

LA POLÍTICA INTERNACIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN: EL FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DENTRO DE LA EXPERIENCIA MEXICANA

International policy of the Federal Electoral Court: the democratic strengthening of the political electoral rights within the Mexican experience

Recepción: Enero 3 de 2014

Aceptación: Febrero 7 de 2014

Manuel González Oropeza

Doctor en Derecho por la UNAM; miembro del SNI, nivel III; actualmente es Magistrado de Sala Superior en el TEPJF. manuelg@servidor.unam.mx

Palabras clave

Derechos Político-electorales, México, democracia y política

Key words

Electoral rights, Mexico, democracy and politics

Pp. 8-14

Resumen

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, promueve entre sus tareas diversos foros, para que la sociedad analice los acontecimientos en el ámbito internacional respecto de la realidad política, lo que se justifica en el presente artículo.

Abstract

The Federal Electoral Court promotes in its different assignments many forums, so the society can analyse the events in international matter regarding the politic reality, which justifies the article.

Una de las tareas que lleva a cabo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la de promover en diversos foros que la sociedad analice los acontecimientos que están generando una nueva realidad en México.

Es un tanto extraño que un tribunal, aunque sea federal, trate de buscar el apoyo internacional o el aforo internacional, porque a fin de cuentas los tribunales, en la potestad jurisdiccional que tienen, ejercen facultades exclusivamente constitucionales domésticas de aplicación del derecho nacional, aunque debe precisarse que antiguamente solo a eso se reducían. Entonces, ¿por qué el Tribunal Electoral está buscando y promoviendo su función en el ámbito internacional con estos foros académicos? Porque realmente hay que reconocer que los tribunales electorales se han convertido cada vez más en tribunales constitucionales; es decir, no se refieren exclusivamente al ámbito de la elección, del voto o de la participación ciudadana en una elección, sino que se refieren más bien a principios constitucionales, porque todos los principios electorales en nuestro país ya están previstos en el ámbito constitucional.

Aun así no justificaría que el Tribunal Electoral estuviera cavilando sobre las dimensiones de la esfera internacional en la democracia que se ha visto, de manera tradicional, reducida al ámbito local. Es por ello que se hace necesario reflexionar de manera breve sobre la historia de cómo surgen los tribunales electorales en nuestro país, y así descubriremos que los tribunales electorales tienen en México una vocación internacional. Recordemos que estos surgen a consecuencia de la recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuya resolución 1/90 del 17 de mayo de 1990, tuvo a bien resolver tres quejas: la 9768, la 9780 y la 9828¹.

Es muy interesante la resolución de la Comisión Interamericana, en cuyo párrafo cien se lee:

“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”².

A consecuencia de la resolución de la Comisión Interamericana, el gobierno mexicano es obligado a establecer el Estado de Derecho en materia electoral y, en consecuencia, a crear

1 De acuerdo al Informe que presentó la citada Comisión, las quejas son: “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha tenido bajo consideración tres casos referidos al proceso electoral llevado a cabo para elegir diputados en el Estado de Chihuahua el 7 de julio de 1985 (Caso 9768), a las elecciones municipales de la capital del Estado de Durango del 6 de julio de 1986 (Caso 9780) y a las elecciones para la gobernación del Estado de Chihuahua del 6 de julio de 1986 (Caso 9828). Los reclamantes en estos casos pertenecen al Partido de Acción Nacional (PAN) y asignan la comisión de irregularidades a miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que ejerce el Gobierno en México” Resolución No. 01/90, <http://cidh.oas.org/annualrep/89.90span/Cap3d.htm>.

2 *Idem*.

los tribunales electorales³, pero afortunadamente no solo a nivel federal, sino también a nivel de cada una de las entidades federativas que conforman nuestro país.

Hay que recordar también que hasta 1990 las prerrogativas del ciudadano, como lo son sus derechos políticos, no eran considerados derechos humanos para efectos de la protección judicial a través de la vía de amparo en los tribunales.

Desde 1920 había la jurisprudencia, y todavía existe esa jurisprudencia, de que el juicio de amparo no era competente, no era viable para la protección de los derechos políticos, por la sencilla razón —decía la Suprema Corte— que “*los derechos políticos no son derechos humanos, son prerrogativas del ciudadano*”⁴.

Es entonces que México no solamente establece tribunales, sino que crea las vías jurisdiccionales que actualmente existen, llamados “medios de impugnación electoral”, medios judiciales fuera del juicio de amparo. Es por ello que se hace la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, con la cual se crea el Sistema Integral de Justicia Electoral especializado.

