

EL NUEVO FEDERALISMO ELECTORAL EN MÉXICO: ELTEPJF COMO PROMOTOR DEL FEDERALISMO JUDICIAL

The new Federalism in Mexico
in the electoral field:
the TEPJF as promoter of Judicial Federalism

Recepción: 15 de abril de 2015

Aprobación para publicación: 28 de agosto de 2015

José Antonio Abel Aguilar Sánchez¹

Palabras clave

Federalismo, Federalismo judicial, Federalismo electoral, Sistema de medios de impugnación electoral local.

Keywords

Federalism, Judicial federalism, Electoral federalism, Legal systems of local electoral defense.

Pp. 19-31

Resumen

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), mediante el ejercicio de su función jurisdiccional, se ha preocupado por proteger el principio federalista en materia electoral establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior se verifica en diversos criterios de jurisprudencia mediante los cuales el TEPJF ha optado por defender el sistema de medios de impugnación como elemento *sine qua non* de las entidades que integran la federación. Uno de los principales objetivos de ese modelo institucional es que los ciudadanos tengan acceso directo a un mecanismo eficaz y efectivo para defender posibles vulneraciones a sus derechos político-electorales. Con ello, además, se protege el principio de tutela judicial efectiva, pues se establece la obligación de contemplar en la legislación un recurso que proteja esos derechos humanos, en todas las entidades federativas.

¹ Maestro en Derecho y Magistrado de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). abel.aguilar@te.gob.mx

ENSAYOS

El nuevo federalismo electoral en México

Abstract

The National Electoral Court of Mexico (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, TEPJF) has been defending, through the practices of its judicial function, the federal principle in the electoral field as stated in the Mexican constitution. There are many examples of that. As we know, the TEPJF considers the legal remedies system as the most important tool of the States in the federal context. The main goal of the Mexican legal remedies system, in the electoral field, is that the society has effective and strong means to oppose potential infringements of their political rights. In addition to, this remedies system enforces the principle of the effective judicial protection as it states, as a general rule, that the Mexican States have the duty to protect the political rights in their local legislations.

Sumario: I. El Estado federal. II. Federalismo judicial electoral. III. Los precedentes de la Sala Superior en torno al federalismo judicial anteriores a la reforma constitucional en materia de derechos humanos. IV. La propuesta del TEPJF sobre federalismo judicial electoral en el nuevo paradigma de juzgar con perspectiva de derechos humanos: contradicción de criterios SUP-CDC-6/2013. V. Excepción per saltum. VI. Conclusiones. VII. Lista de Referencias.

EL ESTADO FEDERAL

Algunos doctrinarios defienden la idea de que el principio federalista implica, *per se*, un alto grado de independencia y autonomía (en todos los aspectos: económicos, políticos, constitucionales, jurídicos, entre otros rubros) de los entes que integra una federación; sin que ello implique una paralización del ejercicio de poder político de la federación o de los Estados. Existe un grado de conformidad en señalar que, uno de los elementos fundamentales en este modelo de distribución del poder político es la existencia de ciertas competencias exclusivas para la federación y otras para los Estados (Hernández, M. P. 2003, pp. 230-231) (Brewer-Carías, A. R. 1992, p. 87).

En ese sentido, el federalismo judicial remite a la distribución territorial del poder político, es decir, el establecimiento de diversos criterios para el ejercicio de la jurisdicción (competencias): por territorio, por tipo de asunto, por materia, por cuantía, entre otros. La distribución del ejercicio de la jurisdicción, en competencias territoriales, obedece al reconocimiento constitucional de los entes que lo detentan, de su autonomía e independencia para resolver conforme a sus propias normas, procedimientos e instituciones. Esto implica diversos efectos jurídicos, no sólo en la esfera administrativa del gobierno o de los poderes legislativos, incide también en la configuración de los tribunales jurisdiccionales de los estados: esto se denomina *federalismo judicial* (Ruiz, G., 1994, p. 15) (Cossío Díaz, J. R., 1998, pp. 227-232).

En el modelo del sistema judicial de los Estados Unidos Mexicanos se estableció una dualidad jurisdiccional: la federal (de ámbito nacional) y la de las entidades federativas (de ámbitos locales). Así, la función jurisdiccional de la Federación mexicana se compone de dos niveles de protección y tutela de los derechos humanos. Ambos niveles de protección, si bien son independientes, se comunican a través de las distintas materias que la Constitución le reserva a la Federación, dejando a los Estados todas las facultades que no se encuentren expresamente conferidas a las autoridades centrales. Este sistema es conocido comúnmente como régimen de *competencias residuales* de las entidades federativas, en términos del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).²

FEDERALISMO JUDICIAL ELECTORAL

EL FEDERALISMO JUDICIAL

El sistema de control de constitucionalidad de protección de los derechos humanos, en nuestro país, se ha configurado principalmente a través del juicio de amparo, medio de control constitucional que protege y garantiza la mayoría de los derechos humanos reconocidos por la ley suprema de la Unión (Bustillos, J., 2010). De esta suerte, la justicia local se ha convertido, en muchas ocasiones, en un ente subordinado y dependiente de los criterios que se adoptan en el ámbito federal. Así, el sistema federal mejora los criterios fundamentales en la labor jurisdiccional, de manera constante, para articular el ámbito competencial de las materias que se suman al ámbito de protección de los derechos humanos.

