

## RETOS DE LA JUSTICIA ELECTORAL MEXICANA

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ\*

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *La facultad del Tribunal Electoral para inaplicar normas legales presuntamente inconstitucionales.* III. *El control jurisdiccional del procedimiento ante el Instituto Federal Electoral (IFE) para ordenar la suspensión de propaganda electoral ilícita a través de medios electrónicos de comunicación.* IV. *El control jurisdiccional de los procedimientos de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.* V. *La garantía jurisdiccional de la democracia interna de los partidos políticos.* VI. *Hacia un federalismo judicial electoral.* VII. *El régimen de las llamadas candidaturas independientes o no partidistas.*  
VIII. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

Para abordar el tema del futuro del derecho electoral, en esta ocasión me referiré a seis retos de la justicia electoral mexicana en el marco de la reciente reforma constitucional en la materia, así como a ciertos aspectos que podrían reclamar nuevos derroteros de reforma a mediano plazo. Estoy convencido de que la reciente reforma constitucional, y lo que hasta ahora se ha aprobado de la legal, contiene muchísimos más aciertos que dificultades y contribuirá a garantizar mejores condiciones de equidad para la competencia electoral.<sup>1</sup>

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y ex magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

1 Cabe señalar que hace apenas poco más de diez años en nuestro país los conflictos

Sin duda, la participación crítica y propositiva de juristas y otros científicos sociales ha venido contribuyendo al perfeccionamiento de nuestras instituciones y, en general, del derecho electoral mexicano, el cual se ha convertido en un referente obligado en el mundo. Asimismo, desde la perspectiva académica lo que se ha producido en la ciencia del derecho electoral y la ciencia del derecho procesal electoral en nuestro país difícilmente se encuentra en otro si se atiende no sólo a la cantidad sino a la calidad de los estudios.

Pues bien, he seleccionado, entre muchos, los siguientes aspectos de la reciente reforma constitucional que se traducen en relevantes atribuciones y formidables retos de la justicia electoral:

- 1) La facultad conferida al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en lo futuro, Tribunal Electoral) para inaplicar normas legales presuntamente inconstitucionales.
- 2) El control jurisdiccional del procedimiento ante el Instituto Federal Electoral (IFE) para ordenar la suspensión de propaganda electoral ilícita a través de medios electrónicos de comunicación.
- 3) El control jurisdiccional de los procedimientos de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.
- 4) La garantía jurisdiccional de la democracia interna de los partidos políticos.
- 5) Hacia un federalismo judicial electoral.
- 6) El régimen de las llamadas candidaturas independientes o no partidistas.

electorales se resolvían finalmente por órganos de naturaleza política, como eran los colegios electorales de las cámaras del Congreso de la Unión, con base en criterios propiamente políticos (como la oportunidad y negociación), los cuales tendían a favorecer al partido político entonces hegemónico, cuyos miembros conformaban la mayoría legislativa, lo cual propiciaba que el fenómeno electoral fuera objeto de estudio predominantemente de los polítólogos y otros científicos sociales, mas no de los juristas. En contraste, ahora es el caso que, a partir principalmente de la configuración de un contencioso electoral plenamente jurisdiccional, donde los conflictos electorales se resuelven por órganos técnicos con base en los principios de constitucionalidad y legalidad, paulatinamente nos hemos venido involucrando cada vez más los abogados en la aplicación y el estudio del derecho electoral, como se evidencia con la amplia participación de miembros de nuestro Instituto en este libro, en el entendido de que resulta muy enriquecedor el enfoque interdisciplinario propiciado acertadamente por el coordinador del mismo.

