

EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA DESIGNACIÓN DE GOBERNADOR PROVISIONAL, INTERINO Y SUSTITUTO

Arturo RAMOS SOBARZO

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En el presente trabajo, se intentará demostrar la procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral respecto a la designación que pueden realizar los congresos locales respecto de un gobernador interino, sustituto o provisional, según sea la denominación que haga cada una de las legislaturas locales. El aspecto en concreto que se tratará de definir tiene como punto de partida la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la cual recayó en el expediente SUP-JRC-002/2001, así como en la tesis relevante que emanó de la misma, en la que se declaró improcedente la vía jurisdiccional estudiada en la presente tesis:

GOBERNADOR INTERINO. SU NOMBRAMIENTO NO ES DE NATURALEZA ELECTORAL, POR LO QUE NO PROCEDE EN SU CONTRA EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL (Legislación del Estado de Tabasco).—El procedimiento de nombramiento del titular del Poder Ejecutivo local en forma interina, ante su falta absoluta, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, previsto en el artículo 47 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, no tiene relación con el proceso electoral para la renovación del titular del órgano de representación popular conocido como gobernador constitucional, así como tampoco con la integración de alguno de los órganos expresamente facultados por la ley para la organización y calificación de las elecciones. En este tenor, el juicio de revisión constitucional electoral no resulta procedente para impugnar el nombramiento aludido, pues si bien no existe duda sobre el carácter materialmente administrativo de la determinación adoptada por el Congreso de la entidad federativa, la circunstancia de que el mismo se haya erigido en Colegio Electoral, no le confiere, paradójicamente, un contenido electoral a tal acto, ni a la autoridad emisora el carácter de autoridad responsable para los efectos de dicho medio de defensa legal, toda vez que, del artículo 9o. de la Constitución local, se desprende que la renovación del Poder Ejecutivo en

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

la entidad, se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, a través del sufragio ciudadano, por lo que no existe base jurídica alguna, para estimar que el nombramiento de mérito constituye una “elección indirecta” o un acto de preparación a un proceso electoral extraordinario, sino que es producto del ejercicio de una atribución conferida por el orden constitucional local.

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-002/2001.—Partido de la Revolución Democrática.—16 de enero de 2001.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Eloy Fuentes Cerda.—Secretario: Antonio Rico Ibarra.*¹

Antes de exponer los argumentos vertidos con mayor amplitud en la sentencia del SUP-JRC-002/2001, daremos una muy breve explicación del régimen de sustitución del ejecutivo de una entidad federativa y los tres tipos de gobernadores que existen.² Cabe señalar que en términos generales la regulación de la suplencia del ejecutivo local es prácticamente análoga a la suplencia del Presidente de la República, incluso ambas instituciones, (tanto local como federal) antes de la Revolución Mexicana tenían como mecanismo de sustitución las figuras del vicegobernador o vicepresidente respectivamente.³

II. LA SUPLENCIA DEL GOBERNADOR ELECTO POPULARMENTE: TIPOS DE GOBERNADORES

En términos generales la suplencia del gobernador electo popularmente se hace en razón a tres diferentes tipos de gobernadores que tienen las calidades siguientes:

- a) Gobernador interino. Es aquél que es elegido por la legislatura local cuando el titular está ausente durante un primer periodo, que puede ser de dos o tres años, según lo indique la Constitución local.
- b) Gobernador provisional. Es aquél que lo elige la legislatura local por faltas temporales o también así se denomina al designado por la diputación permanente.
- c) Gobernador sustituto. Es aquél designado por el congreso local para terminar el periodo inconcluso por el gobernador elegido popularmente.

¹ *Vid. Compilación oficial, Jurisprudencia y Tesis relevantes, 1997-2002, Tomo Tesis relevantes, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pág. 209.*

² Cabe aclarar que por lo que se refiere al Jefe de Gobierno del Distrito Federal también podría ser aplicable la propuesta de esta tesis en lo que se refiere al régimen de sustitución del ejecutivo capitalino atribuido a la Asamblea Legislativa, la cual es motivada para designar a un sustituto, por renuncia, falta absoluta o por cualquier otra causa (Art.122, base segunda, fracción I, párrafo segundo y 76, fracción IX de la Constitución federal y art. 42, fracc. XXIII, del Estatuto de Gobierno) existiendo exclusivamente la categoría de Jefe de Gobierno sustituto para cualquier caso. Esto lo aclaramos por el régimen especial establecido para el Jefe de Gobierno ya que además de lo anterior, el Senado cuenta con la facultad de remover al primero por causas graves relacionadas por ejemplo por invasiones constantes a los Poderes de la Unión (Art.122, base segunda, fracción I, párrafo segundo de la Constitución federal, 27, 28 y 66 del Estatuto de Gobierno).

³ *Vid., ARTEAGA, Elisur, Tratado de Derecho constitucional, (prol. Francisco Ruiz Massieu), vol. 4, Oxford University Press, México, 1999,, pág. 683.*

El juicio de revisión constitucional contra la designación de gobernador provisional, interino y sustituto – Ramos Sobarzo

III. ARGUMENTOS VERTIDOS POR LA SALA SUPERIOR PARA CONSIDERAR LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL RESPECTO DE LA DESIGNACIÓN DEL GOBERNADOR INTERINO

Después de explicar los tipos de gobernadores que existen. A continuación expondremos en primer lugar los interesantes argumentos que los magistrados de la Sala Superior vertieron en el citado asunto. Los tres pilares en que se sustenta la resolución del 16 de enero de 2001 son los siguientes:

1. No tiene contenido electoral. Que en la designación de un gobernador interino realizada por un congreso local no participa la expresión de la voluntad popular a través del sufragio universal, libre, secreto y directo y por lo tanto, el juicio de revisión constitucional no sería la vía adecuada para reclamar alguna irregularidad. En efecto, en la resolución aludida, la Sala Superior afirmó:

no participa (la designación del gobernador interino) de un contenido electoral, en tanto no se vincula en forma alguna con la expresión de la voluntad popular en ejercicio del sufragio universal, libre, secreto y directo para la renovación de los poderes, sino que es producto del ejercicio de una atribución conferida por el orden constitucional local.⁴

De esta manera la Sala Superior afirma que si una de las razones de la existencia y fines por los cuales fue creado el juicio de revisión constitucional es precisamente proteger jurisdiccionalmente el sufragio emitido por los ciudadanos, es evidente, según el máximo órgano del Tribunal Electoral del Poder Judicial Electoral, que no se está ante la presencia del voto popular de la ciudadanía en el caso al que se hizo alusión, de ahí que se concluya que el acto no es electoral.