A pesar de ello, cabe mencionar que, si bien en la materia electoral rige de manera directa el modelo federal de impartición de justicia —no sólo en la protección de los derechos político-electorales—, también rige en otros múltiples temas, vinculados con la materia de protección de derechos (libertad de expresión, libertad religiosa, libertad de prensa, entre otros). Los tribunales electorales tienen una función primordial en dicho esquema, siendo una de sus bases principales: los tribunales electorales de las entidades federativas deben ejercer un control de convecionalidad *ex officio* en casos concretos, con el propósito de proteger de manera amplia los derechos humanos relacionados con la materia.

La Constitución mexicana ha establecido diversos principios en materia electoral. Asimismo, ha sentado las bases de la función jurisdiccional, en todas las esferas competenciales de los órganos jurisdiccionales electorales de los estados y del ámbito federal. A saber: el reconocimiento de los partidos políticos en las elecciones, las garantías de los procesos electorales: libres, periódicos y competitivos, entre otros elementos que sientan las bases, por ejemplo, para la actualización de la constitución. Estos son algunos de los principios constitucionales que establece el artículo 40 de la CPEUM, en materia político electoral (González Oropeza, M., 2011, pp. 503-527).

2 Artículo 124: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

ENSAYOS

El nuevo federalismo electoral en México

En lo relativo a la soberanía parcial de las entidades federativas, las constituciones estatales realizan una función de integración, más que de reglamentación de la Constitución federal. Las constituciones estatales son leyes constitucionales, pues complementan los artículos 40 y 124 de la Constitución federal y sólo pueden incurrir en inconsistencias con la Constitución si imponen una contradicción con alguna una *prohibición expresa* establecida en ella (artículos 117 y 118 de la CPEUM). Otra posibilidad de inconsistencia es cuando las constituciones estatales omiten una *prescripción expresa* en términos de un artículo (artículo 116 de la CPEUM). Sin embargo, en lo que respecta al régimen interior de los estados, las Constituciones estatales son soberanas y delinear las instituciones más acordes para las condiciones de cada una de las entidades federativas (González Oropeza, M., 2006, p. 388).

Las Constituciones locales, por su naturaleza, son auténticas normas fundamentales dentro de su ámbito de competencia, porque así lo estipula la Constitución federal. Son normas supremas, pues condicionan el actuar jurídico y político de sus respectivas entidades, al establecer la organización y administración política de sus órganos e instituciones, garantizando de igual forma la vigencia de los derechos de sus habitantes (Rosario Rodríguez, M., 2011, pp. 530 y s.s.).

Finalmente, para Rosario Rodríguez (2011, pp. 530 y s.s.), el federalismo contemporáneo debe tener como fin último, revertir la concentración de atribuciones y decisiones del poder central, a fin de impulsar las potencialidades locales mediante una descentralización basada en la autonomía política de los estados, la renovación de la unidad nacional, la eficacia de la administración pública, el combate a las disparidades regionales, y la revisión de los marcos institucionales, a fin de fortalecer la república basada en el federalismo.

EL FEDERALISMO JUDICIAL ELECTORAL

En el modelo actual de impartición de justicia electoral se debaten dos grandes retos que entran en el ámbito de la justicia constitucional en general. Estos dos desafíos están asociados con la afectación de las competencias de los poderes judiciales de los estados y el federalismo judicial electoral. En primer lugar, el modelo de ejercicio de la jurisdicción se dispersa en múltiples instancias desde la esfera central, ya que las resoluciones de los tribunales y juzgados que lo integran son sometidas a revisión federal —a través de los juicios de amparo, directos e indirectos— o, en la materia electoral, por medio del juicio de revisión constitucional en materia electoral o en su caso en el juicio para la protección de los derechos político-electorales (Álvarez Montero, J. L., 2010, p. 336).

En segundo lugar, los poderes judiciales de las entidades federativas, en la mayoría de los casos, se encuentran en condiciones de relación asimétrica con los poderes ejecutivos y legislativos. Son varios los factores que abonan a esa asimetría, tanto su disminuido presupuesto, como los obstáculos que existen para el cumplimiento de sus resoluciones y también por la falta de legislación, actualización o armonización de la misma (Álvarez Montero, J. L., 2010, p. 336).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y la Sala Superior del TEPJF son las dos instituciones que se hallan en la cúspide del sistema mexicano de justicia electoral. La Sala Superior es tribunal de última instancia en la materia electoral, en tanto es la máxima autoridad jurisdiccional en ese ámbito —con la salvedad de la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales, que se encuentra en la competencia de la SCJN. Además de ello, la Sala Superior del TEPJF es el órgano terminal en control de constitucionalidad y convencionalidad de actos y leyes en la materia de estudio. Para el desempeño de esa función jurisdiccional se crearon diversos instrumentos procesales, es decir, se incorporaron auténticas garantías constitucionales electorales (Orozco Henríquez, J. J., 2005, p. 41).