## II. LA FACULTAD DEL TRIBUNAL ELECTORAL PARA INAPLICAR NORMAS LEGALES PRESUNTAMENTE INCONSTITUCIONALES

Una de las más trascendentales reformas a la Constitución es aquella que confiere a las salas del Tribunal Electoral atribuciones para inaplicar en casos concretos las leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución. De este modo, se avaló por el órgano revisor de la Constitución la interpretación jurisprudencial de la Sala Superior respecto de lo dispuesto en el antepenúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional (mismo que no se modificó), relativo a que “la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo”, a través de la cual dicha Sala sostenía que tal disposición sólo significa que las normas legales electorales únicamente pueden ser objeto de control directo o abstracto en una sentencia a través de una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte, acarreando la declaración de invalidez respectiva la expulsión de tal norma del sistema cuando la ejecutoria se aprueba al menos por ocho ministros, lo cual no riñe —aducía la propia Sala Superior— con la atribución de esta última, al conocer de un medio de impugnación específico en contra de determinado acto o resolución electoral, para ejercer un control incidental o concreto mediante la consideración de inaplicar en el caso particular cierta norma legal electoral por ser contraria a la Constitución, con la consecuente revocación en los resolutivos sólo del acto o resolución electoral al que sirvió aquélla de fundamento.

Con dicha reforma se deja sin efecto la resolución de contradicción de tesis 2/2000 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la cual se estableció que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carecía de atribuciones para inaplicar en casos concretos disposiciones legales secundarias presuntamente inconstitucionales y que habían producido un efecto negativo —y seguramente no deseado— en el sistema de justicia electoral. Esto porque dejó de tener un carácter integral (a pesar de ser éste uno de los objetivos específicos de la reforma de 1996, según la respectiva exposición de motivos), en tanto que se propiciaron ámbitos electorales inmunes al control de la constitucionalidad, dejando en indefensión a ciertos sujetos político-electorales, como los ciudadanos, las agrupaciones políticas y los partidos políticos surgidos con posterioridad a alguna reforma, pues jamás contaron con medio de defensa

alguno para plantear su inconformidad ante la presunta inconstitucionalidad de determinada norma legal, en virtud de carecer de legitimación para promover una acción de inconstitucionalidad.<sup>2</sup>

Lo anterior, desde mi perspectiva, contravenía no sólo el derecho a la tutela jurisdiccional completa y efectiva, en términos del artículo 17 constitucional, sino el derecho de toda persona a disponer de un recurso judicial efectivo ante un tribunal competente, imparcial, independiente y pre establecido, conforme a lo previsto en los artículos 8o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, según lo llegó a sostener la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso Jorge Castañeda.

Cabe señalar que, con anterioridad a 2002, la Sala Superior llegó a inaplicar en treinta y tres casos concretos alguna norma legal por considerarla incidentalmente inconstitucional, la mayoría de los cuales versó sobre el no otorgamiento de financiamiento público a partidos políticos de nueva creación, la exigencia del escrito de protesta ante la autoridad administrativa como requisito de procedibilidad del juicio de inconformidad contra resultados electorales y la exigencia a partidos políticos de haber registrado candidatos para ayuntamiento en cierto municipio para tener derecho a la asignación de regidores de representación proporcional en uno distinto. Evidentemente, a partir de la referida resolución de contradicción, la Sala Superior se declaró incompetente para inaplicar normas legales en casos concretos, a pesar de ser instada para ello.

Sin duda, esta importante atribución de las salas del Tribunal Electoral reclama un ejercicio prudente que permita garantizar la supremacía constitucional y el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, constituyendo un desafío para el juzgador a fin de armonizar en los casos particulares los efectos relativos de las correspondientes ejecutorias con el principio de certeza, el cual es de especial relevancia en el ámbito electoral y fue invocado por la Suprema Corte, entre otros argumentos, para justificar su resolución, así como eventualmente con la deferencia al legislador democrático en ámbitos que propiamente le corresponden a éste definir, y

<sup>2</sup> De esta manera, los referidos sujetos electorales quedan a merced de lo que decidan establecer las mayorías legislativas, quienes tienden a beneficiar a los partidos políticos que las conforman y a impedir el surgimiento de nuevos entes políticos que contrarresten su fuerza electoral, sin importarles si ello va también en detrimento de ciudadanos individuales.

el principio de acceder en condiciones de igualdad a los cargos de elección popular, que deriva de nuestra Constitución y se encuentra previsto explícitamente en los instrumentos internacionales de derechos humanos invocados.

