativo sancionador pudiendo, en su caso, restituir a los militantes en el goce de sus derechos violados, lo cual se fincó sobre la siguiente línea argumentativa:

Los partidos políticos eran y son entidades de interés público conforme al artículo 41 de la Constitución General de la República, en tanto que el Instituto Federal Electoral es autoridad en la materia conforme al citado precepto constitucional, y las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales son de interés público.

Con base en lo anterior, le correspondía a la autoridad administrativa electoral la aplicación y ejecución de todas las disposiciones contenidas en dicho cuerpo normativo, mientras que una de las principales obligaciones de los partidos contenidas en la normativa electoral era y es conducir sus actividades conforme a los principios del Estado democrático.

La relevancia de esta perspectiva supone el reconocimiento de que otro de los fines del Instituto Federal Electoral era el de asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales de manera integral y directa en todas sus modalidades, incluida las que se presentan al interior de los partidos políticos, por lo que la autoridad administrativa podía incoar procedimientos administrativos sancionatorios cuando se violentase la normativa electoral, y como consecuencia de ello, cuando un partido transgrediera el derecho político-electoral de un militante, era responsabilidad del Instituto establecer el procedimiento sancionatorio para garantizar la legalidad del actuar del partido, y además prever la restitución al militante del derecho violado.

Dicha argumentación se recogió en la tesis “*DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. SU VIOLACION 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. (S3EL 007/2001)”.

D. Tutela mediante la revisión estatutaria. Esta posición asumida por la máxima autoridad electoral de México, surge a partir de la revisión a los requisitos democráticos que debían contener los estatutos de los partidos políticos. Los argumentos que sirvieron de base fueron:

La normativa electoral preveía que en los estatutos partidistas se debían establecer procedimientos democráticos para la integración y renovación de órganos directivos; sin embargo, la propia ley no precisaba qué se debía entender por procedimientos democráticos, por lo que, al acudir a la doctrina se llegó a concluir que debía entenderse por procedimientos democráticos: 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 de cargos con funciones y revocación de nombramiento); d. sanciones a través de procedimientos disciplinarios (regular procedimiento, garantizar audiencia y defensa, describir las conductas sancionables, fundamentación y motivación en las resoluciones, determinar competencia órganos que aplican sanciones).

Especial interés reviste la idea de que para optimizar la tutela sobre los actos de los partidos, 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 los vicios aparecieran 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. (S3ELJ 03/2005)*”.

E. Los actos intrapartidistas son directamente impugnables.- Finalmente, se dio el golpe de timón y se dijo que el contencioso electoral sí

⁶¹ La redacción –antes de la reforma de 2008- del anterior inciso b), del párrafo 1, del artículo 12 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establecía: “Son partes en el procedimiento de los medios de impugnación las siguientes: b) La autoridad responsable o 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; y”, en tanto que el artículo 81, párrafo 1, antes y ahora, no tenía, ni tiene incisos, sino que el párrafo es único.

podía conocer de tales actos, en tanto se desprendía de los artículos 17, 41 y 99 constitucionales, además de que la asociación de un ciudadano a un partido implicaba potenciar sus derechos fundamentales, la legislación no limitaba la procedencia de un medio de impugnación solamente a actos de autoridad, y que los partidos por su naturaleza contraían la obligación de respetar los derechos fundamentales.

Los razonamientos empleados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para el nuevo criterio fueron:

El derecho a la jurisdicción contenido en el artículo 17 constitucional no hace distinción respecto de conflictos entre órganos o ciudadanos vinculados a un partido, además de que diversas disposiciones internacionales señalan que el Estado debe garantizar la tutela de derechos humanos, entre ellos los político-electorales.

Por su parte, el artículo 41 de la Constitución General de la República establece que uno de los objetivos del sistema impugnativo electoral es garantizar los derechos políticos-electorales, sin limitar o excepcionar cuando intervengan los partidos, mientras que el artículo 99 constitucional no establece que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sólo tenga como fuente los actos de autoridad.

Lo anterior, sin soslayar que la asociación de los ciudadanos a los partidos tiene como objeto potenciar y optimizar sus derechos fundamentales.