2. No forma parte del proceso electoral. Que la designación antes aludida, no es parte ni tiene relación directa o indirecta en los procesos electorales, ya que estos son la serie de actos jurídicos concatenados que inician con el registro de candidatos y terminan con la declaración de validez y entrega de constancia de mayoría, por lo que el tema tratado en la presente trabajo escapa de los actos y de las etapas referidas sin que tenga alguna relación o vinculación con éstas. Por estas mismas razones, el acto que se impugnó en el asunto ya mencionado carece de todo contenido electoral. Respecto a este punto en palabras propias de la Sala Superior se dijo:

Por tanto, para que un acto adquiera el carácter de electoral debe tratarse de cualquiera de los descritos con antelación, o tener una vinculación aunque sea de manera indirecta con los actos indicados, para que puedan ser revisados por este órgano jurisdiccional, lo que no se actualiza en el caso que se estudia, en

⁴ *Vid.*, SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SUP-JRC-002/2001, Partido de la Revolución Democrática vs Congreso del Estado de Tabasco, 16 de enero de 2001, unanimidad de 6 votos, Ponente: Eloy Fuentes Cerda, pág. 11. Lo que está entre paréntesis es mío.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

tanto que el acto reclamado lo constituye un nombramiento de un órgano cuyo ámbito de atribuciones constitucionales y legales no tienen carácter de electoral, en virtud de que no guardan relación alguna con la organización o calificación de los comicios ni con las controversias que surjan durante los mismos.⁵

3. No es una elección indirecta. El tercer argumento está referido a que la multitudada designación no se trata de una elección indirecta, en virtud de que carece de sustento legal alguno. En la sentencia analizada se estableció:

De ahí que, tampoco pueda estimarse, como lo sostiene el instituto político actor, que en el caso, la designación de gobernador interino constituya una elección indirecta, pues tal afirmación carece de sustento legal alguno, al quedar demostrado que este procedimiento ninguna relación tiene con el sufragio ciudadano.⁶

IV. ARGUMENTOS PARA CONSIDERAR PROCEDENTE EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL ACTO EN COMENTO

Después de los interesantes argumentos de la Sala Superior procederemos a analizarlos y hacer una propuesta respecto del punto en consideración.

1. El contenido electoral de la designación del gobernador interino, provisional o sustituto. Respecto a la afirmación de que la designación de un gobernador interino (y lo mismo se puede decir del gobernador provisional o sustituto) no goza de la calidad de electoral en virtud de que no participa la voluntad popular o la voluntad de la ciudadanía, es no atender a la naturaleza misma de la institución en comento. Esto se dice porque, exigir que la designación del gobernador interino participe la voluntad popular directamente, es no atender a su naturaleza jurídica y práctica, porque la razón de ser de esta institución es de que, derivado de la falta absoluta del ejecutivo local, aunado a que la organización de las elecciones donde participan los ciudadanos a través del sufragio puede llevar un tiempo considerable y ante la necesidad de que uno de los poderes locales no quede acéfalo, es por todo eso, que se hace necesaria una designación momentánea (esto tratándose del interino y del provisional), pero “rápida”, o por lo menos más rápida de la que pudiera ser surgir a través de la organización de las elecciones populares directas.

Atender pues, a su razón práctica, es entender que la designación del gobernador hecha por el legislativo local, surge en virtud de una necesidad, necesidad que se refiere a que uno de los órganos de poder de la entidad federativa no se quede sin titular ante la eventual falta de éste, además de que si se esperara a que se realicen las elecciones populares para que se supla la ausencia antes aludida, podría llegar a ser un tiempo prolongado (algunos meses seguramente) por lo que de ninguna manera sería

⁵ *Ibidem*, pág. 13.

⁶ *Ibidem*, pág. 16.

El juicio de revisión constitucional contra la designación de gobernador provisional, interino y sustituto – Ramos Sobarzo

saludable dejar sin titular al poder ejecutivo. Es por eso que la razón de que un congreso local (el cual tiene muchos menores miembros que el Congreso de la Unión) elija a titular momentáneo, tiene una razón de ser, en el sentido de que, hasta cierto punto, es más fácil y rápido ponerse de acuerdo (esto en teoría como lo veremos más adelante) sobre quién es la persona que sustituirá al gobernador electo popularmente.

Otra razón, ésta de carácter jurídico-democrático, (aplicable a los tres tipos de gobernadores) es que la designación realizada por el congreso, se debe a que éste es uno de los tres poderes que tal vez goza de la mayor representatividad popular. Esto se afirma porque los miembros del poder judicial no son electos popularmente y el ejecutivo a pesar de serlo, no tiene la misma representatividad popular que podría tener el poder legislativo, ya que estos se definen como representantes populares por antonomasia. Es por eso lógico entender que la designación del gobernador interino, provisional o sustituto, se encargue al poder legislativo y no a los otros poderes,⁷ ya que si bien es cierto que la designación en comento no es a través del voto popular, todo esto derivado del tiempo que se requiere para ello, por lo menos se intentó establecer de que la designación temporal (refiriéndonos al interino) se haga por el poder, que en teoría, es el más representativo popularmente.

Cabe señalar además, que en los asuntos en los que se impugnaba la designación de magistrados o consejeros electorales locales, en los que la Sala Superior consideró conocer a través del juicio de revisión constitucional electoral, dichos cargos no son susceptibles de ser electos popularmente y sin embargo se resolvieron a través de la máxima instancia en materia electoral, claro está en virtud de otras consideraciones.⁸

Así pues tenemos que, a pesar de que el gobernador interino, provisional o sustituto es designado por un congreso y no mediante el voto popular, eso no es óbice para que no pueda considerarse electoral, pues si bien es cierto que el voto popular es la piedra de toque del derecho electoral, hay otros actos susceptibles de conocerse por las autoridades electorales como podría ser la designación de magistrados y consejeros electorales, los cuales no son susceptibles de ser elegidos mediante el voto popular y sin embargo han sido objeto de impugnación ante la Sala Superior ha sido conocida.⁹

⁷ Cabe recordar que, entrándose del Presidente de la República, históricamente la sustitución del ejecutivo federal no se realizaba de ésta manera, sino que ante la ausencia del Presidente de la República ocupa dicho cargo el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal como aconteció por ejemplo para que José María Iglesias ocupara la silla presidencial hacia mediados del siglo XIX. También cabe señalar que esta disposición se modificó, facultando en caso de ausencia absoluta, al Secretario de Relaciones Exteriores y si éste estuviera impedido le correspondía al Secretario de Gobernación (Art. 79, fracción I de la Constitución de 1857). *Vid.*, CORONADO, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano (1899)*, Edit. Oxford University Press, México, 1999, 165 p.p. (Col. Grandes clásicos del derecho vol. 1), p.p. 116-119.