Al celebrar los términos de la reforma cabe advertir, con Archibald Cox, que es menester “multiplicar los lugares a los cuales un ciudadano puede recurrir en busca de desagravio a las ofensas que le fueron inferidas”,<sup>3</sup> teniendo en cuenta que, por lo general, es al momento en que cierta ley (creada por la mayoría) se aplica en casos concretos cuando se aprecian de mejor manera sus efectos nocivos sobre ciertos sectores de la sociedad. Al respecto, cabe recordar, con Kelsen, que “la justicia constitucional es un medio eficaz de protección de la minoría contra los abusos de la mayoría”,<sup>4</sup> así como para la salvaguarda de la supremacía de la Constitución y la consolidación de la democracia constitucional.

### III. EL CONTROL JURISDICCIONAL DEL PROCEDIMIENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (IFE) PARA ORDENAR LA SUSPENSIÓN DE PROPAGANDA ELECTORAL ILÍCITA A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRÓNICOS DE COMUNICACIÓN

Otra reforma de gran trascendencia y que implicará un cambio fundamental en la forma como se desarrollan las campañas electorales, es la atribución que se confiere al IFE para que, con independencia de otro tipo de sanciones previstas en el COFIPE, a través de procedimientos expeditos se pueda ordenar la cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión que resulten violatorias de la ley, ya se trate de propaganda política o electoral que difundan los partidos y contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas; de propaganda gubernamental que se difunda durante las campañas electorales o en los días previos a la respectiva jornada comicial, o bien de aquella otra que pretendan contratar los partidos políticos o alguna otra persona física o moral para influir en las preferencias electorales.

<sup>3</sup> Cox, Archibald, *El rol de la Suprema Corte en el gobierno americano*, trad. de Guillermo A. Berisso, Buenos Aires, Ediar, 1980, p. 137.

<sup>4</sup> Kelsen, Hans, “La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)”, trad. de Rolando Tamayo, *Anuario Jurídico*, México, núm. I, 1974, p. 512.

De este modo, se llevó a la Constitución el criterio de la Sala Superior sustentado a partir de 2004 en el caso pionero de Veracruz,<sup>5</sup> por el cual se consideró que la autoridad administrativa electoral era competente para conocer de posibles irregularidades ocurridas durante el desarrollo del proceso electoral,<sup>6</sup> no sólo para sancionarlas (en su caso) sino para ordenar la suspensión de sus efectos nocivos o perniciosos a fin de depurar el desarrollo del proceso electoral respectivo y garantizar la celebración de una elección libre y auténtica.

Similar criterio sostuvo la Sala Superior con motivo de diversas impugnaciones en contra de actos y resoluciones del Consejo General del IFE durante la etapa de preparación de la elección presidencial de 2006, por las cuales ordenó a ciertos partidos políticos, o se abstuvo de hacerlo, la suspensión de la difusión en radio y televisión de cierta propaganda electoral que se estimaba violatoria del COFIPE. Con base en una interpretación sistemática y funcional de diversas disposiciones constitucionales y legales aplicables, sostuvo la competencia de dicho órgano para decidir sobre el particular,<sup>7</sup> debiendo instaurar para el efecto un procedimiento administrativo abreviado con las debidas formalidades (similar al procedimiento administrativo sancionador electoral previsto en los artículos 270 y 271 del COFIPE), con el objeto de depurar el desarrollo de determinado proceso electoral y evitar que alguna específica irregularidad perdure en sus efectos nocivos y perniciosos al grado de que pudiera llegar a afectar el resultado.

En opinión de la Sala Superior, la implementación de un procedimiento administrativo depurador, abreviado, se justifica, pues si se estimara que ante tales casos sólo procede la aplicación de alguna sanción, sin posibilidad de corregir o restaurar el orden jurídico electoral, podría hacer

<sup>5</sup> Véase la ejecutoria recaída en el expediente SUP-JRC264/2004, aprobada por unanimidad el 29 de octubre de 2004, así como la tesis relevante “CAMPANAS ELECTORALES. EL CONSEJO ELECTORAL VERACRUZANO TIENE ATRIBUCIONES PARA HACERLAS CESAR O MODIFICARLAS, SI CON ELLAS SE VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD O IGUALDAD EN LA CONTIENDA”, *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005. Compilación oficial*, México, TEPJF, 2005, volumen Tesis Relevantes, pp. 376-378.