El actual diseño del modelo de justicia electoral tiene uno de sus pilares en la existencia de tribunales electorales en cada una de las entidades federativas, para el control de la legalidad, constitucionalidad y convencionalidad de las elecciones locales. Para ello, la reforma constitucional en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 10 de febrero de 2014, estableció las bases para que las entidades federativas cuenten con autoridades jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, conforme a lo señalado en el artículo 116, fracción IV, inciso C), apartado 5° de la CPEUM.

Además de la autoridades jurisdiccionales, debemos tener presente que, tanto en el ámbito federal como en el local, se contemplan diversos medios de impugnación electoral de naturaleza administrativa, cuyo conocimiento y resolución se encomiendan, respectivamente, a los órganos competentes del Instituto Nacional Electoral (INE) o de los correspondientes institutos o consejos electorales de los Estados y del Distrito Federal (Orozco Henríquez, J. J., 2005, p. 42), ahora denominados Organismos Públicos Locales (OPL).

En esa lógica, en concepto de Jesús Orozco (2005, p. 42), el TEPJF, en su encomienda constitucional, ha venido desempeñando una función garantista, antiformalista y defensora de la Constitución, mediante la tutela de los derechos fundamentales político-electorales de los ciudadanos. En dicha encomienda, resalta la exigencia de aplicar los principios de constitucionalidad y legalidad a los que deben sujetarse invariablemente los actos de las autoridades electorales federales y locales, con el objeto de asegurar la celebración de elecciones libres y auténticas.

El TEPJF ha sido promotor del federalismo judicial. Esto se puede identificar en diversos criterios jurisprudenciales en los cuales ha afirmado: pautas para el acceso a la justicia electoral y a su impartición en forma completa y efectiva; el fortalecimiento de los partidos políticos; la democracia interna de los partidos políticos; la salvaguarda de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en sus procedimientos electorales; el control indirecto de la regularidad comicial a través del derecho administrativo sancionador electoral, así como la sujeción de todos los actos electorales, tanto de las autoridades federales y locales como los definitivos de los partidos políticos, a los principios de constitucionalidad y legalidad (Orozco Henríquez, J. J., 2005, p. 42).

ENSAYOS

El nuevo federalismo electoral en México

En ese contexto, como veremos, una reflexión de los últimos criterios emitidos por la Sala Superior del TEPJF permite reconocer que dicho órgano jurisdiccional apuesta por un *fortalecimiento del federalismo judicial en materia electoral*. Esta línea de trabajo se identifica en la exigencia de operar el reencauzamiento de los medios de impugnación a los órganos jurisdiccionales estatales, a pesar de la ausencia, en la legislación local, de vías idóneas y efectivas para controvertir actos o resoluciones de la autoridad administrativa local.

Como se aprecia en los precedentes jurisprudenciales que exponemos, el federalismo que propone el TEPJF es un sistema integral de medios de impugnación que tenga por finalidad que todos los actos, resoluciones y leyes en materia electoral se sujeten, invariablemente, a los principios de constitucionalidad/convencionalidad y legalidad. Permitir la ausencia de un medio de impugnación eficaz, o de reglas para tramitar los medios de impugnación presentados por los ciudadanos para controvertir actos y resoluciones electorales en las legislaciones de las entidades federativas, afectaría de manera considerable la intervención de los tribunales locales electorales en la protección de los derechos políticos de sus ciudadanos, al no tener un medio que garantice sus derechos de manera rápida y eficaz, lo que implicaría dejar sin contenido el principio federal en la impartición de justicia.

LOS PRECEDENTES DE LA SALA SUPERIOR EN TORNO AL FEDERALISMO JUDICIAL ANTERIORES A LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE JUNIO DE 2011

Ha sido criterio del TEPJF que el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción del Estado no puede estar limitado por la falta de previsión normativa de un medio de impugnación específico e idóneo, por lo que, ante la ausencia de una vía o medio específico de impugnación, éste se debe implementar, atendiendo en todo caso a las formalidades esenciales del debido proceso.

PREVISIÓN CONSTITUCIONAL O LEGAL DEL JDC SIN REGLAMENTACIÓN

En la normativa (constitucional y/o legal) de algunas entidades federativas —Tabasco y Jalisco—, si bien se encuentra previsto el medio de impugnación local adecuado, no existen reglas explícitas atinentes al desahogo de su trámite y sustanciación. El TEPJF ha determinado que dicha circunstancia no puede constituir un obstáculo para privar a los gobernados de un medio de impugnación reconocido en la ley, pues el procedimiento tiene carácter instrumental y, por tanto, constituye un medio para alcanzar un fin, como el de solucionar un litigio³

La Sala Superior del TEPJF resolvió que la imprevisión o falta de regulación de medios de impugnación por los tribunales electorales de las entidades federativas, no justifica la omisión de darle al ciudadano la oportunidad de promover un medio idóneo de defensa en el que se cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento, en defensa de sus derechos. En algunos casos, si bien se encuentra previsto el medio de impugnación local adecuado, no existen reglas explícitas atinentes al desahogo de su trámite y sustanciación.

