

# AUTORIDADES ELECTORALES JURISDICCIONALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS: JUSTIFICACIÓN Y PERMANENCIA

Jurisdictional electoral authorities in the federative  
entities: Justification and permanence

*Recepción: 20 de enero de 2011.  
Aceptación: 15 de febrero de 2011.*

Gonzalo Julián Rosa Hernández

---

*Abogado con estudios de Maestría en Derecho  
por la Universidad de Guadalajara  
Magistrado del Tribunal Electoral del Poder  
Judicial del Estado de Jalisco  
g.rosa@triejal.gob.mx*

## **Palabras Clave**

Instituto Federal Electoral, autoridades electorales, órgano administrativo, órgano  
jurisdiccional, tribunales estatales electorales

## **Key words**

*Federal Electoral Institute, electoral authorities, administrative organ, jurisdictional  
organ, electoral state court*

**Pp. 249-265**

## Resumen

El tema que se aborda tiene relación con la propuesta de reformas constitucionales planteadas por la LXI Legislatura del Congreso de la Unión respecto de la eliminación de autoridades administrativas y jurisdiccionales estatales en materia electoral. Con este estudio se pretenden plasmar las desventajas de dejarle esta tarea tan importante tanto al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como al Instituto Federal Electoral, abordando entre otros puntos el económico.

## Abstract

*The issue addressed relates to the constitutional reform, proposed by the LXI Legislature of the Congress regarding the disposal of state administrative and judicial authorities in electoral matters. This study is intended to capture the disadvantages of leaving this important task both to the Electoral Tribunal of the Judiciary of the Federation and the Federal Electoral Institute, addressing among other matters the economic one.*

## I. INTRODUCCIÓN

El tema que abordamos se encuentra relacionado con la propuesta de reformas constitucionales planteadas por del Senador panista José González Morfín, a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional<sup>294</sup>, respecto de la eliminación de las autoridades administrativas -institutos o consejos electorales- y jurisdiccionales – tribunales o salas electorales- de las Entidades Federativas del país, lo que me parece peligroso y carente de legalidad, porque constituye una idea centralista en cuanto a la organización y vigilancia de los procesos electorales de los Estados, así como en la toma de decisiones jurisdiccionales electorales sobre las controversias electorales locales.

Justificadamente, viene a mi mente, de darse esta reforma, significaría un retroceso de cien años al sistema constitucional-democrático de justicia en México, cuando del entonces denominado Supremo Poder Conservador fundado a propuesta del entonces diputado del Congreso General de 1835, Francisco Manuel Sánchez de Tagle<sup>295</sup>, quien ejercía un control -casi monopólico- de constitucionalidad de las leyes y actos de los poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, surgieron las Siete Leyes Constitucionales –conservadoras- de 1836, cuya vigencia rompió con las ideas liberales contenidas en la Constitución de 1824 y afortunadamente, por su inviabilidad, fueron retomadas en la posterior Carta Magna de 1856, en tal sentido, retroceder implica que “quien no conoce la historia, está condenado a repetirla”, más cuando la propuesta surge de un partido político, beneficiado con las modificaciones a las leyes electorales del país.

294. Véase el Diario de debates de la LXI Legislatura, año I, diario 12, segundo periodo ordinario, de fecha 11 de marzo de 2010.

295. Alfonso Noriega Cantú, “Sánchez de Tagle y el Supremo Poder Conservador”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, 2004, t. XXIX, número 112, enero-abril, pp. 283-285.

En efecto, de la reforma electoral en México a partir de 1988, permitió a los partidos políticos romper con un gobierno hegemónico que impedía a cualquier otro acceder al poder, no había alternancia y sí limitantes para los demás partidos políticos, así la reforma de ese año, trajo consigo diversos beneficios a los institutos políticos, como los siguientes:

- a) Acceso a la defensa y tutela de sus derechos, a través de medios de impugnación tanto administrativos como jurisdiccionales, con la creación del Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral y las correspondientes autoridades electorales de las entidades federativas;
- b) El acceso equilibrado a los medios de comunicación, a los cuales prácticamente solo podía acceder el partido político en el poder;
- c) La alternancia en el poder público, permitiendo en el Congreso, los partidos políticos minoritarios pudieran tomar parte de las decisiones del Poder Legislativo; y
- d) El acceso al otorgamiento de financiamiento público, ello permitió a los partidos políticos realizar sus actividades bajo condiciones de igualdad y equidad.

Todos esos beneficios, consecuencia de la alternancia al poder público de partidos políticos diferentes al que lo sustentó históricamente, como es el caso del partido político que presentó la propuesta y con ella ahora pretende revocar la autonomía de los institutos o consejos electorales y de los tribunales electorales estatales, cuando la normativa electoral vigente y las resoluciones de los tribunales electorales han permitido su gobierno actual, con lo cual se ve beneficiado en su momento.