<sup>6</sup> En principio, las cometidas por (o imputables a) los partidos políticos contendientes, pero eventualmente también las cometidas por terceros que pudieren tener un impacto significativo.

<sup>7</sup> Destacadamente, a través de la ejecutoria recaída en el expediente SUP-RAP-017/2006.

disfuncional el sistema, en tanto que eventualmente a un partido político le podría convenir, en un análisis costo-beneficio, cometer alguna infracción, aun sufriendo la consecuente sanción, pero influyendo indebidamente en la voluntad de los electores, además de que podría propiciarse que determinada infracción o irregularidad se siga cometiendo durante la etapa de preparación de la elección para que, fatalmente, en la de resultados electorales, ante cualquier impugnación se anule la elección respectiva.

Si bien estoy convencido de la pertinencia de dicho procedimiento expedito depurador del desarrollo del proceso electoral,<sup>8</sup> su adopción por el constituyente sin duda propiciará una gran litigiosidad tanto ante el Consejo General del IFE como, en su oportunidad, ante la Sala Superior. Al efecto, habrá necesidad de ir formulando los criterios que permitan delimitar las fronteras entre el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión y aquellos contenidos que pudieran estimarse proscritos. Sin duda será una tarea compleja que requerirá de una escrupulosa ponderación de principios, reglas y valores involucrados. Aun cuando puede haber casos claros que quizá consigan la unanimidad (por ejemplo cuando se calumnie a un candidato a través de la imputación falsa de un delito), es previsible que surjan casos frontera que recurrentemente se planteen a la Sala,<sup>9</sup> teniendo en cuenta la tendencia advertida en México, a diferencia de lo que ocurre en otras partes del mundo —incluso dentro de la región latinoamericana—, de involucrar persistentemente a la autoridad electoral en el desarrollo del proceso.

Ciertamente, un servidor en diversos asuntos de 2006 fue más proclive a favorecer la libertad de expresión (salvo cuando se trataba de calumnia) por estimar que los límites al ejercicio de un derecho fundamental, si bien existentes, deben ser interpretados restrictivamente, en particular cuando se trata de expresiones que forman parte del debate político, así como de opiniones acerca del desempeño en cargos públicos de una persona que decidió, *motu proprio*, participar con el carácter de candidato en una contienda electoral. Estimo que tanto las razones que sustentan las respectivas ejecutorias como las del voto particular que me permití

<sup>8</sup> De hecho, quien esto escribe fue ponente tanto en el precedente de Veracruz en 2004 como en el del IFE en 2006.

<sup>9</sup> Por ejemplo, el alcance de “denigrar”, si bien debe tenerse presente que esta prohibición constitucional sólo se refiere a las instituciones o partidos mas no a los candidatos.

formular<sup>10</sup> podrían resultar ejemplificativas para diversos interesados. Con pleno reconocimiento al acreditado profesionalismo de mis anteriores colegas, así como a la sólida formación y amplia experiencia jurídicas de quienes actualmente integran la Sala Superior, estoy convencido de que uno de los mayores retos de la justicia electoral mexicana radicará en la adecuada armonización entre el cabal ejercicio de la libertad de expresión, el respeto a los derechos de terceros y el desarrollo de nuestra cultura política en una sociedad democrática.

#### IV. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

A través de la multicitada reforma se da un paso más en el fortalecimiento de los procedimientos de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, por ejemplo al establecer que al órgano técnico del Consejo General del IFE encargado sobre el particular no le serán oponibles los secretos bancario, fiduciario ni fiscal, con lo cual se eleva a nivel constitucional la jurisprudencia de la Sala Superior que así lo interpretó respecto del Consejo General con base en lo previsto en la entonces normativa aplicable.<sup>11</sup>

Sin duda, la Sala Superior también tendrá el desafío de ir estableciendo los criterios jurisdiccionales para el ejercicio de dicha atribución por el referido órgano técnico y, en general, la imposición de sanciones, de tal manera que hagan más previsible y equitativo el actuar de las autoridades electorales sobre el particular.