Resulta de la máxima importancia distinguir que el entonces artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no señalaba que la procedencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano sólo fuera por actos de autoridad, mientras que, el artículo 80 del referido ordenamiento únicamente indicaba una relación enunciativa y no taxativa, y el artículo 12 del mismo cuerpo normativo refería como sujeto impugnante a los partidos, ello ante el estudio de aspectos que en su momento no se habían tenido al alcance, y la inexistencia de elementos que acreditaran el descuido.

Así, nos aproximamos al punto que interesa destacar, consistente en que de la relación jurídica originada por los derechos político-electorales del ciudadano vinculado a un partido político, éste contrae el deber de respetarlos, por lo que debían estar tutelados para no provocar una laguna e impunidad frente a su eventual violación, y en ese sentido, sostener la improcedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

contra actos partidistas reduciría la garantía de protección, y se distinguiría donde el legislador no lo hizo.

Por ello, se concluyó que si no se permitiera combatir o atacar las resoluciones de las instancias internas de los partidos, éstas se convertirían en definitivas e inatacables, lo cual sólo corresponde a las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

A raíz de la nueva posición del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se interrumpe la tesis de jurisprudencia sustentada en la primera etapa, para dar lugar a la de rubro: *“JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. (S3ELJ 03/2003)”*.

Teniendo presentes dichas consideraciones, podemos afirmar que desde la doctrina judicial, en ejercicio de un control constitucional y legal, se buscó y se sigue buscando –con buenas razones jurídicas- acotar la arbitrariedad y discrecionalidad que prevalece al interior de los partidos políticos, que de manera directa transgreden los derechos fundamentales de la militancia, pero indirectamente lesionan los principios contenidos en la Constitución mexicana, particularmente el de democracia interna de los partidos políticos.

2. Reforma electoral 2007-2008

Al igual que en otros temas, la reforma constitucional de 2007, y la legal que le siguió en 2008, constituyen un referente destacado para la vida democrática mexicana.

Al mismo tiempo, debe reconocerse, en una doble vertiente, la influencia de la doctrina judicial en el proceso de elaboración y aprobación de la reforma, toda vez que como ya se ilustró en el caso de la nulidad de elección, a la distancia estuvieron presentes las tesis jurisprudenciales, y en el tema de la vida interna de los partidos políticos no fue la excepción, ya que por un lado, en las reformas se recogieron criterios de la autoridad jurisdiccional, pero por otro, se pretendió acotar el activismo judicial.

Lo anterior implicó, por una parte, que en las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se incorporaran sendos capítulos quinto y sexto relacionados con las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia, así como en relación con sus asuntos internos. De igual manera, se adicionaron prescripciones sobre procesos internos de

selección de candidatos, respecto de que los estatutos deberán precisar que la asamblea nacional o su equivalente debe reconocerse “*como máxima autoridad del partido*”, en cuanto a los órganos permanentes para sustanciar y resolver conflictos, la prohibición de que sean más de dos instancias, así como sobre equidad de género en órganos de dirección y candidaturas.

De la misma forma, sin mencionarse en el dictamen de la Cámara de Diputados, en la nueva redacción del artículo 9 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se sustituyó el término “*autoridad responsable*” del acto o resolución combatido, por el de “*responsable*”, lo que refleja con mayor claridad dicha categoría a favor de los propios partidos políticos, sin entrar a discutir su calidad de “autoridad”, y en los artículos 17, 18, 19 y 20 del citado ordenamiento, se incorporó la referencia de “*órgano partidista*” responsable, por lo que es evidente la voluntad legislativa de que los actos partidistas se sometan a la jurisdicción estatal.

Por último, en el artículo 10 de la normativa invocada, se admitió el principio de definitividad como condición para acudir a la jurisdicción electoral, esto es, lisa y llanamente agotar las instancias previas establecidas “*por las normas internas de los partidos políticos*”, salvo el *per saltum*, igualmente adoptado.

En una vertiente distinta, el propio poder revisor de la Constitución, y el legislador ordinario en su momento, intentaron acotar las facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya que con motivo de la reforma constitucional en el artículo 41, base I, último párrafo se precisó: “*Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley*”.