En ese tenor, no debe perderse de vista que derivado de la alternancia política a partir de las reformas posteriores a 1988, el instituto político autor de la propuesta, obtuvo la primera gubernatura en el año 1989, cuando el ciudadano Ernesto Ruffo Appel se convirtió en el primer Gobernador de un partido de la oposición en el Estado de Baja California y se fue expandiendo a otros Estados como actualmente tiene seis gubernaturas en los Estados de Baja California Norte, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla y Sonora<sup>296</sup>, y hasta donde sé no son cacicazgos, no son todos esos Gobernadores caciques que puedan modificar las legislaciones a su capricho o a su libre albedrío, porque la modificación y reformas a las leyes se sujeta a procedimientos legislativos perfectamente fundados, en las respectivas constituciones estatales, inclusive, es pertinente citar las legislaciones electorales estatales en México, en mayor medida mantienen congruencia y homogeneidad respecto de la legislación electoral federal, se corrobora con citar que de todas las disposiciones de carácter electoral contenidas en las constituciones estatales, únicamente un total de 34 artículos correspondientes a los años 2008, 2009 y en el 2010, fueron invalidados o declarados inaplicables, total o parcialmente, por inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y en el caso de legislaciones electorales estatales, solamente un total de 45 artículos, durante los años ya citados, fueron declarados inaplicables, lo anterior

296. Datos obtenidos del sitio oficial del Partido Acción Nacional en la Internet: <http://www.pan.org.mx/home>, fecha de actualización: 28 de febrero de 2011; fecha de actualización: 07 de marzo de 2001, fecha de consulta: 17 de marzo de 2011.

nos confirma que los Gobernadores de los Estados no pueden modificar a su libre albedrío las leyes electorales locales y, por el contrario, éstas han sido validadas por el Máximo Tribunal de México.

Aunado a lo anterior, no perdamos de vista que desde la elección presidencial de 2000 en México y también en la última elección de 2006, tan reñida entre los candidatos a la Presidencia de la República por el Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional, en donde se generó la situación de un recuento generalizado de la votación, si no fuera por la judicialización de la política, por las legales decisiones de las autoridades jurisdiccionales electorales que legitimaron la elección y la validez de sus resultados, no se hubiese contado con el candidato que ahora lo ostenta y es de su partido.

En un lapso relativamente corto, el sistema electoral de México, ha pasado por diversas reformas constitucionales y legales con la finalidad de adecuar las condiciones jurídicas en los diversos rubros de la materia electoral a la realidad del acontecer social y político nacional.

La impartición de la justicia electoral, tanto a nivel federal, como estatal, no ha escapado a esas modificaciones, las cuales siempre han resultado beneficiosas para el fortalecimiento de los órganos encargados de resolver las controversias suscitadas con motivo de los procesos electorales o en la defensa de derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos.

Desde la óptica de quienes nos encontramos inmersos en el ejercicio de la impartición de justicia electoral, ya sea en las salas o tribunales estatales especializados en esta rama del Derecho, consideramos toda propuesta de reforma en materia electoral, debe sustentarse en un análisis integral sobre los términos, sentido y alcances de la misma, buscando primordialmente el beneficio de la democracia en México, al eficientar la labor jurisdiccional electoral y fortaleciendo al sistema electoral mexicano.

En ese sentido, la desaparición de los organismos administrativos electorales y de los tribunales y salas electorales, implicaría que el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fuesen los encargados de conocer de los asuntos federales y locales, por eso, de facto, resultaría dudoso que esas autoridades electorales federales, pudieran cumplir todas las tareas a cabalidad, recordando que las labores propias de la organización de un proceso electoral en todas sus etapas, reviste acciones ejecutivas y de vigilancia continua, debiéndose garantizar la certeza y transparencia de los comicios, aunado a que se maximizan más, por los múltiples actores electorales en la contienda, comenzando por el pluripartidismo existente en nuestro sistema electoral, en donde los partidos políticos cuya naturaleza pueda ser estatal, o nacional, pueden coaligarse parcial o totalmente para los efectos de participar en las elecciones de diversos cargos de elección popular.

A lo anterior, se debe sumar, los procesos electorales estatales, no son uniformes en cuanto a su calendarización, tienen fechas distintas para su celebración en cada entidad, solo pocas entidades pueden coincidir con un proceso electoral federal, haciendo todavía más imposible y creíble, pudieren las autoridades electorales federales encargarse de todos los procesos electorales estatales, además de su competencia federal.

Así, desde el aspecto material, pareciera su infraestructura, no sería suficiente como para poder atribuirles la totalidad de la vigilancia y organización de los procesos electorales (con sus etapas) en todas y cada una de las Entidades Federativas, y tampoco la competencia para conocer y resolver el cúmulo de controversias en materia electoral surgidas a partir de la celebración de los procesos electorales.

Por ello, consideramos oportuno analizar objetivamente en este trabajo, la citada propuesta de desaparecer las salas y tribunales electorales, desde la perspectiva de la realidad de su actuación y las implicaciones que tendría una reforma en ese sentido.

## II. EL FEDERALISMO, SOBERANÍA Y LA AUTONOMÍA DE LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El Principio de Soberanía de los Estados miembros del Pacto Federal, entendiéndolo que los **“Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”**<sup>297</sup>, son parte misma del diseño constitucional del federalismo nacional; la soberanía de los Estados, implica tienen **autonomía**<sup>298</sup> de contar con un sistema de aplicación de justicia sobre actos o eventos de su jurisdicción, es decir, le son propios.