Por su parte, uno de los retos de la nueva Unidad de Fiscalización es diseñar lineamientos eficaces para el respectivo control, pero que no, por

<sup>10</sup> Piénsese, por ejemplo, en las ejecutorias recaídas en los recursos de apelación SUP-RAP-31/2006 y SUP-RAP-34/2006, vinculado este último con el *spot* que calificaba a uno de los candidatos como “peligro para México” y que, en opinión de quien esto escribe, a diferencia de la mayoría de los entonces magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, se trataba de una expresión protegida por el artículo 60. constitucional.

<sup>11</sup> Y que permitió, por ejemplo, fincarle responsabilidad a los partidos que conformaron la coalición que ganó la Presidencia de la República en el 2000, en el caso conocido como “Amigos de Fox”.

su complejidad, vuelva engorroso y hasta oneroso rendir cuentas o ejercer el propio control. Los avances en México en cuanto a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y, en general, del derecho administrativo sancionador electoral casi no tiene parangón en el mundo, ni hablar de la capacidad para detectar irregularidades y lo enérgico de las sanciones impuestas. Sin embargo, hay mucho camino por recorrer.

Aun cuando soy partidario de seguir concentrando en la actualidad toda la materia electoral en el IFE, no hay que descartar que, en un futuro, se le pudiera descargar esta función para conferírsela, previo reforzamiento de sus atribuciones, al órgano constitucional autónomo al que se le encomienda la fiscalización de todos los recursos públicos, por la conveniencia de conferírsela a un organismo especializado y evitar, por una parte, duplicidades en un país con recursos escasos y, por la otra, el recurrente desgaste que le provoca al IFE su ejercicio, lo cual con frecuencia contamina y propicia injustificadamente cuestionamientos en el desempeño de su función primordial de organizar las elecciones.<sup>12</sup>

## V. LA GARANTÍA JURISDICCIONAL DE LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Otra reforma de gran importancia es la que establece la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano en contra de actos de partidos políticos que vulneren los derechos de sus afiliados, en el entendido de que en tales casos los interesados deberán haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas. Al respecto, la Constitución ahora establece que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

De este modo, el órgano revisor de la Constitución asumió la jurisprudencia donde la mayoría de la Sala Superior estableció la procedencia de dicho juicio en tales casos, ante un cambio de criterio y después de que quien ahora escribe se había quedado solo en la minoría en algún prece-

<sup>12</sup> Sin desconocer que debe ponderarse mucho cualquier reforma sobre el particular, pues el Instituto Federal Electoral, a pesar de las dificultades que ha enfrentado, ha mostrado mayor eficacia que en otros países donde se encomienda, por ejemplo, a un tribunal de cuentas la función fiscalizadora de los recursos de los partidos políticos.

dente, y en un voto particular anunciaba la procedencia del referido juicio directamente contra actos de los partidos políticos.

Sin duda, y como lo ha demostrado también en forma vigorosa la actual integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano se ha convertido en un *medio idóneo para promover y garantizar judicialmente la democracia interna de los partidos políticos*, a través de la tutela de los derechos de los ciudadanos a votar y ser votados en las elecciones, así como de asociarse y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. De este modo, diversas ejecutorias han determinado, por ejemplo, la declaración de inconstitucionalidad de los estatutos de un partido político que no satisfacían el contenido mínimo democrático previsto legalmente; la revocación de registros de candidatos de distintos partidos políticos a cargos de elección popular, en virtud de haber postulado a un candidato distinto al que había ganado el procedimiento interno de selección; la declaración de nulidad de elecciones intrapartidarias, tanto de dirigentes como de candidatos a cargos electivos, cuando no se cumplió la normativa estatutaria, así como la revocación de sanciones impuestas por algún partido a sus afiliados sin haberse observado el debido procedimiento estatutario o en violación de otros derechos fundamentales como la libertad de expresión.