Por esto la justicia electoral tiene un trasfondo, tiene un origen y una vocación internacional, porque nació de una recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y porque muchos de nuestros fundamentos jurisprudenciales fueron eliminados gracias a la intervención de la acción internacional; entre ellos, y muy importante, el de que los derechos políticos son derechos humanos.

En la actualidad, hay un diálogo judicial entre los tribunales constitucionales de diversos países, ya que los tribunales constitucionales tienen los mismos problemas de derechos fundamentales, y cada país resuelve esos problemas, de acuerdo, no únicamente con base en la interpretación de sus constituciones, sino también con un firme apego al entendimiento e implementación de los tratados internacionales que suscriben y de los cuales son miembros.

Aunado a eso, hay que hacer notar la globalización del ámbito electoral, pues las eleccio-

3 Así lo establece en su párrafo ciento uno, “De acuerdo con lo anterior y en aplicación de lo dispuesto en el Art. 41, letra b de la Convención, que le atribuye la facultad de formular recomendaciones, y teniendo en cuenta además lo dispuesto en el Art. 2 de la Convención, la Comisión estima oportuno hacer presente al Gobierno de México su deber de adoptar disposiciones de derecho interno, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, ya sean medidas legislativas o de otro carácter, que sean necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades que la Convención reconoce.” Y en el siguiente párrafo continúa señalando: “La Comisión debe hacer presente al Gobierno de México en esta oportunidad que debe cumplir a cabalidad con la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos políticos y a la protección judicial, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1.1 de la Convención Americana. En este sentido, la Comisión debe señalar que ha sido informada sobre la existencia de un activo proceso de reforma de la legislación electoral. La Comisión espera que tales reformas conduzcan a la adopción de normas que protejan adecuadamente el ejercicio de los derechos políticos y a instituir un recurso efectivo y rápido para la protección de los mismos...” *Ídem*.

4 Los derechos políticos son derechos fundamentales, si bien no por interpretación de la Constitución, por la Suprema Corte que desde la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación* ha sostenido que la violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, “porque no se trata de garantías individuales”, como fue sostenido tanto por el Pleno como por la Segunda Sala de dicho Tribunal desde 1920 y que está vigente en la actualidad. El entonces artículo 73.7 de la Ley de Amparo hacía improcedente el juicio de amparo contra actos electorales y todavía en la recién expedida Ley de Amparo, el artículo 61 establece como causal de improcedencia los juicios de amparo contra las resoluciones del Tribunal Electoral.

nes han dejado de ser un asunto interno de los Estados modernos para convertirse en un objeto de preocupación internacional. A diferencia de otros aspectos judiciales o de la justicia nacional, se observa mayor preocupación por parte de los organismos internacionales en la manera en que se desarrollan las elecciones dentro de cada país.

En 1994 el Instituto Federal Electoral implementó el Programa de Observadores Internacionales, un eufemismo para denominar a los visitantes extranjeros que acudían al país en vísperas de las elecciones. Hoy en día la observación electoral internacional es un hecho, y esta observación no solamente se hace sobre la organización de las elecciones, sino que el Tribunal Electoral ha promovido, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la observación electoral en el ámbito de los tribunales de justicia electoral. El Tribunal Electoral, a través del Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE), ha llevado a cabo diversas actividades sobre observación electoral, talleres especializados para el intercambio de mejores prácticas sobre los temas de la especialidad y la promoción de los derechos electorales, recibiendo delegaciones de países como Haití, Nigeria, Camerún, Moldavia, Egipto, Túnez y Libia, entre otros.

La colaboración con otros países es muy importante, pues contribuye en el fortalecimiento democrático. México ha aprendido mucho en la consolidación de su democracia y estas lecciones son útiles para otros países. Y de igual manera nosotros escuchamos a los organismos internacionales, las autoridades electorales y expertos de diversas latitudes, para fortalecer nuestras instituciones.

Ahora estamos pasando de la observación electoral en la organización de las elecciones, a la observación electoral más especializada, porque precisamente requiere de un conocimiento jurídico y una aplicación, una valoración de los criterios jurisdiccionales para la solución de los conflictos electorales. En este momento, la política internacional del TEPJF es parte sustantiva de su actuación, porque a través de ella también se fortalece la labor jurisdiccional, acudiendo a referentes de sentencias de otros países que han coadyuvado a la protección de los derechos políticos fundamentales. Se han escuchado las recomendaciones de los Tribunales Internacionales, y de manera sistemática se están incorporando a los criterios que se aplican en el cumplimiento de las sentencias que emite el Tribunal Electoral.