⁸ Entre los argumentos sustentados por la Sala Superior se encuentra la que se refiere a que, en aquellos casos, si se está en presencia de un acto, que es parte del proceso electoral.

⁹ En los asuntos en los que se ha resuelto la designación de magistrados o consejeros electorales son los siguientes, SUP-JRC-460/2000, SUP-JRC-529/2000, SUP-JRC-004/2001 y SUP-JRC-006/2001, y SUP-JRC-009/2001, SUP-

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

Una concepción democrática de los cargos públicos es de que se deben en razón del pueblo y un gobernador interino no debe escapar de ello, por tener una designación *sui generis*, porque finalmente tienen un origen democrático (la elección por parte del órgano que en teoría tiene mayor representatividad popular) que por razones pragmáticas y de rapidez, y por no dejar acéfalo eventualmente uno de los tres poderes, se hace de la manera ya explicada.¹⁰

Debemos preguntarnos porque esta elección la hace el congreso local y no otro poder, u otra sustitución automática como antes existía. La respuesta es precisamente porque el congreso local, como ya se dijo, es el órgano que goza de la mayor representatividad popular, ya que la mayoría de los poderes constituyentes locales, e incluso el federal quiso que fuera éste poder el que realizase dicha elección, aspecto que algunos constitucionalistas lo califican como un barrunto de corte parlamentarista.

El afirmar que dicha designación no goza del calificativo de democrática por no tener, la participación popular no es del todo convincente, pues muy por el contrario, el entrar al fondo del asunto sería reafirmar el carácter democrático del acto impugnado pues como ya se expuso, no es una cuestión gratuita que se haya dejado la multicitada designación en los que son llamados a ser los representantes del pueblo.

Cabe aquí hacer mención que la Suprema Corte, en la acción de inconstitucionalidad 9/2001, también se ha pronunciado respecto a este punto al establecer textualmente:

Aclarando lo anterior, debe decirse que resultan parcialmente acertados los argumentos hechos valer, en virtud de que, efectivamente, la porción normativa del precepto impugnado que contiene **las reglas para la designación de gobernador interino por el Congreso Estatal, no constituyen materia electoral, puesto que no se vincula directa ni indirectamente con los procesos electorales ...**¹¹

Como se puede observar de la cita anterior la Corte afirma que no se trata de una cuestión electoral el multicitado nombramiento, sin embargo consideramos que aquélla incurre en una contradicción en ese mismo expediente pues si nos remitimos al considerando décimo de ese mismo asunto, en donde estudia el procedimiento para designar al gobernador interino y partiendo de la opinión del Procurador General de la

JRC-424/2000, SUP-JRC-425/200 y SUP-JRC-440/2000 (CASO YUCATÁN) y más recientemente el SUP-JRC-189/2002, entre otros.

¹⁰ El magistrado Leonel Castillo incluso va más allá de esta propuesta afirmando que en el nombramiento de los ministros de la Corte o de los magistrados electorales participan los otros poderes federales tratándose de verdaderas elecciones indirectas ya que cuando aquéllos dictan sus resoluciones, lo hacen con plena soberanía. CASTILLO, Leonel *El Poder Judicial Federal y las garantías de respecto a las reglas del juego democrático*, conferencia dictada el 29 de septiembre de 2003, en el Auditorio Principal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹¹ *Vid.*, *Semanario Judicial de la Federación*, Pleno, Tomo XIII, marzo de 2001, pág. 407. Cabe señalar que la Sala Superior emitió opinión a la Suprema Corte en el mismo sentido registrándose como SUP-AES-001/2001. Esta facultad de dar una opinión para el caso de la resolución de acciones de inconstitucionalidad referentes a leyes electorales tiene su fundamento en el art. 68, párrafo segundo de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

El juicio de revisión constitucional contra la designación de gobernador provisional, interino y sustituto – Ramos Sobarzo

República, en la que se afirma la afectación de los ciudadanos de Tabasco en virtud de la entrada en vigor de un decreto de reforma a la Constitución local, la Corte terminó por anular una porción normativa. Una parte de la reforma constitucional consistía en que si después de dos sesiones del congreso local de Tabasco no se ponen de acuerdo los diputados, ni alcanzan la mayoría calificada, en una tercera sesión decidirán por mayoría simple con los diputados que acudan. Esta última parte fue la porción normativa que se declaró inconstitucional. Lo que queremos destacar es precisamente que para declarar dicha porción normativa inconstitucional partió de la opinión del procurador. A continuación se reproduce la argumentación de la Corte:

Al efecto el procurador general de la república, en esencia, opinó que: “... resulta fundado el planteamiento de invalidez relativo a la contravención de los artículos 40, 41 y 116 de la Constitución General de la República ya que **se afecta la voluntad de los ciudadanos del Estado de Tabasco de que a través de sus representantes designen indirectamente al gobernador interino** sin que se encuentre constituida la mayoría de los miembros de Poder Legislativo local, además de vulnerarse el principio de impedir que este poder se deposite en una sola persona y de no actuar en forma colegiada debiendo declararse la invalidez de la reforma al primer párrafo de la Constitución Política del Estado de Tabasco en cuanto que permite se celebre una tercera sesión con los diputados que acudan. [...] Este Alto Tribunal estima que el argumento antes referido, al igual que el que se estudió con anterioridad resulta fundado.¹²

Partiendo de la opinión del Procurador General de la República, como ya se dijo, en donde se reconoce la afectación de los ciudadanos, la Corte reconoce fundado el concepto de validez. Consideramos que existe una contradicción en virtud de que por un lado, la Corte afirma que la designación del gobernador no es electoral ni tiene relación directa o indirecta, y sin embargo, por otro lado, al declarar inconstitucional la porción normativa ya referida, se apoya en la opinión del procurador en la cual se dice que “... se afecta la voluntad de los ciudadanos del Estado de Tabasco de que a través de sus representantes designen indirectamente al gobernador interino ...”. Es decir, dicho de otra manera, la Corte reconoce tácitamente, al declarar fundado el concepto de validez, que hay una afectación a la ciudadanía tabasqueña en el momento en que el poder legislativo local se integre (en la tercera sesión para designar gobernador) “ con los diputados que acudan ”, ya que podría darse el caso en que sólo acudiera un diputado y este eligiera al gobernador interino, atentado esto con el principio constitucional de que el poder legislativo no puede depositarse en una sola persona, tal y como lo marca el artículo 116 constitucional. Como se podrá concluir, en esa resolución se reconoce a final de cuentas el carácter de electoral de la designación, pues finalmente la porción normativa anulada, es parte del procedimiento para nombrar gobernador.