Ciertamente, y según lo prevé la Constitución, se corre el riesgo de que, atendiendo a la “ley de hierro” de las oligarquías partidarias a la que alude Michels, eventualmente el legislador ordinario adoptara un criterio restrictivo en cuanto a la competencia del Tribunal Electoral. Sin embargo, debe tenerse presente en todo caso lo previsto en el artículo 17 constitucional y los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México en cuanto al derecho a una justicia completa y eficaz ante un tribunal previamente establecido, con el objeto de garantizar la protección judicial de los derechos político-electorales de los ciudadanos en contra de actos definitivos de los partidos políticos, de acuerdo con la tendencia que se aprecia en el derecho comparado para garantizar judicialmente los derechos humanos también en el tráfico privado y, particularmente, frente a los entes que se encuentran en situación de predominio y potencialmente en aptitud de vulnerar los derechos fundamentales de cierto conglomerado.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Véase Orozco Henríquez, J. Jesús, “La democracia interna de los partidos políticos

Sin duda, la consolidación de la democracia electoral mexicana pasa por la ampliación de la democracia interna de los partidos políticos. En tal sentido, sería pertinente que, depurando los criterios jurisprudenciales respectivos, se establecieran lineamientos legales explícitos sobre la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos contra actos definitivos de los partidos políticos, estableciendo algunas modalidades, por ejemplo la ampliación de plazos para la impugnación y las características del informe circunstanciado correspondiente; el contenido mínimo democrático que deben satisfacer los estatutos de los partidos políticos para la selección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular, así como para la adopción de medios de defensa intrapartidarios que respeten el derecho de defensa de los afiliados y un debido procedimiento estatutario, teniendo como guía, como habitualmente lo sostuvo la Sala Superior, la armonización de dos derechos fundamentales: el derecho a la libre autoorganización de los partidos políticos y el derecho de sus afiliados a participar democráticamente en la formación de la voluntad partidaria.

## VI. HACIA UN FEDERALISMO JUDICIAL ELECTORAL

Una de las reformas que me parecen inadecuadas<sup>14</sup> es la que establece que el propio IFE, mediante eventuales convenios con las autoridades electorales locales, pueda organizar los comicios locales. En mi opinión, en lugar de pretender centralizar la función electoral a mediano plazo, debemos avanzar hacia la descentralización en la materia.

Teniendo en cuenta el carácter dinámico del sistema federal, que permite unidad nacional o diversidad regional según las necesidades cambiantes de cada específico país, frente a algunas voces aisladas que propugnan por una mayor centralización para conferirle a las salas regionales del Tribunal Electoral la resolución de los conflictos electorales locales,<sup>15</sup> cabría ponderar si, en un futuro, mejor convendría que se descon-

en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional”, en Orozco Henríquez, J. Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa-UNAM, 2006, pp. 153-179.

<sup>14</sup> Junto con la relativa a la creación de la Contraloría Interna al IFE.

<sup>15</sup> Argumentando que, a diferencia de lo que se observa en el ámbito federal, no en todas las entidades federativas se han logrado implantar en la práctica los principios constitucionales rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.

centrara o, en su caso, descentralizara aún más la resolución de los medios de impugnación electorales para conferirle tal atribución, en primera instancia, a los tribunales electorales locales, no sólo respecto de los comicios locales sino también de los federales (al menos, los relacionados con diputados federales y senadores), conservando la Sala Superior la competencia para conocer de impugnaciones contra las resoluciones definitivas y firmes de autoridades electorales locales, una vez agotadas las instancias locales<sup>16</sup> y, quizá a mediano plazo, por razones estrictamente de constitucionalidad.

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

## VII. EL RÉGIMEN DE LAS LLAMADAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES O NO PARTIDISTAS

El tema de las candidaturas independientes o no partidistas dio lugar a uno de los debates más intensos e interesantes en el seno de la Sala Superior del Tribunal Electoral con motivo de la negativa del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán a registrar como candidato a gobernador a un ciudadano cuya solicitud no fue propuesta por partido político alguno y, por tanto, no se ajustaba a lo que exigía el Código Electoral del Estado de Michoacán.<sup>17</sup> Aun cuando los siete magistrados concluíamos que debía confirmarse la negativa, surgieron tres posiciones distintas, teniendo en cuenta que cuando se resolvió el asunto, en octubre de 2001, todavía la Suprema Corte no había decidido que el Tribunal Electoral carecía de atribuciones para inaplicar en casos concretos disposiciones legales inconstitucionales.

<sup>16</sup> Lo cual acarrearía la eventual supresión de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>17</sup> Véase ejecutoria recaída en el expediente SUP-JDC-037/2001, aprobada el 25 de octubre de 2001.