³ Tabasco SUP-JDC-35/2005, SUP-JDC-36/2005, SUP-JDC-49/2005, SUP-JDC-1648/2006, SUP-JDC-1674/2006; y Jalisco SUP-JDC-12640/2011, SUP-JDC-613/2012 y SUP-JDC-3149/2012.

TUTELA DE LOS TRIBUNALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE LOS DERECHOS POLÍTICOS-ELECTORALES E IMPREVISIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.

En la normativa (constitucional y/o legal) de entidades federativas como Hidalgo, Estado de México y Puebla, si bien se establece en forma genérica que se debe garantizar la protección de derechos político-electorales del ciudadano, no se contempla medio de impugnación o recurso idóneo previsto a través del cual se cumpla dicho mandato.⁴ En esos casos, la Sala Superior del TEPJF ha sostenido, de manera reiterada, que se debe garantizar la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, a partir de lo previsto en la Constitución. Así, el órgano jurisdiccional electoral local está obligado a salvaguardar los derechos de los ciudadanos, realizando la interpretación más favorable al derecho fundamental de acceso a la jurisdicción, en observancia de los principios *pro persona* y *pro actione*.

Adicionalmente, el TEPJF ha señalado que la omisión de la legislación de una entidad federativa para contemplar un medio de impugnación en materia de derechos político-electorales, no impide que una normativa específica regule la sustanciación e instrucción de un medio de impugnación. Lo anterior, con el propósito de que se garantice la protección de esos derechos humanos, pues dicha omisión legislativa no puede traer como consecuencia privar a los ciudadanos de la posibilidad de promover un recurso en defensa de sus derechos, pues los procedimientos tienen carácter instrumental. En esos casos, la Sala Superior del TEPJF consideró procedente, en aras de privilegiar el acceso a la justicia, reencauzar a los tribunales electorales locales tales medios de impugnación, a fin de que éstos, “instauraran un procedimiento idóneo que tutele los derechos político-electorales en el que se respeten las formalidades esenciales de todo proceso”.

LA PROPUESTA DEL TEPJF SOBRE FEDERALISMO JUDICIAL ELECTORAL EN EL NUEVO PARADIGMA DE JUZGAR CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS: CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS SUP-CDC-6/2013

Con motivo de la reforma constitucional al artículo 1, en materia de derechos humanos (publicada en el DOF el 11 de junio de 2011), todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por ello, todos los órganos jurisdiccionales, en la esfera de sus atribuciones, deben proveer lo necesario a fin de hacer realidad el derecho de acceso a una tutela judicial efectiva de manera plena de los ciudadanos y de los diversos actores electorales. Esto implica que la legislación prevea y regule un medio de impugnación efectivo para la defensa de los derechos político electorales y de los principios rectores en materia electoral.

4 Hidalgo SUP-JDC-65/2010; Estado de México SUP-JDC-3220/2012, SUP-JDC-3221/2012, SUP-JDC-3222/2012, SUP-JDC-3223/2012, SUP-JDC-3224/2012, SUP-JDC-165/2014; y Puebla SUP-JDC-289/2014 y acumulados SUP-JDC-383/2014 SUP-JDC-392/2014.

ENSAYOS

El nuevo federalismo electoral en México

El TEPJF ha sido un constante impulsor de una propuesta de federalismo judicial, como se advierte de los diversos criterios de jurisprudencia de tesis aislada que ha emitido al respecto. De esta evidencia profusa, cabe destacar el razonamiento que se sostuvo en la contradicción de tesis identificada con la clave SUP-CDC-6/2013. En ella, la Sala Monterrey determinó, resolver directamente un asunto local que estimó definitivo y firme, pues en la normativa electoral estatal no se preveía un medio de impugnación que tutelara el derecho aducido. En cambio, la Sala Toluca optó por “reencauzar” asuntos locales similares a la jurisdicción estatal para que ésta asumiera su competencia ordinaria e implementara un medio de defensa idóneo y, una vez hecho lo anterior, resolviera en consecuencia.

FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO JUDICIAL. SISTEMA LOCAL DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

El modelo federal electoral no sólo es producto de la legislación, además, se ha ido moldeando como consecuencia de la interpretación judicial que el tribunal electoral realiza en cada una de sus sentencias, a raíz del nuevo paradigma en materia de derechos humanos. En ese sentido, el TEPJF ha contribuido a establecer, en el ámbito de su competencia, una forma particular de interpretar el actual modelo federal de impartición de justicia. Esto es posible de advertir en la emisión de diversos criterios que materializan la idea de federalismo judicial de dicho órgano jurisdiccional, como se desprende de la jurisprudencia 15/2014, de rubro: “FEDERALISMO JUDICIAL. SE GARANTIZA A TRAVÉS DEL REENCAUZAMIENTO DE ASUNTOS A LA AUTORIDAD LOCAL COMPETENTE AUN CUANDO NO ESTÉ PREVISTA UNA VÍA O MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO PARA IMPUGNAR EL ACTO RECLAMADO”⁵. Este criterio señala que las constituciones y leyes locales deben garantizar un sistema integral de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad. En ese sentido, el criterio de la Sala Superior del TEPJF es que la falta de previsión de un recurso específico o de reglas atinentes a su trámite y sustanciación, no debe ser obstáculo para cumplir dicho mandato constitucional (Sentencia SUP-CDC-6/2013,

5 “De lo ordenado en los artículos 17; 40; 41, base VI; 116, fracción IV, inciso I); 122, Apartado A, Base Primera, fracción V, inciso f), y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo previsto sobre la materia tanto en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como en las Constituciones y leyes locales, el Estado mexicano es una república federal cuyas características se reflejan, entre otros ámbitos del quehacer público, en la organización y funcionamiento del sistema de impartición de justicia identificado como federalismo judicial. Por cuanto hace a la justicia electoral, dicho federalismo se actualiza a través de un sistema integral de medios de impugnación tendente a que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad. Bajo esa premisa, si en la Constitución General de la República se establece que las legislaturas de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deben garantizar la existencia de medios de impugnación en la materia, es dable desprender que la falta de previsión de un recurso específico o de reglas atinentes a su trámite y sustanciación para controvertir determinados actos y resoluciones electorales, tornaría restrictiva la intervención de los tribunales locales, resultando contraria al espíritu del citado federalismo judicial y disfuncional para el referido sistema constitucional y legal de justicia electoral integral. El funcionamiento óptimo del sistema de medios impugnativos en materia electoral reclama que haya una vía local ordinaria funcional de control jurisdiccional de la legalidad electoral, por lo que debe privilegiarse toda interpretación que conduzca a tal conclusión, de modo que, en el sistema federal mexicano, ante la falta de dicho medio de impugnación local, procede reencauzar el asunto a la autoridad jurisdiccional de la respectiva entidad federativa o del Distrito Federal, a efecto de que implemente una vía o medio idóneo. De esta manera, la postura de privilegiar la participación de la jurisdicción local en el conocimiento y resolución de litigios electorales antes de acudir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación constituye una medida acorde con el fortalecimiento del federalismo judicial, toda vez que propicia el reconocimiento, la participación y colaboración de los distintos ámbitos de impartición de justicia electoral en beneficio de una aplicación extensiva del derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia.” Jurisprudencia identificada con la clave 15/2014, consultable en el siguiente enlace: (fecha de última consulta 12-11-2014) <http://intranet.te.gob.mx/todo.asp?menu=207&adv=1>

36-37, 49). De esta manera, dicho órgano jurisdiccional privilegia la participación de la jurisdicción local en el conocimiento y resolución de los juicios electorales, como elemento fundamental antes de promover el medio de impugnación a nivel federal atinente. Este criterio resulta en una medida que favorece un modelo de federalismo judicial, pues propicia el reconocimiento, la participación y colaboración de los distintos ámbitos de impartición de justicia electoral (de entidades federativas y federal), en beneficio de una aplicación extensiva del derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia.

REENCAUZAMIENTO DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL ANTE LA FALTA DE PREVISIÓN NORMATIVA LOCAL

Ha sido criterio reiterado de la Sala Superior del TEPJF que, si están previstos derechos en la Constitución o en las leyes, pero no se regula expresamente un procedimiento específico para su protección, tal circunstancia no puede implicar la ineficacia de lo previsto en los referidos preceptos. Las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar de conformidad con dichos ordenamientos, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a la persona, como se advierte de la jurisprudencia 14/2014, de rubro: “MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. ANTE SU FALTA DE PREVISIÓN EN LA NORMATIVA LOCAL, LA AUTORIDAD ELECTORAL ESTATAL O DEL DISTRITO FEDERAL COMPETENTE DEBE IMPLEMENTAR UN PROCEDIMIENTO IDÓNEO”.⁶

La Sala Superior del TEPJF sostiene que, en aquéllos casos en los cuales la normativa electoral local no prevea una vía idónea para controvertir ciertos actos o resoluciones, la autoridad electoral estatal competente debe instaurar un medio sencillo y acorde al caso, en el que