¹² *Ibidem*, pág. 428.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

2. La designación del gobernador interino, provisional o sustituto como parte del proceso electoral. Respecto a otro punto, el referente a que la designación antes aludida, no es parte ni tiene relación directa o indirecta en los procesos electorales, ya que éstos son la serie de actos jurídicos concatenados que inicia con el registro de candidatos y termina con la declaración de validez y entrega de constancia de mayoría, podemos afirmar que siguiendo los criterios aplicados por la misma Sala Superior, referentes a que el proceso electoral debe entenderse de manera amplia y no restringida. En varios asuntos como el SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000 acumulados (conocido popularmente como el caso Yucatán) se sentó el criterio de que hay actos que deben “considerarse propiamente de organización y preparación de las elecciones, en un sentido amplio y no únicamente restringido a los actos que, ya iniciado el proceso electoral, se llevan a cabo previamente al día en que habrá de realizarse la jornada electoral correspondiente”¹³

Por supuesto, respecto a la afirmación anterior y en aras de no descontextualizarla, el acto del cual se habla en los asuntos del SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2001, se refiere a la designación realizada por el congreso local de consejeros electorales y no a la del gobernador interino, provisional o sustituto. Sin embargo, consideramos que el criterio ya mencionado puede ser aplicado al acto de impugnación referido a la designación del gobernador interino, pues como se expondrá a continuación, esta designación no resulta tan ajena y extraña al proceso electoral, incluso, podría considerarse como un acto de preparación de los comicios.

Como se puede observar de la cita textual realizada dos párrafos arriba, el criterio en abstracto puede ser igualmente aplicable a cualquier acto que no sea necesariamente referido a los comprendidos entre el registro de los candidatos y la resolución de los conflictos postelectorales, ya que como se afirma en el caso Yucatán, la interpretación que debe hacerse es en sentido amplio y no restringido. En esta afirmación subyace la idea de que el derecho electoral ha llegado a un grado de complejidad que hay una serie de conexiones que se dan en múltiples actos que hacen tener del derecho, una óptica que evalúe en toda su dimensión la gama de consecuencias jurídicas que pueden producir dichos actos. Así pues, el criterio de que puede haber actos revisables a través del juicio de revisión constitucional electoral, en aras de una efectiva protección de la Constitución, que en principio pudieran pensarse ajenos a un proceso electoral local, por diversas circunstancias se vinculan a lo que se puede considerar como proceso local en sentido estricto (que va de la etapa de registro de los candidatos hasta la última sentencia que resuelve el último conflicto que surge en esos comicios). Es decir, una interpretación que vincule a un acto que en principio pudiera pensarse fuera del proceso electoral, no es del todo extraña, pues según sea el caso particular,

¹³ *Vid.*, SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SUP-JRC-440/2000 Partido de la Revolución Democrática y Acción Nacional vs Congreso del Estado de Yucatán, Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez, pág. 57.

El juicio de revisión constitucional contra la designación de gobernador provisional, interino y sustituto – Ramos Sobarzo

eventualmente se pueden vincular determinados actos, que en principio pudieran pensarse ajenos al proceso electoral.

El nombramiento del gobernador interino y provisional debe entenderse como parte del proceso electoral, ya que como lo marca la mayoría de las constituciones locales, dicha designación está supeditada a la realización de una elección posterior a la que efectivamente la ciudadanía va a votar por el gobernador popular. De todo esto se puede concluir que la designación del interino por el congreso local es parte del proceso electoral y sólo se entiende como un paso previo para la elección definitiva que se realizará por parte del voto ciudadano. Entender de otra manera la institución en comento sería comprenderla de manera aislada y sin la razón por la cual fue establecido el procedimiento de sustitución del ejecutivo. Dicho procedimiento se estableció para no dejar acéfalo uno de los poderes locales, y la circunstancia por la cual, no se debe de considerar como un acto ajeno al proceso electoral es precisamente porque el establecimiento del gobernador interino está sujeto o supeditado a las elecciones extraordinarias que se realizarán, derivado precisamente, de las elecciones populares, al gobernador que sustituirá al designado en la calidad de interino. Así pues la institución que es objeto de estudio, no puede entenderse ajena al proceso electoral, ni tenerla como un acto que no tiene relación directa o indirecta con éste, pues como se trata de demostrar, la designación del interino, como su nombre lo dice, no es definitiva, sino interina y tiene una relación indirecta con el proceso electoral en el cual se va a elegir a través del voto popular a un gobernador definitivo. Una interpretación que incluya la designación interina de un gobernador como parte del proceso electoral se hace necesaria en virtud del acatamiento de que todo acto debe estar sujeto a la ley y sobretodo a la Constitución, pues el hecho de que en la mencionada designación no exista la presencia del voto popular directo, no es óbice para que no se sujete a los cauces de la constitucionalidad o legalidad, pues eventualmente el congreso local podría designar a un gobernador interino que no cumpla con la mayoría calificada o con algún requisito de elegibilidad.

Se debe de señalar que en algunas constituciones y legislaciones locales se evidencia en mayor medida la relación, incluso directa, que existe entre la designación de un gobernador provisional, por ejemplo, y su participación en la consecución del proceso local respectivo. Tales son los casos de Baja California y Baja California Sur. En el primer caso en el artículo 22 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California se prevé que es el gobernador provisional quien convoca a elecciones extraordinarias, en caso de falta absoluta del gobernador constitucional, ocurrida durante los dos primeros años del período, o que se declara nula la elección. El artículo antes mencionado los transcribimos a continuación:

ARTÍCULO 22. Las elecciones extraordinarias deberán celebrarse cuando sean convocadas por:

I. ...

II. El Gobernador Provisional, en caso de falta absoluta de Gobernador Constitucional, ocurrida durante los dos primeros años del período, o se declare nula la elección y haya causado estado; y