El **federalismo** supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central, tienen su propia sustantividad, y en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico-político<sup>299</sup>, el federalismo mexicano implica las Entidades integrantes de la Nación mantengan cierta autonomía.

En los Estados federales existe y debe respetarse una división vertical de poderes entre la Federación, los Estados y los gobiernos locales, el cual cumple funciones de garantía para los ciudadanos<sup>300</sup>, por ello se requieren reglas afinadas de coordinación para evitar conflictos entre gobiernos, impedir que la legítima diferencia de normas origine discriminaciones entre los ciudadanos y para repartir los recursos públicos entre los diferentes

297. Ver Artículo 40, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

298. Así se define en el Diccionario Jurídicos Temáticos, Tomo 3, Derecho Administrativo, del autor Rafael I. Martínez Morales, Editorial Oxford University Press, 2ª Edición, México, D.F., 2001, p. 105.

299. Luis Antonio Corona Nakamura, *La Justicia Electoral en el Sistema Constitucional Mexicano*, Primera Edición, del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, Instituto Prisciliano Sánchez y Universidad de Guadalajara, México, 2009, pp. 54 y 55.

300. Ernesto Soto Reyes Garmendia, “Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir”, *Revista Política y Cultura*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2006, número 25, p. 12.

órdenes de gobierno. Así, un Estado Federal debe tener el reconocimiento constitucional de la estructura federal; la garantía constitucional de la distribución de competencias entre la federación y los Estados, instituciones representativas en los Estados que actúen políticamente sin dependencia de la federación; una forma de financiación objetiva y garantizada; y un sistema de relaciones entre la federación y los Estados.

En este tenor, y particularmente refiriéndonos al Poder Judicial de las entidades federativas, podemos sostener la norma constitucional en su artículo 116, fracción III, le otorga a este Poder uno de los principios fundamentales: cada uno de los Tribunales tiene plenitud de jurisdicción en todas las controversias de su competencia; la propia norma garantiza la independencia de los Tribunales y de los Magistrados en lo particular, en el ejercicio de sus funciones, así como la plena ejecución de sus resoluciones; y la autonomía para ejercer sus respectivos presupuestos de egresos.

En tal sentido, de aprobarse la reforma propuesta por el Senado, la cual se ha venido analizando, en el sentido de eliminar a las autoridades electorales –en los ámbitos administrativos y jurisdiccionales-, ¿en dónde quedaría el respeto a su soberanía-autonomía?, ¿no se vería acaso violentado?

Consideramos que sí, porque la autonomía estatal es la capacidad de imponer la voluntad propia mediante las normas jurídicas, cuya limitante sólo radica en no contravenir a la Constitución Federal. Esa voluntad general de las Entidades Federativas de contar con sus propias autoridades electorales estatales, plasmada en sus legislaciones locales, no debe ser contravenida por una decisión para imponer un destino centralista, el cual despoja a la ciudadanía, institutos electorales y demás actores electorales, de un bien jurídico como es la impartición de la justicia electoral estatal, con las instancias óptimas como garantes de su aplicación.

Una premisa básica del federalismo es, de hecho, el respeto a la autonomía de las entidades parte del Pacto Federal y para reforzarla, lejos de quitar competencia a las autoridades electorales estatales, se debe pensar en descentralizar las atribuciones conferidas a las autoridades federales, no sólo respecto de los comicios locales, sino también de los federales por razones estrictamente de constitucionalidad. Esto se acompaña de las atribuciones para interpretar la legalidad y eventualmente la constitucionalidad a nivel local.

### **III. ACTUACIÓN, COMPETENCIA Y EFICACIA DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES ESTATALES**

El surgimiento de las autoridades jurisdiccionales electorales en las Entidades Federativas, desde el siglo pasado a la actualidad, se dio bajo la visión y pretensión de que contarán con la solución de controversias en materia electoral, precisamente buscando la descentralización de la función jurisdiccional electoral para que cada Estado se encargara de ella con autonomía.

Hablando de la creación de los tribunales electorales del país, el Estado de Jalisco fue pionero, porque el 25 de septiembre de 1948<sup>301</sup>, con la promulgación de la nueva Ley Electoral de Jalisco –vigente hasta 1979- cuando se creó el Consejo Electoral del Estado para la organización y vigilancia del proceso electoral, y para la resolución de las objeciones o impugnaciones se creó un Tribunal Electoral integrado con cinco miembros (o magistrados) de los cuales: dos eran designados por el Supremo Tribunal de Justicia, los cuales debían ser magistrados en funciones; dos de los propuestos por los partidos políticos registrados a razón de tres por partido; y, el último, de una terna de notarios públicos en funciones propuestos por el consejo de notarios.