Finalmente hay que reconocer que la globalización de los derechos humanos es muy importante, pues incide en muchos aspectos de la vida nacional e internacional.

Esto permite señalar que los derechos humanos en el ámbito constitucional mexicano fueron inicialmente una materia exclusiva de las entidades federativas. Nuestra primer Constitución federal, promulgada en 1824, no confía al Gobierno Federal la protección de los derechos humanos; es más, no tiene una declaración de derechos humanos a semejanza del texto original de la Constitución de los Estados Unidos (en la cual se basa), sino que deja esta materia de derechos humanos al cuidado y protección de los estados miembros de la Unión Federal.

De manera posterior, con la federalización del recurso judicial para la protección de los derechos humanos -el juicio de amparo, mismo que se federaliza en sus inicios en 1847 y que consolida en 1857- ya el gobierno federal centraliza de forma paulatina el juicio de amparo para la protección de esos derechos, aunque hay que precisar que quedan excluidos los derechos políticos de esa protección.

No fue sino hasta el año 2000, al inicio del siglo XXI, que a través de la Constitución de una entidad federativa mexicana, la del Estado de Veracruz, comenzó a redimensionarse de nueva cuenta el papel de los estados en esta protección de derechos. Esta joven experiencia de parte de los estados se presenta coincidentemente con la valorización de la magnitud que tienen los tratados internacionales en el establecimiento y garantía de derechos humanos; en otras palabras, en el siglo XXI el juicio de amparo federal ya se ve superado, porque tenemos que pensar que en materia de derechos no compete solo a los estados -los miembros de la Federación- o al gobierno federal, sino también al ámbito internacional. Es, digámoslo así, una obligación compartida por todos los ámbitos de gobierno posibles en nuestro país.

También tenemos que aceptar que México ha variado su aceptación por los tratados internacionales, y ha abandonado su posición inicial de recelo hacia dichas convenciones internacionales, lo cual no era gratuito, si tenemos en cuenta con base en la experiencia de intervenciones e invasiones de países extranjeros -Francia y Estados Unidos principalmente-, que provocaron una animadversión a la firma de tratados internacionales, los cuales fueron en lo absoluto desfavorables para nuestro país.

Existe un editorial muy interesante de Francisco Zarco, a mediados del siglo XIX, que cuestionaba para qué sirve que México firme tratados, si finalmente esos son medios de intervención de las potencias extranjeras en la vida interna de nuestro país. Pues es cierto, la experiencia inicial de México con los tratados internacionales fue un tanto deprimente. En un principio nos obligaron a imponer fronteras, fronteras que no habíamos delimitado, y muchas veces fueron producto de presiones internacionales, como el *Tratado Guadalupe Hidalgo* de 1848.

Después vinieron tratados que se concentraron en la fijación de condiciones para el pago de deuda externa, que en ocasiones contenían términos ominosos para nuestro país. En algunos tratados, incluso los países se atrevieron a decir que intervenían las aduanas de México para cobrarse de ahí el pago de la deuda externa. Y después siguen los tratados sobre extradiciones que implicaban coadyuvar con la represión de los movimientos independentistas en el Caribe.

Pero esa primera etapa nuestra de los tratados ha sido finalmente superada y transformada en una nueva etapa, en la cual México confía en los tratados internacionales como instrumentos progresivos de los derechos humanos.

En este aspecto y de manera afortunada, la Suprema Corte de Justicia ya ha reconocido ese papel protagónico de los tratados, con tesis de jurisprudencia que establecen una jerarquía normativa de los tratados, por encima de las leyes federales y las leyes locales.

Otro problema distinto será el que armonicemos nuestra jurisprudencia y concepción de los tratados, jurídicamente hablando, con la jurisprudencia y concepción de los tratados de Canadá y de Estados Unidos. Nuestra región de América del Norte es muy diversa en muchos aspectos, y así lo debemos de entender.

Sin embargo, en materia de derechos humanos, los tratados siguen siendo los instrumentos que consagran las prácticas de las naciones más civilizadas, como diría el filósofo y abogado alemán Samuel Pufendorf, desde el siglo XVII. Y que también está ligado al Derecho Comparado y a la creación del Derecho Comparado en el siglo XX, donde teóricos franceses manifestaban que éste persigue o tiene como fin el encontrar el fondo común de la humanidad civilizada. Pareciera muy etéreo estas cuestiones doctrinales, pero es interesante notar que los tribunales en el mundo, y particularmente en esta Región de América del Norte, se han ocupado de darle concreción a estos principios teóricos. Empezando por el caso *Foster & Elam v. Neilson*, de 1829 de los Estados Unidos⁵, donde Marshall estableció que la referencia a que ninguna Ley Federal de los Estados Unidos debe de interpretarse en contra de los principios de las naciones civilizadas.