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

Como se puede observar, en el caso de la legislación de Baja California, se hace patente la participación del gobernador provisional en el proceso electoral, ya que ante la eventual ausencia absoluta del gobernador constitucional, es el provisional el que convoca a elecciones extraordinarias, teniendo así una participación directa. Esto aunado a la circunstancia de que, en la mayoría de las constituciones y legislaciones locales es el órgano administrativo o el congreso local quien realiza dicha convocatoria, y que, como es criterio sustentado por la Sala Superior, en diversos asuntos, ésta conoció de la designación de sus miembros como son los consejeros electorales locales. Dicho criterio está contenido en las siguientes tesis que se encuentran en el tomo de Jurisprudencia, páginas 10 y 22 respectivamente, de la Compilación oficial (1997-2002):

ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZACIÓN O CALIFICACIÓN DE COMICIOS LOCALES. SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.—Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4o. y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer y resolver cierto medio de impugnación en materia electoral, debe determinarse en función de la naturaleza del acto o resolución objeto del juicio de revisión constitucional electoral. Lo anterior es así, en virtud de que los órganos del poder público realizan actos que pueden ser considerados desde dos criterios distintos: Uno formal y otro material. El primero, el formal, atendiendo a la naturaleza propia del órgano que emite el acto, en tanto que el segundo, el material, observando la naturaleza intrínseca del propio acto, a efecto de considerarlo administrativo, legislativo o jurisdiccional. De acuerdo con lo anterior, en ciertos casos, si bien el acto impugnado formalmente puede reputarse como legislativo, al haber sido emitido por determinado Congreso de un Estado, lo cierto es que al privilegiar la naturaleza intrínseca del acto, puede concluirse que se trata de un acto materialmente administrativo, particularmente en el supuesto en que no se esté en presencia de la emisión de una norma general, abstracta, impersonal y heterónoma, sino ante la designación de determinado funcionario, en el entendido de que si éste tiene carácter electoral, en tanto que participa en la organización de las elecciones, cabe calificar el correspondiente acto como materialmente administrativo electoral, toda vez que se trataría de una medida dirigida a la realización de la democracia representativa, a través de la celebración de elecciones periódicas, libres y auténticas, así como por el sufragio universal, libre, secreto y directo, a fin de integrar los órganos representativos del poder público del Estado; en efecto, se debe arribar a dicha conclusión, si se está en presencia de un asunto en el cual la autoridad responsable o legislatura del Estado ejerza una atribución prevista en una ley electoral, *verbi gratia*, la designación de los integrantes del órgano superior de dirección responsable de la organización de las elecciones, y si se tiene

El juicio de revisión constitucional contra la designación de gobernador provisional, interino y sustituto – Ramos Sobarzo

presente la naturaleza jurídica de dicho órgano electoral y las atribuciones que se prevean en su favor, tanto en la Constitución local como en las leyes electorales secundarias respectivas. Efectivamente, la determinación del Congreso local —a que se alude en este ejemplo— relativa a la integración del órgano responsable de la preparación de las elecciones en el Estado, a través de la designación de sus miembros, debe considerarse como un acto de carácter evidentemente electoral que se dicta en preparación al proceso electoral, entendido éste en un sentido amplio y no únicamente restringido a los actos que, ya iniciado el proceso electoral, se llevan a cabo previamente al día en que habrá de realizarse la jornada electoral correspondiente, razón por la cual debe considerarse como competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral, en caso de que sea instada para ello, analizar si el acto referido se ajusta o no a los principios de constitucionalidad y legalidad electoral.

Tercera Época: *Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-391/2000.—Partido de la Revolución Democrática.—12 de octubre de 2000.—Unanimidad de votos.*

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-424/2000 y acumulado.—Partido Acción Nacional.—26 de octubre de 2000.—Unanimidad de seis votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-004/2001.—Partido Revolucionario Institucional.—30 de enero de 2001.—Unanimidad de votos.

AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES O DE RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS COMICIOS LOCALES. SU DESIGNACIÓN FORMA PARTE DE LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL (Legislación del Estado de Yucatán y similares).—La interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 41, fracción IV; 99, párrafos primero y cuarto, fracción IV, y 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos b), c) y d) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 86, 144 y 276 del Código Electoral del Estado de Yucatán, pone de manifiesto que la designación de los integrantes del órgano superior de dirección del organismo electoral local responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones o del órgano jurisdiccional encargado de resolver las controversias que surjan con motivo de los comicios que se celebren en las entidades federativas, constituye un acto de carácter electoral que forma parte de la etapa de preparación de un determinado proceso electoral. Dicha designación debe considerarse como un acto propiamente de organización y preparación de las elecciones, en un sentido amplio y no únicamente restringido a los actos que, ya iniciado el proceso electoral, se llevan a cabo previamente al día en que habrá de realizarse la jornada electoral correspondiente.

Tercera Época: *Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-391/2000.—Partido de la Revolución Democrática.—12 de octubre de 2000.—Unanimidad de votos.*

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-424/2000 y acumulado.—Partido de la Revolución Democrática.—26 de octubre de 2000.—Unanimidad de

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

seis votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-440/2000 y acumulado.—

Partido Acción Nacional.—15 de noviembre de 2000.—Unanimidad de seis votos.

Es por lo anterior, que si en esos expedientes se conoció el acto que designaba a consejeros o magistrados electorales locales, a través del juicio de revisión constitucional por su intervención en el proceso electoral respectivo, de igual forma la participación directa que puede tener, en este caso, el gobernador provisional, en el mencionado proceso resulta básica e indispensable que sea susceptible de revisión y protección por el máximo órgano jurisdiccional de la materia.

Así pues, se puede concluir que en este caso, tratándose de este estado, con mayor razón procedería el juicio de revisión constitucional electoral, pues de igual forma que en el caso Yucatán (SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000 y en los demás asuntos los cuales ya hemos hecho mención en la nota 130) el congreso local al emitir un acto formalmente legislativo, pero materialmente electoral, como es el de elegir a un gobernador provisional, (como de igual forma es la designación de consejeros o magistrados electorales) el cual según la legislación aplicable es quien tiene la facultad de convocar a elecciones extraordinarias, se constituye como un acto de preparación al proceso electoral, pues es evidente que el propósito de elegir al gobernador provisional en esa entidad federativa es la de iniciar la función estatal de organizar las elecciones, iniciando precisamente con la convocatoria a la elección.

Por otro lado, otro caso en que el gobernador convoca a elecciones extraordinarias, es el de Baja California Sur, ya que en el artículo 79, fracción XXXIV de la Constitución Política de ese Estado y el artículo 22 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, se prevé esta posibilidad. A continuación transcribimos los presentes preceptos constitucional y legal respectivamente:

Art. 79.- Son facultades y obligaciones del Gobernador:

XXXIV. Convocar a elecciones extraordinarias de Diputados, cuando haya desaparecido el Poder Legislativo

Art. 22.- Las elecciones extraordinarias serán convocadas por el Congreso del Estado o por el Gobernador del Estado, en su caso, conforme lo dispuesto por la Constitución Política de Baja California Sur.