Posteriormente, en la Ley Electoral de 1987, la organización y vigilancia de las elecciones continuaría a cargo del Consejo Electoral, sus comisiones distritales, municipales y mesas directivas de casilla, aparecieron los medios de impugnación administrativos: recursos de aclaración y revisión, resueltos por el consejo en cita y procesales resueltos por el tribunal. Al efecto, se instituyó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), como un órgano administrativo autónomo y con personalidad jurídica propia, integrado con cinco magistrados propietarios y dos suplentes, electos por el Congreso del Estado a propuesta de los partidos políticos registrados ante el Consejo Electoral, y en la exposición de motivos respectiva, se aprecia se pretendía cuidar, en la aprobación de magistrados, la autonomía del órgano jurisdiccional, pues se precisaba: *“los requisitos personales que deben reunir los magistrados garantiza plenamente tanto la autonomía del tribunal como la imparcialidad y fundamentación de las resoluciones que se dicten en la administración de la justicia electoral”*<sup>302</sup>.

El Tribunal, se instalaba en el mes de octubre anterior a la elección y entraba en receso al término de un proceso electoral, funcionaba en Pleno y conocía de las impugnaciones en contra de las resoluciones del Consejo sobre los recursos de aclaración y revisión, así como de las inconformidades contra los resultados consignados en las actas de cómputo municipal, distrital y estatal o contra la expedición o su negativa de las constancias de mayoría.

En la Ley Electoral del 31 de agosto de 1994, su título décimo tercero regulaba al Tribunal Contencioso Electoral, compuesto con Salas de primera instancia, conocían del recurso de inconformidad y, una sala de segunda instancia, conocía del recurso de reconsideración. Por supuesto su actuación, se hubo de sujetar al respeto a los principios constitucionales de la función electoral.

301. Véase el oficio número 8874-21 de la Subsecretaría de Gobierno para asuntos Jurídicos que fue presentado el 13 de septiembre de 1987 ante el Palacio Legislativo del Congreso del Estado de Jalisco, sobre la Iniciativa de Ley Electoral del Estado de Jalisco.

302. Véase la exposición de motivos que deviene de la 2ª lectura, discusión y aprobación legislativa para la Iniciativa de la Ley Electoral del Estado de Jalisco, de fecha 27 de octubre de 1987, del Congreso del Estado de Jalisco.

Posterior a la llamada “gran reforma en materia electoral” de 1996, concretamente para el año de 1997, el decreto 19,117 emitido por el Congreso del Estado de Jalisco, judicializó al tribunal, quedando como Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, se reguló al sistema de medios de impugnación en materia electoral en el Estado, siendo el recurso de aclaración y el recurso de revisión de carácter administrativo, y los jurisdiccionales: recurso de apelación, juicio de inconformidad, recurso de reconsideración y los procedimientos especiales laborales.

En continuidad, todas las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas, atendiendo al mandato constitucional regulado por el artículo 116, fracción IV, incisos c), l) y m), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen un amplio ámbito competencial para la impartición de la justicia electoral, bajo el respeto de los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, aunque en Jalisco, la equidad es enunciada además de los citados principios.

Respecto a la competencia y atribuciones jurisdiccionales de los tribunales y salas electorales estatales, éstas dirimen las controversias en materia electoral en cada entidad –que conocen y cuyas problemáticas derivadas o vinculadas con los procesos electorales locales y sus actores dominan- y en general con algunas excepciones en los medios de impugnación, son: recursos de revisión, recursos de apelación, juicios de inconformidad o nulidades, juicios para la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos, recurso de queja en materia electoral y participación ciudadana, referéndum, plebiscito, reconsideración, y procedimientos especiales de índole laboral.

Así, el sistema de medios de impugnación en materia electoral de las entidades federativas, permite garantizar la solución de conflictos electorales desde la autonomía propia de cada Estado de la República bajo parámetros de profesionalismo y especialización.

Ahora bien, del análisis del Informe Anual de Labores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de 2008-2009<sup>303</sup> y del análisis del 2010, quedó probado sólo el 20% de las resoluciones dictadas por los tribunales locales son recurridas ante la autoridad jurisdiccional electoral federal y, de éstas, solamente un 5% de ellas, son revocadas o modificadas, por lo cual cuantitativamente se trata de un porcentaje mínimo el de las resoluciones revocadas; y cualitativamente, las modificaciones no trascienden al fondo del asunto, acreditando que los tribunales y salas electorales estatales, están actuando con rectitud y avalándose la impartición de justicia electoral a nivel estatal, reviste las características de legalidad, eficiencia, congruencia y efectividad en sus resultados.

Esto viene a reiterar, las indudables ventajas, las cuales implican que los diversos actores de los procesos electorales cuenten, en primer término, con una instancia electoral local,

303. Al efecto se puede consultar en el sitio oficial en la Internet correspondiente al propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: [http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Libros/informe\\_09.pdf](http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Libros/informe_09.pdf).

lo cual por su propia naturaleza conoce mejor el entorno o desarrollo y sus particularidades en cada Estado, para poderle garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales y fundamentales del Estado democrático y los rectores de la función electoral –certeza, independencia, legalidad, imparcialidad y objetividad-, con el rango constitucional, así se puede aseverar que eliminar la instancia local, podría generar cierta incertidumbre en los resultados, así como un evidente arrebató de una instancia útil para la confianza en los resultados comiciales en los procesos electorales estatales.