6 “De la interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 1; 14; 17; 41, base VI; 99; 116, fracción IV, inciso I), y 122, Base Primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, párrafo 1, y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; así como 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se desprende la obligación de salvaguardar y maximizar el derecho fundamental de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva. Si en los Estados Unidos Mexicanos todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, resulta inconcuso que todos los órganos jurisdiccionales, en la esfera de sus atribuciones, deben proveer lo necesario a fin de hacer realidad, en dichos términos y conforme a tales principios, el derecho de acceso a la impartición de justicia y a un recurso efectivo. En ese sentido, si en la Constitución o en las leyes se establecen derechos pero no se regula expresamente un procedimiento específico para su protección, tal circunstancia no puede implicar la ineficacia de lo previsto en los referidos preceptos constitucionales e instrumentos internacionales en la materia suscritos por el Estado mexicano, toda vez que las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar de conformidad con dichos ordenamientos, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, lo que conlleva el deber de adecuar las normas y prácticas internas a efecto de garantizar tales derechos. Por tanto, en aquéllos casos donde en la normativa electoral local no se prevea una vía idónea para controvertir ciertos actos o resoluciones, la autoridad electoral estatal o del Distrito Federal competente deberá implementar un medio sencillo y acorde al caso, en el que se observen las formalidades esenciales del debido proceso, a fin de abocarse en plenitud de jurisdicción al conocimiento y resolución del asunto; en su defecto, si el caso fuera planteado ante alguna de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ésta deberá ordenar su reencauzamiento a la instancia jurisdiccional local que corresponda, a efecto de que proceda en los términos indicados. Lo anterior, porque el procedimiento tiene básicamente carácter instrumental y dicha insuficiencia adjetiva no podría constituir un obstáculo de tal entidad que privara a los gobernados de la posibilidad de defender sus derechos a través de la garantía de acceso a la justicia efectiva, aunado a que dicha postura es acorde con una interpretación que favorece la protección más amplia a las personas y privilegia la garantía del citado derecho fundamental conforme a los principios *pro persona* y *pro actione*. Tal medida coadyuva, además, al debido funcionamiento del sistema integral de justicia electoral, que tiene como uno de sus principales objetivos el que todos los actos y resoluciones en la materia se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.” Jurisprudencia identificada con la clave 14/2014, consultable en el siguiente enlace: (fecha de última consulta 12-11-2014) <http://intranet.te.gob.mx/todo.asp?menu=207&adv=1>

ENSAYOS

El nuevo federalismo electoral en México

se observen las formalidades esenciales del debido proceso. Para hacer efectivo ese medio de defensa, las Salas del TEPJF se encuentran en aptitud de garantizar tal derecho ordenando el reencauzamiento a la instancia jurisdiccional local que corresponda (Sentencia SUP-CDC-6/2013, 27, 48). En concepto de dicho órgano jurisdiccional, la insuficiencia adjetiva del medio de impugnación local no puede constituir un obstáculo de tal entidad que prive a los gobernados de la posibilidad de defender sus derechos, aunado a que dicha postura es acorde con una interpretación que favorece la protección más amplia a las personas y privilegia la garantía del citado derecho fundamental conforme a los principios *pro persona* y *pro actione* (Sentencia SUP-CDC-6/2013, 29, 32, 48).

DEFINITIVIDAD Y GARANTÍA DE UN RECURSO EFECTIVO

En el mismo sentido, la Sala Superior del TEPJF ha determinado que las legislaciones electorales locales deben prever medios de control de legalidad de actos y resoluciones en la materia, mismos que tendrán que agotarse antes de acudir a la instancia federal, a fin de cumplir con el principio de definitividad y, con esto, agotar la cadena impugnativa del sistema integral de justicia electoral, dando plena eficacia y viabilidad a las distintas esferas de solución de controversias (locales y federal), como deriva de la Jurisprudencia 16/2014, de rubro: “DEFINITIVIDAD Y GARANTÍA DE RECURSO EFECTIVO. SE SURTEN MEDIANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA VÍA O MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL POR PARTE DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL ESTATAL O DEL DISTRITO FEDERAL.”⁷