Respecto a las argumentaciones referidas a la regulación de Baja California, podemos decir lo mismo de la regulación de Baja California Sur, ya que como fue objeto de mención, el gobernador participa directamente en el proceso electoral, al convocar éste a elecciones extraordinarias. De igual manera, en Yucatán el gobernador es quien convoca a elecciones (art. 55, fracción XIII de la Constitución Política del Estado de Yucatán).

Finalmente para demostrar la vinculación del acto en comento, como parte del proceso electoral consideramos necesario hacer la cita siguiente, ya que como dice Fernando Fernández Ssegado una de las causas por las que se realiza una convocatoria a elecciones extraordinarias es precisamente por la *vacancia* absoluta en el cargo del poder ejecutivo. Textualmente este autor afirma:

El juicio de revisión constitucional contra la designación de gobernador provisional, interino y sustituto – Ramos Sobarzo

La convocatoria de unas elecciones extraordinarias responde a circunstancias bien dispares. Las tres más comunes son: la vacancia absoluta en el cargo ejecutivo o representativo, si bien en todo caso de elección popular...

Y más adelante este autor afirma:

Un total de nueve países (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, México, Panamá, Paraguay y Venezuela) consideran la vacancia en el cargo como causa habilitante para la convocatoria de elecciones extraordinarias.¹⁴

Como se puede observar, si una forma de iniciar un proceso electoral es precisamente con la convocatoria a elecciones y ésta, según la óptica del autor antes citado, es causada precisamente por lo que el llama la *vacancia* del poder ejecutivo, y para llenar esa vacancia momentánea se hace necesaria, según lo establecido en nuestro sistema jurídico mexicano, de una designación que cubra dicha ausencia, es por eso que consideramos que ese acto debe entenderse como parte del proceso, pues la razón de ser de la designación del congreso, en el caso del interino y del provisional está condicionada a las elecciones extraordinarias que se realicen posteriormente. Si no existieran estas elecciones extraordinarias, en el caso del gobernador interino, tampoco existiría la designación del poder legislativo local. O dicho de otra manera, la realización de las elecciones extraordinarias por falta del ejecutivo durante los dos o tres primeros años de gobierno, según corresponda, implica necesariamente, según lo establecido en los diferentes ordenamientos legales y constitucionales, que tuvo que verificarse previamente la designación citada, precisamente para cubrir y no dejar sin titular a uno de los tres poderes locales. Incluso la norma que indica que se debe designar al gobernador interino se constituye como un mandato constitucional y legal que debe acatar el legislativo local. Por otro lado, al referirnos al gobernador sustituto, su designación **debe entenderse como un proceso electoral en sí mismo**, pues si se atiende a su finalidad, la cual no es otra que la de concluir el periodo del gobernador que sule y que, según sea el caso puede ser de tres o cuatro años en el poder, es lógico pensar que al no ser renovado, sino sólo por las eventuales elecciones ordinarias del siguiente sexenio, se puede concluir que tal periodo de gobierno **es como si se tratara** de las elecciones surgidas por voto popular directo, pues la duración del mandato es la misma que la que se previó para el gobernador original. En este caso, se evidencia más la relación indirecta entre la ciudadanía y la legislatura estatal, así como la concepción de un proceso electoral *sui generis* o si se me permite decirlo, es un *fast track* para tener al titular del ejecutivo local.

Por último, en este apartado queremos mencionar un precedente emitido por la Sala Superior, con la simple intención de destacar la actitud garantista por la que se ha caracterizado el Tribunal Electoral. En este asunto se afirmó lo siguiente:

¹⁴ Vid. FERNÁNDEZ Sesgado, Fernando, "La convocatoria electoral" en *Tratado de derecho comparado en América Latina*, FCE, México, 1998, p.p. 322-323.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

Por lo tanto, el acto impugnado no necesariamente tiene que ser un acto originado durante el proceso electoral, como indebidamente lo afirma la autoridad responsable, porque si un partido político controvierte un acto que lesiona, a su juicio, sus intereses, aun cuando el perjuicio se genere fuera del desarrollo de un proceso electoral, el agravio se produce con la emisión del acto, en el tiempo que sea, siempre y cuando provenga de una autoridad encargada de organizar y calificar las elecciones. [...] Ahora bien, el inciso d) del párrafo 2 del artículo 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece que el juicio de revisión constitucional electoral tiene por objeto garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas, pero ello no significa que solo puedan impugnarse a través de dicho juicio actos o resoluciones emitidas dentro de un proceso electoral, pues existen actos que se originan fuera de un proceso electoral y que tienen trascendencia directa o indirecta en el desarrollo de éste o en el resultado de la elección de que se trate. Es por ello que el artículo 99 constitucional y el 86 de la ley adjetiva electoral prevén la posibilidad de que se impugnen actos o resoluciones emitidos fuera de un proceso electoral local, siempre y cuando dichos actos o resoluciones sean determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, lo cual resulta acorde con la finalidad u objeto del juicio de revisión constitucional electoral previsto en el citado artículo 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, máxime que en el presente caso, de resultar fundados los agravios y de asistírle la razón al accionante, ello podría tener como consecuencia que el Consejo General Electoral de Aguascalientes resolviera respecto de dicha solicitud y, en su caso, se dotara o se negara el financiamiento público a que pudiera tener derecho el partido político actor, el cual constituye un elemento esencial para la realización del conjunto de actividades que deben y necesitan llevar a cabo los partidos políticos en su actuación ordinaria y durante los períodos electorales, así como para cumplir su encomienda constitucional de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; de manera tal que la negación o merma del financiamiento público que legalmente le corresponda, aunque sea en los años que no hay elecciones, se puede constituir en una causa o motivo decisivo para que no puedan realizar dichas actividades o no los puedan llevar a cabo de la manera más adecuada, y esto puede traer como repercusión su debilitamiento y, en algunos casos, hasta su extinción, lo que impediría su participación en el proceso electoral, o bien, una participación en mejores condiciones en el mismo.¹⁵

¹⁵ *Vid.*, SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SUP-JRC-32/2000, Convergencia por la Democracia vs Consejo Estatal de Aguascalientes, 5 de abril de 2000, unanimidad de votos, Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.