#### **IV. JUSTIFICACIÓN DE LA PERMANENCIA DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES ESTATALES**

##### **4.1. Postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el tema de la permanencia**

Este tema lejos de ser novedoso, ha sido tratado en años anteriores y superado en su alcance, como puede observarse en la Segunda Asamblea General de la Asociación de Mexicana de Impartidores de Justicia (por sus siglas AMIJ), celebrada en octubre de 2007, en la Ciudad de Mérida, Yucatán, en esta mesa se acordaron, entre otros puntos, promover la permanencia de los tribunales electorales de los Estados, su plena autonomía y su equiparación con los tribunales superiores de justicia, así como el establecimiento del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en todas las entidades.

Además de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 52/2009 y su acumulada 53/2009, promovidas por el Procurador General de la República y el Partido del Trabajo, ha privilegiado en sus criterios, la importancia que guarda para los principios de independencia y autonomía de las autoridades electorales, la permanencia y profesionalización de éstas, para garantizar a los justiciables el respeto irrestricto a los principios de autonomía e independencia. La profesionalización es uno de los elementos coadyuvantes para lograr un adecuado desarrollo de las funciones legalmente correspondientes de los órganos electorales, por lo cual su cumplimiento se traducirá en la observancia del principio de independencia y autonomía, sin encontrarse sujetos a vaivenes de tipo político<sup>304</sup>. Además de lo considerado, se debe tomar en cuenta la importancia de la especialización, la cual no se logra con el carácter temporal de los Tribunales Electorales de las Entidades, sólo se logra por la praxis, es decir, por la permanencia y el conocimiento reiterado de los asuntos.

Como sabemos, el artículo 17 de la Carta Magna establece que las leyes federales y locales deberán garantizar la independencia de los tribunales (en general), mientras el artículo 116, fracción III, dispone el Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales establecidos en las Constituciones respectivas. La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados.

304. SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 52/2009 y su acumulada 53/2009, promovidas por el Procurador General de la República y el Partido del Trabajo.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido el criterio de jurisprudencia<sup>305</sup> de rubro: *“PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. CRITERIOS QUE LA SUPREMA CORTE HA ESTABLECIDO SOBRE SU SITUACIÓN, CONFORME A LA INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN III, DEL ARTÍCULO 116, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL*, así como los diversos<sup>306</sup>: *“PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL*, y *PODERES JUDICIALES LOCALES. LA VULNERACIÓN A SU AUTONOMÍA O A SU INDEPENDENCIA IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES*<sup>307</sup>, de cuyo análisis, se puede observar que el máximo tribunal, ha pugnado por el fortalecimiento de los Poderes Judiciales de los Estados y por la autonomía e independencia, especialización y permanencia de los jueces y magistrados locales y de los propios Tribunales Electorales del país, para salvaguardar la democracia en las entidades federativas y asegurar la independencia e imparcialidad de los magistrados electorales, a efecto de resolver las controversias con autonomía en sus funciones. Se pueden enunciar los siguientes criterios sobre la situación jurídica de los Poderes Judiciales Locales, los cuales constituyen el marco establecido por la Constitución Federal a los Poderes Ejecutivo y Judicial de los Estados miembros de la Federación, en cuanto a la participación que les corresponde en la integración de aquéllos:

- 1o. La Constitución Federal establece un marco de actuación al cual deben sujetarse tanto los Congresos como los Ejecutivos de los Estados, en cuanto al nombramiento y permanencia en el cargo de los Magistrados de los Tribunales Supremos de Justicia, o Tribunales Superiores de Justicia (en general de los tribunales);
- 2o. *Se debe salvaguardar la independencia de los Poderes Judiciales de los Estados y, lógicamente, de los Magistrados de esos tribunales; y*
- 3o. Cuando un Estado, en ejercicio de su soberanía, determina que el Tribunal Electoral de la entidad forma parte del Poder Judicial del propio Estado, debe determinarse en la Constitución local la posibilidad de la ratificación de los Magistrados integrantes; y al legislar en las materias judicial y electoral, el Estado debe acatar las reglas específicas previstas en la fracción III, del propio artículo 116, de la Carta Magna, a fin de hacer efectiva la independencia judicial.

De lo anterior, puede deducirse que, con tribunales temporales o eliminándolos, se podría poner en peligro la independencia de los Poderes Judiciales de los Estados de la República.

305. Registro No. 190970, Tesis de Jurisprudencia P./J. 107/2000, localización: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XII, Octubre de 2000; Pág. 30; [J].

306. Registro No. 190976, Tesis de Jurisprudencia P./J. 101/2000, localización: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XII, Octubre de 2000; Pág. 32; [J].

307. Registro No. 180536, Tesis de Jurisprudencia P./J. 79/2004, localización: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XX, Septiembre de 2004; Pág. 1188; [J].