⁷ “Con fundamento en lo previsto en los artículos 1; 17 y 41, párrafo segundo, Base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establece un sistema de medios de impugnación eficaces, inmediatos y accesibles que dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos de los ciudadanos. Por tanto, en las legislaciones electorales locales se deben prever medios de control de legalidad de actos y resoluciones en la materia, los cuales tendrán que agotarse antes de acudir a la instancia federal, a fin de cumplir con el principio de definitividad en la cadena impugnativa del sistema integral de justicia electoral, dando plena eficacia y viabilidad a las distintas esferas de solución de controversias (locales y federal). Por tal razón, ante la ausencia en la normativa electoral local de un medio específico de impugnación que permita al justiciable controvertir determinados actos y resoluciones electorales, la autoridad jurisdiccional local debe implementar el mismo, proveyendo de esta manera de un juicio o recurso efectivo que amplíe al justiciable una instancia más de acceso a la justicia. De lo contrario, la ausencia de medios de impugnación en las legislaciones electorales locales y su falta de implementación por parte de la autoridad jurisdiccional, propiciarían la carencia de un eslabón en la cadena impugnativa que se debe agotar antes de acudir a la justicia federal. Aceptar el cumplimiento del requisito de definitividad ante la falta de regulación local de un medio idóneo para impugnar actos y resoluciones electorales, constituiría una restricción indebida al principio de tutela judicial efectiva, al restar medios legales eficaces a los justiciables, incluso ante la sede jurisdiccional primigenia, correspondiente a su localidad. La implementación de un medio de impugnación idóneo y eficaz es congruente con el citado principio, que no concluye con la posibilidad de acudir a una primera instancia y obtener resolución de los jueces naturales, pues en ella se comprende además la oportunidad de que, una vez dictado el fallo local, existan recursos idóneos para impugnarlo cuando el gobernado estime que resulta contrario a sus intereses en litigio. En ese sentido, al implementar una vía o medio idóneo para controvertir actos o resoluciones en el ámbito local, se amplían al justiciable las instancias de impugnación, pues en vez de limitarlo a acudir directamente al Tribunal Electoral federal (última y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de lo previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución General de la República), se le ofrece la oportunidad de intentar en primer lugar acciones locales cuyos fallos, a su vez, podrán ser controvertidos ante la referida jurisdicción federal. En consecuencia, las medidas instrumentales adoptadas por la jurisdicción local propician que los medios de impugnación previstos en el ámbito federal se traduzcan en una instancia más de revisión del acto judicial, generando un verdadero sistema de recurso efectivo que refuerza la protección judicial de derechos y provee de integridad y coherencia al sistema de justicia completa y eficaz. Lo anterior en la inteligencia de que, en casos específicos de justificada urgencia en su resolución, el respectivo órgano jurisdiccional podrá determinar conocer directamente del medio y obviar el previo agotamiento de la instancia local.” Jurisprudencia identificada con la clave 16/2014, consultable en el siguiente enlace: (fecha de última consulta 12-11-2014) <http://intranet.te.gob.mx/todo.asp?menu=207&adv=1>

De la jurisprudencia señalada, que derivó del criterio contenido en el expediente SUP-CDC-6/2013, es posible destacar que la ausencia de medios de impugnación en las legislaciones electorales locales y su falta de implementación por parte de la autoridad jurisdiccional, propician la carencia de un eslabón en la cadena impugnativa que se debe agotar antes de acudir a instar los medios de impugnación que prevé la justicia federal. Esto constituiría una restricción indebida al principio de tutela judicial efectiva, al restar medios legales eficaces a los justiciables, incluso ante la sede jurisdiccional primigenia, correspondiente a su localidad (Sentencia SUP-CDC-6/2013, 42-43, 50). Por ello, a juicio de la Sala Superior, las medidas instrumentales adoptadas por la jurisdicción local favorecen que los medios de impugnación previstos, en el ámbito federal, se limiten a una instancia de revisión del acto o resolución impugnado, generando un verdadero sistema de recurso efectivo que refuerza la protección judicial de derechos humanos en materia electoral y provee de integridad y coherencia al sistema de justicia completa y eficaz (Sentencia SUP-CDC-6/2013, 45-46, 49).

EXCEPCIÓN PER SALTUM

A pesar de lo señalado en líneas precedentes, no hay que olvidar que existe un caso de excepción a la regla, en el cual el actor queda exonerado de agotar los medios de impugnación previstos en la ley electoral local: cuando el agotamiento previo de los medios de impugnación, se traduzca en una amenaza seria para los derechos sustanciales que son objeto del litigio, porque los trámites de que consten y el tiempo necesario para llevarlos a cabo puedan implicar la merma considerable o hasta la extinción del contenido de las pretensiones o de sus efectos o consecuencias. Así, el acto electoral se considera firme y definitivo, tal y como lo como señala la Jurisprudencia 9/2001, de rubro: “DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO”.

CONCLUSIONES

El federalismo judicial actual exige siempre un equilibrio de competencias entre los estados y la federación. La solución será la asunción de un *federalismo cooperativo*, en el campo jurisdiccional. Es decir, un verdadero *federalismo judicial cooperativo renovado* de tipo dual, centrado en los estados federativos (Flores Medina, Rubén Jaime, 2010, p. 93).

Así, nuestro sistema federal, tal y como lo señala el artículo 1º de la CPEUM, debe consolidarse en la observancia de los derechos humanos establecidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales que México ha suscrito y ratificado. Sin embargo, este elenco de derechos, no sólo se lleva a cabo desde el TEPJF, su interpretación también corresponde a las entidades federativas, a través de los tribunales electorales locales. Las entidades podrán establecer sus propios derechos a través de sus constituciones y leyes, así como sus interpretaciones adecuadas para contexto específico, a fin de incrementar el ámbito de protección de un derecho en el establecimiento de mecanismos de defensa idóneos y efectivos que logren concreción real de los derechos humanos.

ENSAYOS

El nuevo federalismo electoral en México

Bajo el paradigma garantista descrito, el TEPJF ha emitido los criterios relevantes, a los que nos acabamos de referir, con la finalidad de consolidar el federalismo judicial en materia electoral y, por ende, el acercamiento de la justicia electoral en las entidades federativas con los tribunales electorales locales.