El juicio de revisión constitucional contra la designación de gobernador provisional, interino y sustituto – Ramos Sobarzo

Lo que hay que destacar de la anterior cita es que, como ahí se afirma, es posible impugnar actos a través del juicio de revisión constitucional electoral, que incluso se realicen fuera de un proceso electoral. Cabe señalar que los actos reclamados en el anterior caso, son totalmente diferentes al nombramiento del ejecutivo local, y tal vez por eso, podría afirmarse que ese criterio no podría ser aplicable, sin embargo lo que se quiere resaltar es el aspecto garantista al decir en esa cita que los partidos políticos pueden controvertir un acto que lesione sus intereses, aun cuando dicho acto se genere fuera del desarrollo de un proceso electoral. Esto lo consideramos de suma importancia, si se le añade además, que los partidos políticos gozan de la posibilidad de hacer valer acciones tuitivas de intereses difusos,¹⁶ tal y como lo indica la siguiente tesis jurisprudencial aplicada *mutatis mutandis* :

PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.—La interpretación sistemática de las disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y especialmente los principios rectores en la materia electoral federal consignados medularmente en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hacen patente que los partidos políticos nacionales están facultados para deducir las acciones colectivas, de grupo o tuitivas de intereses difusos que sean necesarias para impugnar cualquier acto de la etapa de preparación de los procesos electorales, por las siguientes razones: Para la consecución de los valores de la democracia representativa, se requiere la elección de los gobernantes mediante el ejercicio del sufragio universal, libre, secreto y directo de la ciudadanía. Para hacer posible el ejercicio del derecho activo y pasivo del voto con esas calidades, se hace indispensable la organización de los procesos electorales, cuya primera etapa es, precisamente, la preparación de las condiciones necesarias para hacer realidad dicho objetivo. Si los actos preparatorios son de carácter instrumental respecto al ejercicio del derecho al sufragio que se lleva a cabo en la jornada electoral, es indudable que las deficiencias, irregularidades o desviaciones de tales actos preparatorios, afectan el interés de cada uno de los ciudadanos que pueden votar en los comicios que posteriormente se deben celebrar. Sin embargo, la ley no confiere a los ciudadanos ninguna acción jurisdiccional para la defensa de ese interés, ni en forma individual ni en conjunto con otros ciudadanos, sino que sólo les otorga acción respecto de algunas violaciones directas al citado derecho político, y ni siquiera les permite invocar en estos casos como agravios las

¹⁶ Para entender este tipo de acción partimos de la definición de Antonio Gidi, la cual es la siguiente: "En verdad, la acción colectiva es la acción propuesta por un representante (legitimación) en la defensa de un derecho colectivamente considerado (objeto de proceso) cuya inmutabilidad en la autoridad de la sentencia alcanzará a un grupo de personas (cosa juzgada)." *Vid.*, GIDI, Antonio, El concepto de acción colectiva" en *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos*, Edit. Porrúa e Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, México, 2003, pág. 15.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

violaciones cometidas durante el proceso electoral, como causantes de la conculcación directa del derecho político, ya que tiene establecido que los actos preparatorios se convierten en definitivos e inimpugnables al término de esa etapa del proceso electoral. Las circunstancias apuntadas ubican a los intereses de los ciudadanos en los actos de preparación del proceso electoral en condición igual a los que la doctrina contemporánea y algunas leyes denominan intereses colectivos, de grupo o difusos, que tienen como características definitorias corresponder a todos y cada uno de los integrantes de comunidades de personas indeterminadas, comunidades que crecen y disminuyen constantemente, carecen de organización, de representación común y de unidad en sus acciones, y respecto de cuyos intereses colectivos, de grupo o difusos, se han venido diseñando acciones jurisdiccionales con el mismo nombre, pero dotadas de cualidades acordes con su finalidad y naturaleza, y por tanto, diferentes a las de las acciones tradicionales construidas para la tutela directa de derechos subjetivos claramente establecidos y acotados, acciones individuales que se conceden solamente a los sujetos que se puedan ver afectados directa e individualmente por determinados actos. En consecuencia, en procesos jurisdiccionales nuevos, como los de la jurisdicción electoral, se deben considerar acogidos estos tipos de acciones, cuando se produzcan actos que afecten los derechos de una comunidad que tenga las características apuntadas, y que sin embargo no se confieran acciones personales y directas a sus integrantes para combatir tales actos, siempre y cuando la ley dé las bases generales indispensables para su ejercicio, y no contenga normas o principios que las obstaculicen. En la legislación electoral federal mexicana, no existen esos posibles obstáculos, porque sólo exige que los actores tengan un interés jurídico, como se advierte, por ejemplo, en el artículo 40, apartado 1, inciso b) de la primera ley citada, pero no se requiere que este interés derive de un derecho subjetivo o que el promovente resienta un perjuicio personal y directo en su acervo puramente individual, para promover los medios de impugnación válidamente. Para este efecto, los partidos políticos son los entes jurídicos idóneos para deducir las acciones colectivas descritas, porque tal actividad encaja perfectamente dentro de los fines constitucionales de éstos, en cuanto entidades de interés público, creadas, entre otras cosas, para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, en cuyos procesos se deben observar invariablemente los principios de constitucionalidad y legalidad, mismos a quienes se confiere la legitimación preponderante para hacer valer los medios de impugnación en esta materia, según se ve en los artículos 13, apartado 1, inciso a); 35, apartados 2 y 3; 45, apartado 1, incisos a) y b), fracción I; 54, apartado 1, inciso a); 65, apartado 1, y 88, apartado 1, todos de la citada ley de medios de impugnación.

Tercera Época: *Recurso de apelación. SUP-RAP-020/99.—Partido Revolucionario Institucional.—6 de diciembre de 1999.—Unanimidad de votos. Recurso de apelación. SUP-RAP-038/99 y acumulados.—Democracia Social, Partido Político Nacional.—7 de enero de 2000.—Unanimidad de votos en el*

El juicio de revisión constitucional contra la designación de gobernador provisional, interino y sustituto – Ramos Sobarzo

criterio.

*Recurso de apelación. SUP-RAP-039/99.—Coalición Alianza por México.—7 de enero de 2000.—Unanimidad de votos.*¹⁷

De la cita anterior, se puede llegar a la conclusión de que en el caso del nombramiento de un gobernador, en sus 3 vertientes, la circunstancia de que su designación se apegue estrictamente a los cauces constitucionales y legales, es una circunstancia que a todos los ciudadanos de un determinado estado les compete, pues el mencionado cargo es de tal importancia, que finalmente lo que está en juego es la representación popular de toda una ciudadanía, pues el ceñirse a cada uno de los requisitos y procedimientos que impone el orden jurídico, tienen una finalidad, consistente en que la persona que llegue a ocupar ese cargo, sea quien en verdad ha cumplido con todo lo que implica el Estado de Derecho.