#### **4.2. La imparcialidad en la actuación de las autoridades electorales jurisdiccionales de los estados de la República**

El factor imparcialidad es otra de las cualidades evidentes y visibles en cuanto al funcionamiento, labor y desempeño jurisdiccional de las salas y tribunales electorales, pues en las Entidades Federativas, no existe indicador alguno que ponga en duda la imparcialidad de actuación de los órganos jurisdiccionales encargados de la impartición de justicia electoral, más allá de la “bandera partidista” de quien ostente el gobierno local, tanto a cargo del Ejecutivo, como de los integrantes del Poder Legislativo, los cuales de hecho y de derecho, se encuentran desvinculados –en injerencia o influencia política-, de la función electoral administrativa o jurisdiccional.

#### **4.3. Los mecanismos de la democracia participativa ciudadana y las autoridades electorales estatales**

El poder político es ejercido de manera normal por los representantes del pueblo, sin embargo, bajo ciertas circunstancias y en ciertos momentos, los ciudadanos pueden intervenir en las decisiones de manera directa; generalmente se hace a través de la revocación popular, la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, siendo estos tres últimos los más comunes.

La efectividad de la democracia puede medirse, no sólo en relación a su injerencia respecto a las elecciones de sus representantes, sino también bajo el parámetro de la auténtica participación de la ciudadanía en las decisiones políticas de una Nación o Estado determinado, y el imperio real de su voluntad y poder decisorio que encauce la vida social y política de su entorno. Los mecanismos e instrumentos que revisten las formas de participación política ciudadana, deben estar perfectamente reguladas dentro de un marco constitucional y reglamentadas en legislaciones secundarias para el éxito de su aplicación.

En nuestro país, existen veintinueve Entidades Federativas y el Distrito Federal, los cuales consagran en su legislación ya sea la Constitución o Leyes secundarias, como derechos ciudadanos diversos mecanismos de participación, entre ellos: el referéndum, plebiscito, y la iniciativa popular, aunque no por ello son limitativos, pues en otras entidades de la República, como Chihuahua, por ejemplo, se incluyen otros mecanismos de la participación ciudadana como la revocación del mandato popular, la colaboración comunitaria o vecinal o la audiencia pública. Asimismo, solamente las entidades de Campeche, Hidalgo, Nayarit y Nuevo León, no contemplan ninguno de los mecanismos.

Respecto a esta situación imperante, es pertinente citar que implementar en las constituciones y legislaciones estatales a los instrumentos de la democracia participativa en estudio, de ninguna manera se contraponen con el régimen de gobierno democrático y sus principios, tutelados por la Constitución Federal, al contrario, viene a reforzar los principios de la democracia, como la tolerancia, el respeto a la voluntad soberana de la

ciudadanía para el beneficio de una colectividad que se ve afectada por la aprobación o de leyes, por la desatención de iniciativas de leyes, por la realización o ausencia de actos de gobierno.

Pero entonces, si con la propuesta de reforma electoral planteada por el Senado se pretende eliminar a las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, ¿qué pasará con la aplicación de los mecanismos de la democracia participativa como son referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato entre otros?, son normas jurídicas reguladas en la mayoría de las legislaciones electorales estatales, más aún, se encuentran encuadradas en la competencia de la esfera estatal y municipal. Si como se propone con la reforma, únicamente sean el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las autoridades electorales imperantes en el país, ¿cómo podrá asegurarse la aplicación y el respeto a los mecanismos o instituciones de la participación ciudadana? Respecto a estos puntos, en la exposición de motivos de la multicitada propuesta, nada se dice, se omite en el planteamiento, lo cual, desde esta opinión, pone de manifiesto lo genérico, infundado y prematuro de la misma.

#### **4.4. La ampliación de competencia para las autoridades electorales jurisdiccionales tratándose de los juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos**

De la totalidad de los medios de impugnación, competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación -y sus Salas- los resueltos en mayor número o porcentaje son los Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, en los términos y supuestos regulados por el artículo 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de los cuales, se dan muchos casos donde la controversia es por la negativa en la expedición de la credencial para votar al ciudadano, o bien, la no oportuna expedición de la misma, así como la exclusión indebida de los ciudadanos en los listados nominales de electores, situaciones que coartan su derecho al voto activo.

Por lo anterior, se considera las autoridades electorales locales deberían resolver en una primera instancia, los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, relacionados a las controversias por la no expedición o no oportuna expedición de la credencial para votar a los ciudadanos, en razón del elevando número de asuntos presentados para su estudio y resolución, lo anterior sin duda alguna, eliminaría una considerable carga laboral al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, permitiendo que esa autoridad jurisdiccional federal, pudiera encaminar la mayor inversión de su actividad, tiempo y esfuerzos a los demás medios de impugnación de mayor premura, trascendencia o relevancia.

#### **4.5. La trascendente función de las autoridades electorales jurisdiccionales en materia de capacitación e investigación electoral**

Tanto el Tribunal Electoral Federal como los tribunales y salas electorales de las entidades federativas, no solamente tienen atribuciones y facultades encaminadas limitativamente a la función meramente jurisdiccional, además, por mandato legal, tienen la encomienda de realizar actividades propias de capacitación, e inclusive, de investigación en materia de Derecho Electoral, realizadas eficiente y exitosamente durante los períodos de interproceso y proceso electoral ordinario o extraordinario local.