Como es por todos conocido, Estados Unidos no es un país que guste firmar tratados, porque prefiere aplicar su propio sistema jurídico (aunque esto no nos distancia mucho de México, pues como tampoco es un secreto, a los mexicanos les gusta firmar tratados, pero desafortunadamente no los cumplen al pie de la letra). Por eso esa jurisprudencia hace mención a principios generales del derecho internacional, al *iuscogens*⁶, y lo mismo pasa en el caso *The Paquete Habana* de 1900⁷.

Entonces, la globalización judicial nos ha permitido incorporar conceptos y principios, interpretaciones de derechos humanos que prácticamente en nuestro país ya marcan un caos, que los derechos humanos van a ser promovidos y protegidos más que por legislación, por la acción de los tribunales.

Simplemente para concluir hemos de referirnos a que viendo o haciendo un análisis de las garantías, llamadas antes garantías individuales o derechos humanos de la Constitución mexicana, tenemos dificultad para encontrar las leyes reglamentarias de ese Título primero. No obstante, el papel de la jurisprudencia de los tribunales mexicanos, como en todos los demás países, ha sido el de interpretar esos derechos, fijando límites con aciertos o desaciertos, pero ha sido labor de los Tribunales hacer esta interpretación y

⁵ *Foster & Elam v. Neilson* 27 U.S. 253 (1829), <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/27/253/case.html>.

⁶ Con el *iuscogens* se pretende amparar a los intereses colectivos fundamentales de todo el grupo social, por lo que se explica que esta clase de normas se encuentren en una posición jerárquica superior con respecto al resto de disposiciones del ordenamiento. Se contraponen a los normas de derecho dispositivo (*iusdispositivum*).

⁷ *The Paquete Habana* 175 U.S. 677 (1900). <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/175/677/case.html>.

en esa interpretación descansamos a partir del 2011, en un bloque de constitucionalidad y convencionalidad que nos obliga, no solo a los tribunales federales sino también a los tribunales estatales, a aplicar los tratados internacionales de la mejor manera para los derechos del hombre.

Es por ello que el Tribunal Electoral seguirá involucrándose en estos foros de análisis, para poder preparar a los jueces mexicanos en la mejor instrumentación del ámbito internacional.

En el año 2013, México solicitó a la Comisión de Venecia una opinión sobre su legislación electoral, misma que fue adoptada el 13 de junio de ese mismo año; ese documento, el cual es público y puede consultarse en la página electrónica de la Comisión, analiza de manera más que minuciosa las disposiciones electorales que en aquel entonces regían nuestra vida democrática, y ofrece un panorama sobre su complejidad y nivel técnico. Sin duda alguna, estas observaciones constituyen un valioso referente en un momento como el actual, en el cual la legislación secundaria de la reforma constitucional en materia político-electoral está en las prioridades de nuestros representantes en el Congreso de la Unión.

También está disponible en la página de la Comisión⁸ el informe de lo que ha hecho la representación de México ante este organismo internacional en materia electoral y constitucional, lo cual permite conocer lo que ya hace México en el ámbito internacional, fortaleciendo su democracia y contribuyendo a su consolidación más allá de nuestras fronteras.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (1920) *Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época*. México: SCJN.

Rebato Peño, M. E. (2010). *Análisis comparado México-España de los Derechos político-electorales*. No. 10, Temas selectos de Derecho Electoral. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Carrancá y Rivas, R. (2011). *Derechos o prerrogativas político-electorales de los ciudadanos*. No. 30, Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Rodríguez Lozano, L. G. (2013). La tutela judicial efectiva en materia de derechos político-electorales. No. 49, Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<http://cidh.oas.org/annualrep/89.90span/Cap3d.htm>.

<http://supreme.justia.com/cases/federal/us/27/253/case.html>.

<http://supreme.justia.com/cases/federal/us/175/677/case.html>.

⁸ La difusión y fortalecimiento de la base de datos VOTA de la Comisión de Venecia es otro de los grandes proyectos que la representación del TEPJF tiene ante este organismo internacional, enriqueciéndose con los comentarios de expertos en legislación electoral, con las constantes actividades de intercambio de mejores prácticas a través de talleres de capacitación, y por supuesto, por medio del fortalecimiento de la función jurisdiccional, con énfasis en los temas de ética judicial y transparencia, los ejes rectores del TEPJF en 2013 y 2014.