Dos magistrados sostuvieron que la exigencia legal de que sólo los partidos políticos podían postular candidatos y el correspondiente vacío legislativo de no contemplar las candidaturas independientes era inconstitucional, pues violaba el derecho fundamental a ser votado, pero, según esta posición, dicho vacío no era susceptible de ser superado, colmado o integrado jurisdiccionalmente, por lo que estimaba que se requería de una reforma legislativa que se adecuara a la Constitución. Una segunda posición sustentada por otros dos magistrados aducía que la propia Constitución establecía el monopolio de los partidos políticos para postular candidatos, por lo que la ley michoacana era acorde con la Constitución.

Finalmente, tres magistrados —la mayoría— sostuvimos la posición que prevaleció y consistió en que el derecho político-electoral fundamental a ser votado no tiene un carácter absoluto sino que se trata de un derecho de base constitucional y configuración legal, y, por tanto, si bien la Constitución federal no establece la exclusividad de los partidos políticos para postular candidatos, es competencia del legislador ordinario (ya sea federal o local), al regular a través de una ley las calidades de los ciudadanos para ser votados, determinar si sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos o si también se permiten candidaturas independientes o, mejor dicho, no partidistas, toda vez que en ocasiones estas últimas son más dependientes de otro tipo de intereses (como los oligárquicos), en el entendido de que si la legislación de Michoacán no exigía estar afiliado a algún partido sino sólo ser postulado por éste para ser candidato, y al ser asequible para los ciudadanos la formación de un partido político local, pues bastaba contar con un número de afiliados equivalente tan sólo al 0.45% del padrón electoral, se concluyó en el caso particular que dicha legislación no era violatoria de regla o principio alguno de la Constitución ni de los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> La referida ejecutoria dio lugar a las siguientes dos tesis relevantes: “CANDIDATOS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NO ESTABLECE LA EXCLUSIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA SU POSTULACIÓN” y “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DE REGISTRO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SÓLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES”, ambas en *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005. Compilación oficial*, México, TEPJF, 2005, volumen Tesis Relevantes, pp. 519, 387-389 y 394-395.

Desde mi perspectiva, siguen rigiendo los argumentos esgrimidos por la mayoría de la Sala Superior en el citado precedente por lo que se refiere al ámbito federal, en tanto que es propiamente competencia del legislador ordinario federal delimitar el alcance del derecho a ser votado y definir la viabilidad o no de las candidaturas no partidistas, atendiendo a las peculiaridades del desarrollo político y cultural, y con el objeto de armonizar los diversos derechos fundamentales de igual jerarquía involucrados y salvaguardar los principios, fines y valores constitucionales, como la democracia representativa, el sistema plural de partidos políticos y los principios de certeza y objetividad que deben regir la función estatal electoral.

Es conveniente advertir que en ningún momento se pretende aducir que la potestad del legislador sea omnipotente, pues los eventuales requisitos o calidades que establezca el legislador deben respetar el contenido esencial del derecho fundamental a ser votado y, por tanto, no pueden ser injustificados, irrazonables, discriminatorios, desproporcionados o de imposible cumplimiento.

En cambio, en cuanto a las elecciones en las entidades federativas, ya se estableció a nivel constitucional que sólo los partidos políticos tendrán derecho a postular candidatos, salvo tratándose de las elecciones en comunidades indígenas, que podrán regirse por sus usos y costumbres.

En este sentido, tanto la Suprema Corte como la Sala Superior, en ejercicio de sus respectivas atribuciones, deberán en su oportunidad esclarecer la situación derivada de diversas leyes electorales locales que admiten las llamadas candidaturas independientes, por ejemplo en Sonora y Yucatán para ayuntamientos, diputados por mayoría relativa y gobernador (si bien se exige contar con un respaldo del 15% del padrón electoral para los primeros y del 10% para los dos últimos cargos), en tanto que en Veracruz se admiten postulaciones para ayuntamientos por parte de agrupaciones municipales de ciudadanos (conformadas, al menos, por cincuenta afiliados). Por su parte, hacia fines de 2007, la mayoría de la Suprema Corte declaró la validez de la ley electoral de Yucatán que regulaba las candidaturas independientes para gobernador, diputados y ayuntamientos.