En efecto, durante los lapsos entre celebración de procesos electorales locales, los órganos jurisdiccionales de carácter permanente, además de la resolución de medios impugnativos presentados en ese tiempo interprocesal, también efectúan tareas encaminadas al estudio, divulgación y fomento de la cultura democrática tanto a la ciudadanía en general, a las comunidades académicas de todos los niveles, como a las agrupaciones y partidos políticos.

La ardua labor de capacitación en materia electoral, se realiza a través de los institutos y centros de capacitación electoral, los cuales funcionan como órgano dependiente de las salas y tribunales electorales al que pertenecen, dirigidos magistrados y magistradas electorales, contando con áreas necesarias para su correcto funcionamiento, y con la herramienta esencial del diseño de programas periódicos para la debida consecución de sus fines.

Las obligaciones y atribuciones similares en todos los institutos o centros de capacitación y de investigación de las salas y tribunales electorales, en esencia, son las siguientes:

- a) Elaborar y proponer los programas anuales o periodos de investigación y capacitación electoral;
- b) Coordinar y vigilar el cumplimiento de los programas citados que hayan sido aprobados;
- c) Organizar jornadas didácticas de cultura y legislación electorales, para educandos de nivel primaria, secundaria y media superior, en la entidad federativa de su jurisdicción;
- d) Llevar el control del acervo que se produzca como resultado de las investigaciones realizadas por el instituto o centro;
- e) Coordinar la fundación y enriquecimiento bibliográfico de la biblioteca de la sala o tribunal electoral de que se trate;
- f) Llevar el registro de investigadores adscritos a los institutos o centros de capacitación e investigación en materia de Derecho Electoral; y
- g) Fomentar la actividad editorial de los institutos o centros de capacitación e investigación electoral.

Y no se trata de una labor secundaria, la de capacitar, investigar y difundir la cultura político-electoral en los Estados de la República –particularmente en materia de aplicación del Derecho Electoral-, por el contrario, todos los objetivos se materializan, en materia de capacitación electoral, en la realización de seminarios, diplomados, congresos, coloquios, foros, encuentros académicos, e inclusive, en la importante labor de impartir programas de postgrado como maestrías y doctorados en Derecho Electoral, ya sea con la aprobación y validación directa de las autoridades educativas estatales y federal, o bien, por convenios celebrados con diversas universidades a lo largo del país. Y en todas estas actividades de capacitación, se invita y exhorta a la comunidad en general, a los militantes, simpatizantes y miembros de institutos políticos, estudiantes universitarios en todos sus niveles y todo interesado para acudir a los eventos.

Aunado a lo anterior, también se imparten cursos de actualización de forma interna, tanto en períodos de proceso electoral, como fuera de ellos, para todos los servidores públicos que laboran al interior de las salas y tribunales electorales.

En cuanto a la labor de investigación electoral, también han fructificado exitosamente la encomienda de las salas y tribunales electorales estatales, se refleja en numerosas publicaciones de magistrados, magistradas y otros servidores públicos de los mismos, en revistas especializadas, obras conjuntas, recensiones y libros, todos trabajos de gran calidad e interés para la ciudadanía en general y, por supuesto, para los estudiosos del Derecho Electoral.

Esa encomienda legal e institucional de capacitación e investigación realizada a cabalidad por las salas y tribunales electorales estatales, indudablemente robustece a la democracia en México, como una forma de vida, culturaliza y concientiza a la sociedad en materia de cívica política-electoral y no podría lograrse, sin la permanencia de estos órganos electorales estatales que cuentan con un conocimiento y acercamiento más certero con la población y ciudadanía de su entorno estatal, por tanto, conocen mejor las necesidades de su comunidad.

#### **4.6. El aspecto económico y la permanencia de las autoridades electorales estatales**

De las autoridades electorales, los tribunales electorales locales son los que menos presupuesto reciben, inclusive, algunos tienen un presupuesto insuficiente para atender sus obligaciones institucionales además existe una disparidad entre los presupuestos variables manejados entre las instituciones electorales de las diversas Entidades Federativas y para con la instancia federal.

En datos pecuniarios más generales podemos observar mientras que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación obtuvo como presupuesto durante el año 2009, 2 mil millones de pesos, la suma de presupuesto recibido en su conjunto por los tribunales electorales de todo el país, corresponde a 750 millones aproximadamente, en tal sentido

cabe hacer la reflexión de que la independencia presupuestaria no implica la disponibilidad arbitraria de recursos, al contrario, fomenta la ruptura de posibles fenómenos de dependencia, otorga más autonomía, legitimidad, eficacia e imparcialidad en el actuar de los tribunales electorales.

De tal forma, la propuesta presentada por el Senado, parte sobre la premisa del “alto el costo económico para mantener a estas instituciones electorales estatales” que, en todo caso, resulta claro resultaría muchísimo más costoso mantener a la autoridad electoral jurisdiccional federal, que al conjunto de tribunales electorales de los Estados de la República, además desaparecer a éstos, por supuesto finalmente, traería consigo el aumentar el presupuesto destinado a la instancia federal en mucho más financiamiento del erario público, pues se justificaría sobre la base tener más atribuciones y competencias, con el subsecuente incremento de recursos materiales y humanos. Esto es, a la larga, no se advierte pudiere haber un ahorro al erario público con la desaparición de los tribunales electorales estatales, y los mismos razonamientos aplican para las instituciones administrativas electorales de los Estados, para el caso de la propuesta de desaparecerlas y el Instituto Federal Electoral tuviera la competencia exclusiva a nivel nacional.