Las razones que llevaron a dicha adición fueron: “*la extrema judicialización de los asuntos internos de los partidos políticos es un fenómeno negativo para la democracia mexicana;... la continuada práctica de la autoridad jurisdiccional federal de realizar la interpretación de las normas constitucionales y legales en materia de vida interna de partidos, situación que ha derivado en la indebida práctica de sustituir la ley dictada por el Poder Legislativo a través de sentencias...*”⁶²

Por su parte, en el ámbito legal, la reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral también reflejó aspectos vinculados con el tema de la vida interna, particularmente, se incorporó en el artículo 2 un nuevo criterio de interpretación, hasta cierto punto restrictivo, en cuanto que: “*La conservación de la libertad de decisión política y el dere-*

cho a la auto organización de los partidos políticos, deberá ser considerada por las autoridades electorales competentes, al momento de resolver las impugnaciones relativas a los asuntos internos de los partidos políticos”.

Hemos visto, nuevamente, el impulso de la doctrina judicial y su influencia en la conformación del entramado jurídico-institucional que da soporte al régimen democrático mexicano.

3. Reflexión final de *lege ferenda*

La democratización interna de los partidos políticos es un requisito ineludible para un adecuado y correcto funcionamiento del sistema político mexicano, y no sólo porque se deduzca de la ley o lo digan los precedentes judiciales, sino porque, en caso contrario, se corre el riesgo de que el ciudadano se desencante definitivamente del sistema de partidos, y no tengamos, de momento, modelos alternativos, al menos, en sentido democrático.

Si algo muestra la política comparada es la desconfianza que los partidos suscitan. La doctrina más acreditada se hace eco de ello y las encuestas más solventes lo avalan al constatar el progresivo desapego de la ciudadanía ante unos partidos políticos que, paradójicamente, cada vez aumentan su protagonismo exclusivo y excluyente.⁶³

Un ejemplo de lo anterior son los resultados del pasado 5 de julio, con motivo de las elecciones federales para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la cual se vio precedida por un intenso debate en todos los niveles -partidista, académico, intelectual, ciudadano, institucional- sobre el llamado “*voto blanco*” y los votos nulos, sin descartar el constante y siempre presente abstencionismo, cuyo contexto general, reflejaba en buena medida el cansancio ciudadano sobre temas coyunturales de la vida nacional: economía, seguridad pública, educación y, de manera interesante, sobre la política y sus instituciones en general.⁶⁴

Sin necesidad de profundizar en estos conceptos, sus causas y efectos, basta mencionar que de un total de 77,481,874 ciudadanos mexicanos,⁶⁵ solamente acudieron a las 139,181 urnas instaladas, un total de 34,708,444 ciudadanos,⁶⁶ esto es, se tuvo un porcentaje de participación del 44.79%; sin embargo, como consecuencia del debate en cuestión, hubo 1,876,629 votos nulos y/o en blanco que representaron un 5.41%, por lo que sumados al 55.21% de abstencionismo, da un total 60.62% de resistencia al sistema de partidos en México.

Por esa y otras razones, soy firme partidario de la intervención legislativa

en la materia, y del establecimiento de un auténtico estatuto democrático para los partidos políticos mexicanos.⁶⁷

Ciertamente, estoy consciente que una posición de este tipo debe atender diversos aspectos de variada naturaleza, asumiendo que las instituciones políticas y las jurídicas, no *“son plantas sin tierra, sino que crecen sobre un sustrato social, económico, ético y cultural que... no [se] crea ex novo, aunque pueda influir sobre él.”*⁶⁸

Por último, considero oportuno aclarar que las transformaciones de la exigencia de organización y funcionamiento democráticos de los partidos políticos, dada su especial posición constitucional, a través de la doctrina judicial emanada, principalmente, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no han supuesto una des-virtuación del derecho de autoorganización, y mucho menos, una indebida injerencia, sino el fortalecimiento y maduración de un conjunto de derechos y facultades de los militantes y/o afiliados respecto o frente a los propios partidos políticos, tendentes a asegurar su participación real y efectiva en la toma de las decisiones y en el control del funcionamiento interno de los mismos, máxime cuando los partidos adquieren una relevancia aún mayor dada su especial posición constitucional, al ser el único vehículo o medio por el cual puede darse la representación política, y no permitirse candidaturas independientes.