En suma, podemos concluir que los nuevos paradigmas que fijan los criterios jurisprudenciales en materia de federalismo judicial electoral, por parte del TEPJF, se pueden resumir en los siguientes:

- 1) *El Fortalecimiento del federalismo judicial a través del sistema de medios de impugnación local.* De conformidad con la Jurisprudencia 15/2014, se consolida un sistema integral de medios de impugnación electoral, para que todos los actos y resoluciones se sujeten, invariablemente, a los principios de constitucionalidad y legalidad. Bajo ese paradigma, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deben garantizar la existencia de medios de impugnación en materia electoral, acordes con lo previsto en la Constitución federal.
- 2) *Reencauzamiento de medios de impugnación en materia electoral ante la falta de previsión normativa local.* Como se advierte de la jurisprudencia 14/2014, si en la Constitución o en las leyes están previstos derechos, pero no se regula expresamente un procedimiento específico para su protección, tal circunstancia no puede implicar la ineficacia de lo previsto en los referidos preceptos, toda vez que las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar de conformidad con dichos ordenamientos, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia. Por ende, en aquellos casos donde en la normativa electoral local no se prevea una vía idónea para controvertir ciertos actos o resoluciones, la autoridad electoral estatal competente debe instaurar un medio sencillo y acorde al caso, en el que se observen las formalidades esenciales del debido proceso.
- 3) *Definitividad y garantía de un recurso efectivo.* En términos de la jurisprudencia 16/2014, las legislaciones electorales locales deben prever medios de control de legalidad de actos y resoluciones en la materia, mismos que tendrán que agotarse antes de acudir a la instancia federal, a fin de cumplir con el principio de definitividad, y con esto agotar la cadena impugnativa del sistema integral de justicia electoral, dando plena eficacia y viabilidad a las distintas esferas de solución de controversias (locales y federal).

Los criterios jurisprudenciales se encuentran a la vanguardia de los nuevos paradigmas que estableció la reforma de derechos humanos de junio de 2011, en el entendido de que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Con los criterios señalados, el TEPJF se consolida como un *promotor del federalismo judicial electoral*, de tal suerte que, a través de las directrices vinculantes que se deducen de

su jurisprudencia, se advierte la deferencia hacia los tribunales electorales de las entidades federativas para constituirse como auténticos garantes y promotores de los derechos constitucionales y convencionales, en lo particular los derechos político-electorales.

LISTA DE REFERENCIAS

- Álvarez Montero, José Lorenzo, (2010) "Principios y fundamentos para el debate sobre el federalismo judicial" en *Revista Judicial Electoral*, Cuarta Época Vol. 1 Núm. 5: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Brewer-Carías, Allan, (1992) "Problemas de la federación centralizada" En: *IV Congreso Interamericano de Derecho Constitucional*, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Bustillos, Julio, (2010) "Amparo federal vs. amparo local. La incertidumbre de la protección constitucional local frente a la jurisdicción federal", En: *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núms. 15-16, enero diciembre: IJJ – UNAM – AMIJ.
- _____, (2010) *Federalismo judicial a través del amparo. Relación entre las jurisdicciones federal y locales a través del instrumento protector de los derechos fundamentales*, México: UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Cossío Díaz, José Ramón, (1998) *Constitución, Tribunales y Democracia*, México: Themis.
- Flores Medina, Rubén Jaime, (2010) "Hacia un federalismo judicial cooperativo: repaso de una propuesta académica prospectiva", En: *Jurídica Jalisciense*, Tercera Época, Año XX, núm. I, enero - junio: Universidad de Guadalajara.
- González Oropeza, Manuel, (2011) "Los derechos políticos y su protección en las constituciones de las entidades federativas en México" En: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Acuña, Juan Manuel, *Curso de derecho procesal constitucional*, México: Porrúa – Universidad Panamericana.
- González Oropeza, Manuel, (2006) *El control constitucional en las entidades*, México: Porrúa.
- Hernández, María del Pilar (2003) "Del Federalismo Judicial", En: *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 1, enero-junio: Tribunal Federal Electoral.
- Orozco Henríquez, J. Jesús, (2005) "Consideraciones sobre el Federalismo Judicial Electoral" En: *Quid Iuris*, Año 1, Volumen 2: Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua
- Rosario Rodríguez, Marcos del, (2011), "Protección, reconocimiento y eficacia de los derechos fundamentales en las constituciones locales" En: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Acuña, Juan Manuel, *Curso de derecho procesal constitucional*, México: Porrúa – Universidad Panamericana.
- Ruiz, Gregorio, (1994) *El Federalismo Judicial (El modelo americano)*, Madrid: Civitas.
- SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
- Sentencia. SUP-CDC-6/2013. DENUNCIANTE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION CORRESPONDIENTE A LA QUINTA CIRCUNSCRIPCION PLURINOMINAL CON SEDE EN TOLUCA, ESTADO DE MEXICO. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2013/CDC/SUP-CDC-00006-2013.htm> (consultada el 20 de octubre de 2015)