Aun cuando coincido con la pertinencia de que se salvaguarde el sistema de partidos políticos como condición indispensable para la estabilidad democrática, por lo que estoy de acuerdo en que, mientras no se con-

solide nuestro régimen democrático y un sistema plural y competitivo de partidos políticos, se conserve el llamado monopolio de los partidos para postular candidatos para integrar los órganos Ejecutivo y Legislativo tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas,<sup>19</sup> me surgen serias dudas en cuanto a que tal situación rija también en las elecciones municipales.

Desde mi perspectiva, cabría analizar la conformidad con instrumentos internacionales de derechos humanos de las leyes de entidades federativas que no prevén la conformación de partidos políticos locales o que exigen candidaturas postuladas por partidos políticos nacionales o estatales incluso para el ámbito municipal.<sup>20</sup> De ahí que resulte relevante ponderar si debieran preverse legalmente las candidaturas independientes o no partidistas en el ámbito municipal. Cabe tener presente que mientras en la mayoría de los países latinoamericanos no se contemplan las llamadas candidaturas independientes para la presidencia de la República, en la mayoría de esos países sí se prevén para el ámbito municipal.

Asimismo, aun cuando la mayoría de la Suprema Corte, en ejercicio de sus exclusivas atribuciones, pero en contra de la opinión de la Sala Superior (SP-AES-004/2004), sostuvo la constitucionalidad de la reforma legal de 2003 que reservó a las agrupaciones políticas nacionales el derecho de obtener registro como partidos políticos nacionales (acción de inconstitucionalidad 5/2004 y acumulada 6/2004), cabría ponderar si —tal como lo han propuesto destacados estudios— convendría derogar tal requisito para hacerlo más acorde con el derecho político-electoral de asociación establecido en instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en nuestro país.<sup>21</sup>

Adicionalmente, se podría pensar en algunas omisiones de la reciente reforma constitucional electoral, como el que no se incluya al IFE y, en

<sup>19</sup> Incluso, quien ahora escribe fue el encargado del engrose en el citado caso de Michoacán.

<sup>20</sup> En el entendido de que para el Distrito Federal, al menos, la reciente reforma contempla la posibilidad de que se constituyan partidos políticos locales, lo cual impactará en el ámbito delegacional.

<sup>21</sup> Recuérdese, incluso, que la propia Suprema Corte ha sostenido acertadamente que el derecho de asociación no sólo abarca el derecho a decidir afiliarse o no a determinada asociación sino el derecho a decidir no afiliarse a asociación alguna, por lo que no se le podría exigir a un ciudadano que sólo desea constituir un partido político que previamente conforme una asociación en la cual no se encuentra interesado en formar parte.

general, a los órganos constitucionales autónomos entre los sujetos legitimados para promover una controversia constitucional, así como el que no se haya garantizado la autonomía funcional de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales.<sup>22</sup>

Finalmente, no quiero terminar sin antes insistir en que la reciente reforma constitucional electoral contiene muchísimos más aciertos que dificultades y contribuirá a garantizar mejores condiciones de equidad en la competencia comicial, para la cabal celebración de elecciones libres, justas y auténticas.

### VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John M., “Comentario a la reforma constitucional en materia electoral de 2007”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 121.
- CARBONELL, Miguel, *La libertad de expresión en materia electoral*, México, TEPJF, Temas Selectos de Derecho Electoral núm. 3, 2008.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008.
- COX, Archibald, *El rol de la Suprema Corte en el gobierno americano*, trad. de Guillermo A. Berisso, Buenos Aires, Ediar, 1980.
- KELSEN, Hans, “La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)”, trad. de Rolando Tamayo, *Anuario Jurídico*, México, núm. I, 1974.
- NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, IIDH-CAPEL, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, TEPJF, IFE, 2007.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa-UNAM, 2006.
- SALAZAR UGARTE, Pedro y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo, *El derecho a la libertad de expresión frente al derecho a la no discriminación*, Mé-

<sup>22</sup> A diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en Panamá o, entre nosotros, en Chia-pas.

xico, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005. Compilación oficial*, 2 vols., México, TEPJF, 2005.