Con las anteriores reflexiones, pretendo hacer patente que la existencia de una jurisdicción electoral especializada, que entre otras funciones, ejerce un control constitucional en casos concretos a través de la interpretación y aplicación de los principios contenidos en la Ley Suprema, con posiciones garantistas, en donde se suman convicciones personales e institucionales, ha sido el principal catalizador del proceso de transformación del régimen político mexicano, de la mano del Derecho Electoral, el cual, en no pocos casos, ha tenido también un carácter fundacional de un orden democrático que se consolida en su cotidianidad, y prueba de ello, han sido los casos en donde la tutela de los principios constitucionales trasciende en la vida social, política y cultural de un país.

VI. Fuentes de consulta

Bibliográficas:

□ALEXY, Robert. “*El concepto y la validez del derecho.*” Segunda edición, Barcelona, Gedisa, 1997.

□ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. “*La reforma política de 1996 en México.*” México, Universidad Nacional Autónoma de México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1997, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, número 25.

□ANSOLABEHERE, Karina, “Suprema Corte: Arbitro sin contrapesos”, *Revista Nexos*, México, número 329, mayo de 2005.

□ARREOLA AYALA, Álvaro, *La Justicia Electoral en México. Breve recuento histórico*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, colección Temas Selectos de Derecho Electoral.

□ATIENZA, Manuel, “El derecho como argumentación”, en Ferrajoli, Luigi y Atienza Manuel, *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

□ATIENZA, Manuel. “*El sentido del derecho.*” España, Ariel Derecho, 2001.

□ATIENZA, Manuel y RUIZ MANERO, Juan. “*Ilícitos atípicos.*” Segunda edición, Madrid, Trotta, 2006.

□BIDART CAMPOS, Germán J. “*El derecho de la Constitución y su fuerza normativa.*” México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

□CANOSA USERA, Raúll. “*Interpretación constitucional y fórmula política.*” Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

□CARRILLO, Marc. “*La tutela de los derechos fundamentales por los tribunales ordinarios.*” Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

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

□CASTILLO GONZÁLEZ, Lonel y REYES ZAPATA, Mauro Miguel. “*Notas tendentes a la construcción del concepto de causa abstracta de nulidad de una elección.*” Trabajo inédito citado con autorización de sus autores.

□COSSÍO DÍAZ, José Ramón. “*Dogmática constitucional y régimen autoritario.*” Segunda edición, México, Fontamara, 2000.

□COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús (editor). “*Enciclopedia jurídico electoral de México.*” México, Líder Nacional Agrupación Política Nacional, 2003, tomo I.

□DEL RÍO SALCEDO, Jaime. “*La transfiguración de la causa de nulidad abstracta. Un acercamiento a la nulidad de elección por violación a los princi-*

pios rectores de la función y la materia electoral en sede constitucional y legal." México, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2008.

□DE LA PEZA, José Luis. "Notas sobre la Justicia Electoral en México". En OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (Comp.) *Justicia Electoral en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1999.

□DE OTTO PARDO, Ignacio. "Defensa de la Constitución y Partidos Políticos." Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

□ELIZONDO GASPERÍN, Ma. Macarita. "Metamorfosis de la Causal Abstracta de Nulidad de Elección en México." México, Tribunal Electoral del Estado de Puebla, 2008, Círculos de Lectura Jurídica, número 2.

□FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. "La jurisdicción constitucional en América Latina. Evolución y problemática desde la Independencia hasta 1979." En: *La Democracia Constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*. Madrid (España): Congreso de los Diputados, Tribunal Constitucional, Universidad Complutense de Madrid, Fundación Ortega y Gasset, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, Vol. II.

□FERRAJOLI, Luigi. "El garantismo y la filosofía del derecho." Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2001.

□FIX-FIERRO, Héctor y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. "Cambio jurídico y autonomía del derecho: un modelo de la transición jurídica en México." En: SERNA DE LA GARZA, José María y Caballero Juárez, José Antonio (Comps.) *Estado de Derecho y Transición Jurídica*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

□FLORES GIMÉNEZ, Fernando. "La democracia interna de los partidos políticos." Madrid, Congreso de los Diputados, 1998.

□GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. "La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional". tercera edición, Madrid, Civitas, 1994.

□GONZÁLEZ AVELAR, Miguel. "Relación Estado-Iglesia en México." México, <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/693/16.pdf>, consultada el 24 de julio de 2009.

□GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y BÁEZ SILVA, Carlos. "La muerte de una causal abstracta y de la sobrevivencia de los principios constitucionales rectores de la función electoral." México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

⁶² Gaceta del Senado, No. 112, 2º año de ejercicio, primer periodo ordinario, miércoles 12 de septiembre de 2007.

⁶³ Pareciera que la visión e intereses de los partidos políticos ante la sociedad civil los aparta de las preocupaciones de los ciudadanos. Los discursos de los candidatos y políticos, poco o nada dicen a las mujeres y a los hombres de la calle dedicados a actividades múltiples y complejas, llenas de problemas cotidianos a los que los partidos son ajenos. Sin duda, existe la percepción ciudadana

Federación, 2007.

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

□ MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier. “José María Iglesias y la Justicia Electoral.” México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994.

□ MORODO, Raúl y MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas. “El ordenamiento constitucional de los partidos políticos.” México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

□ OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Jurisprudencia electoral y garantismo jurídico.” En: *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, segunda edición, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

□ OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús. “La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional.” México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, colección Cuadernos de Divulgación sobre aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral, número 7.

□ PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos. “Doce tesis sobre la política.” México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

□ RUBIO LLORENTE, Francisco. “Constitución.” En: ARAGÓN REYES, Manuel (coord.), *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Madrid, Civitas, 2001, tomo I.

□ RUIZ MASSIEU, José Francisco. “Cuestiones de Derecho Político. (México y España.)” México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.

□ VALADÉS, Diego. “Problemas constitucionales del Estado de derecho.” México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

— □ ZAGREBELSKY, Gustavo. “El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia.” Sexta de una lejanía y desconfianza, derivada esta última del hecho de que los propios institutos políticos deciden, nada menos, que sobre las leyes, entre otras, las reguladoras de los partidos y los recursos públicos que se les asignan.

⁶⁴ Véase “¿Votar o anular? Mesa IFE”, *Revista Voz y Voto*, México, (197):9-19, julio de 2009.

⁶⁵ Dato obtenido del Acuerdo del Consejo general del Instituto Federal Electoral por el que se declara que el padrón electoral y la lista nominal de electores definitiva con fotografía que será utilizada el día de la jornada electoral federal del 5 de julio de 2009, son válidos y definitivos (CG203/2009), consultable en www.ife.org.mx

⁶⁶ Dato obtenido del resultado de los cómputos de circunscripción plurinominal de la elección de diputados por el principio de representación proporcional nacional, consultable en www.ife.org.mx

⁶⁷ No es este el lugar para debatir las virtudes de una regulación legal de una efectiva democracia interna en los partidos políticos, incluso de un mandato que derive del texto constitucional; sin embargo, no puede pasarse por alto la necesidad de que el Estado democrático llegue a toda clase de entidades u organismos intermedios con poder efectivo sobre los ciudadanos, garantizándose la vigencia de los derechos fundamentales de los militantes y afiliados a los partidos políticos y el control judicial sobre las decisiones partidarias vulneradoras de esos derechos.

edición, Madrid, Trotta, 2005.

❑EBELSKY, Gustavo. “*Historia y constitución.*” Madrid, Trotta, 2005.

❑ZALDIVAR, Arturo. “*El juicio de amparo y la defensa de la Constitución.*”

En: COSSÍO, José Ramón y Pérez de Acha Luis M. (comps.), *La defensa de la Constitución*, segunda edición, México, Doctrina Jurídica Contemporánea, 2000.

Legislativas:

❑Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

❑Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

❑Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Hemerográficas:

❑Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2341-I, viernes 14 de septiembre de 2007.

❑Gaceta del Senado, segundo año de ejercicio, primer periodo ordinario, miércoles 12 de septiembre de 2007.

❑Gaceta del Senado, número 112, segundo año de ejercicio, primer periodo ordinario, miércoles 12 de septiembre de 2007.

❑*Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Jurisprudencia. Compilación oficial*, segunda edición, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

❑*Revista Voz y Voto*, México, número 197, julio de 2009.

Portales electrónicos:

❑www.cidh.org

❑www.ife.org.mx

❑www.teemich.org.mx

❑www.trife.gob.mx

⁶⁸ PEREIRA Menaut, Antonio-Carlos. “*Doce tesis sobre la política.*” México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, pp. 53-54.