## V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A manera de conclusión, es válido resaltar el papel desempeñado de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales de las Entidades Federativas, el cual ha resultado óptimo y necesario, bajo el parámetro de los resultados obtenidos en materia de confirmación o validación de sus impugnaciones ante la instancia federal, son instituciones garantes de nuestro sistema democrático.

Ahora bien, lejos de desaparecer, las autoridades electorales estatales, tanto administrativas como jurisdiccionales, debieran fortalecerse en cuanto a una mejor distribución de competencias para con la instancia federal, pues juegan un rol importante en la vida democrática de las Entidades Federativas y del país, por las propias condiciones, conocimientos y cercanía para con la ciudadanía de cada Estado en donde se encuentran inmersas.

Precisamente, una forma de fortalecer a las autoridades jurisdiccionales electorales estatales, radica en reconocer o ampliar su competencia para ampliar su conocimiento y resolución de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en todas las entidades federativas, lo que beneficiaría, inclusive, la reducción de la carga laboral atribuida a la autoridad jurisdiccional federal en esta materia.

No existe ningún indicador - o indicio real-, para poder siquiera suponer las autoridades electorales estatales, “tengan el peligro o riesgo” de actuar con dependencia de ente político o gubernamental alguno, o de funcionar con parcialidad, al contrario, se presume y

se advierte el respeto por los principios rectores de la función electoral en su desempeño.

Por otro lado, sobre el costo económico que implica la existencia de las autoridades administrativas electorales o de las salas y tribunales electorales de los Estados, resultaría muchísimo más costoso mantener a la autoridad electoral jurisdiccional federal, que al conjunto de tribunales electorales de los Estados de la República, además desaparecer a éstos, por supuesto que finalmente, traería consigo el aumentar el presupuesto destinado a la instancia federal en mucho más financiamiento del erario público.

Existen razones para concluir, que los Estados deben contar con autoridades electorales vinculadas a la vida y condiciones sociales y políticas propias de la entidad de que se trate, para un mejor conocimiento de causa en su actuación, además para el respeto de su autonomía. ■

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA

- Corona Nakamura, L. A. (2009). *La Justicia Electoral en el Sistema Constitucional Mexicano*, Primera Edición, del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, Instituto Prisciliano Sánchez y Universidad de Guadalajara, México.
- Diccionarios Jurídicos Temáticos, Tomo 3, Derecho Administrativo, del autor Rafael I. Martínez Morales, Editorial Oxford University Press, 2ª Edición, México, D.F., 2001.
- Noriega Cantú, A. (2004). "Sánchez de Tagle y el Supremo Poder Conservador", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, 2004, t. XXIX, número 112, enero-abril.
- Soto Reyes Germandia, E. (2006). "Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir", *Revista Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana*, México, 2006, número 25.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Tesis de Jurisprudencia: P./J. 107/2000, Materia: Constitucional, Registro No. 190970, localización: Novena Época, Pleno, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, Octubre de 2000; página: 30.
- Tesis de Jurisprudencia: P./J. 101/2000, Materia: Constitucional, Registro No. 190976, localización: Novena Época, Pleno, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, Octubre de 2000; página: 32.
- Tesis de Jurisprudencia: P./J. 79/2004, Materia: Constitucional, Registro No. 180536, localización: Novena Época; Pleno; consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, Septiembre de 2004 página: 1188.
- Página y link de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Internet: <http://www.scjn.gob.mx/CONOCE/QUEES/Paginas/divisiondepoderes.aspx>.
- Página y link de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión en Internet: [http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=2&lg=LXI\\_I&tp=Segundo Período Ordinario&np=Mar 11, 2010&d=12](http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=2&lg=LXI_I&tp=Segundo Período Ordinario&np=Mar 11, 2010&d=12). Diario de debates de la LXI Legislatura, año 1, diario 12, segundo período ordinario de fecha 11 de marzo de 2010.
- Página y link del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Internet: <http://www.>

te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Libros/informe\_09.pdf.

Página y link del Partido Acción Nacional, en la Internet: <http://www.pan.org.mx/home>.

Oficio número 8874-21 de la Subsecretaría de Gobierno para asuntos Jurídico que fue presentado el 13 de septiembre de 1987 ante el Palacio Legislativo del Congreso del Estado de Jalisco, sobre la Iniciativa de Ley Electoral del Estado de Jalisco.

Exposición de motivos que deviene de la 2ª lectura, discusión y aprobación legislativa para la Iniciativa de la Ley Electoral del Estado de Jalisco, de fecha 27 de octubre de 1987, del Congreso del Estado de Jalisco.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 52/2009 y su acumulada 53/2009, promovidas por el Procurador General de la República y el Partido del Trabajo.