Por último cabe señalar que en la ya citada acción de inconstitucionalidad 9/2001, la opinión del Procurador General de la República afirmó que el nombramiento legislativo del gobernador sí tenía relación indirecta con la ciudadanía:

Que resulta fundado el planteamiento de invalidez relativo a la contravención de los artículos 40, 41 y 116 de la Constitución General de la República ya que **se afecta la voluntad de los ciudadanos del Estado de Tabasco de que a través de sus representantes designen indirectamente al gobernador interino** sin que se encuentre constituida la mayoría de los miembros de Poder Legislativo local, además de vulnerarse el principio de impedir que este poder se deposite en una sola persona y de no actuar en forma colegiada debiendo declararse la invalidez de la reforma al primer párrafo de la Constitución Política del Estado de Tabasco en cuanto que permite se celebre una tercera sesión con los diputados que acudan.¹⁸

3. La elección indirecta. Respecto al tercer argumento de la Sala Superior referente a que la designación de un gobernador interino realizada por un congreso local no puede considerarse como una elección indirecta, cabe resaltar que no es una cuestión nueva para la doctrina. Ya desde hace tiempo algunos autores como Felipe Tena Ramírez o Manuel Herrera y Lasso se cuestionaban este punto. Incluso en los debates del Poder Constituyente, de donde surgió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consideró a la elección del Presidente de la República realizada por el Congreso de la Unión erigida en colegio electoral como indirecta. Menciono estas argumentaciones porque son análogas al ejecutivo local. A continuación reproducimos los argumentos vertidos por los diputados constituyentes Alfonso Cabrera e Hilario Medina:

He pedido la palabra con el objeto de robustecer las ideas de los oradores que han hablado en contra antes que yo. En efecto, creo que se falsean

¹⁷ Vid., *Compilación de Jurisprudencia y Tesis Relevantes*, 1997-2002, Tomo I Jurisprudencia, p.p. 155-157.

¹⁸ Vid., *op. cit.*, *supra* nota 132, pág. 389.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

completamente los principios democráticos, dándole al Congreso las facultades de designar un presidente por un período tan largo, que bien puede ser éste de los cuatro años completos. No solo debemos fijarnos en que se falsean los principios democráticos que hemos asentado aquí en el artículo que se acaba de aprobar, en el artículo 81, que dice: "La elección de presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral". **De manera que aquí, con la designación que hace el Congreso, resulta la elección indirecta;** pero vamos a examinar otros inconvenientes...¹⁹

Por otro lado Hilario Medina, otro de los diputados constituyentes confirmó el punto anterior:

Dice el señor Pérez, que si acaso el pueblo ha renunciado su soberanía, ¿No es cierto, señor diputado? Esta es la objeción que hacen. El pueblo mexicano señores, en uso de su soberanía que es inalienable como ya lo he sostenido en otra ocasión, sí autoriza a estos representantes de este Congreso para hacer una Constitución, y si este mismo Congreso ha estimado bueno para los intereses del país que la designación de presidente de la República se haga en determinada forma, no supone este mismo hecho que la soberanía nacional se ha derogado en este Congreso y que este mismo Congreso ha quedado autorizado para designar al presidente de la República. Entonces el principio democrático no se ha violado, porque los representantes en el Parlamento son el producto del voto popular y la representación de los intereses populares; no se viola el principio democrático cuando es el Congreso el que designa al presidente de la República. **Dice el señor Cabrera que en este caso, en realidad la elección es indirecta, y esto es cierto: La elección es indirecta porque la primera elección ha tenido por objeto llevar al Poder a determinada personalidad y la segunda elección, que consiste en que los miembros del Congreso designen al presidente, se conoce con el nombre de elección indirecta, y la elección indirecta no es menos democrática que la elección directa.**²⁰

Como se puede desprender de la cita anterior, Hilario Medina, destaca que se trata de una genuina elección indirecta, y no sólo eso, sino que dicha designación la considera verdaderamente democrática y por lo tanto electoral, confirmándose así la naturaleza que subyace en el acto en comento. Cabe señalar que respecto al punto de, si es o no una elección indirecta, los demás creadores de la Constitución del 17 no arguyeron nada en contra de las argumentaciones de Cabrera y Medina.

Por otro lado, en la doctrina autores como el maestro Felipe Tena Ramírez en su libro clásico *Derecho constitucional mexicano* afirmaba que sí se podría considerar como una elección indirecta. Este autor afirmaba textualmente al hablar del régimen de sustitución del Presidente de la República de la siguiente manera:

¹⁹ Cfr. *Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados 1916-1994*, Legislatura Constituyente, Periodo Único del Congreso Constituyente, 18 de enero de 1917, Diario 61 de debate, pág. 432. El subrayado es mío.

²⁰ *Ibidem*, pág. 434. Lo transcrito en negritas es mío.

El juicio de revisión constitucional contra la designación de gobernador provisional, interino y sustituto – Ramos Sobarzo

El sistema descrito (se refiere al presidente interino, sustituto y provisional) tiene varios defectos. **Significa una excepción dentro del régimen representativo, por cuanto la elección directa que la Constitución establece para todos los funcionarios de elección popular, se convierte en este caso en indirecta, con lo cual no es el pueblo, sino una asamblea política**, susceptible de someterse a todas las influencias y a todos los sobornos, quien hace la designación de Primer Magistrado. Constituye además dicho sistema, en cierto aspecto, una excepción a nuestro sistema presidencial, por cuanto es el Parlamento y no el pueblo el que hace el nombramiento del titular del Ejecutivo; aunque este matiz parlamentario no es capaz por sí solo ... de modificar la naturaleza de nuestro régimen, sin embargo puede suceder que un Congreso fuerte llegue a nombrar un Presidente débil con el ánimo de sojuzgarlo, lo cual entrañaría a la larga un quebranto en la organización de los poderes.²¹

Como se puede observar, este autor incluso critica a la institución en comento en virtud de que las indeseables circunstancias que pueden rodear a una designación realizada de esa manera, e incluso por esas razones y en aras de conseguir un equilibrio en los tres poderes locales se hace necesario la procedencia del juicio de revisión constitucional.

Otro maestro del derecho constitucional, Manuel Herrera y Lasso si bien no estaba de acuerdo con la postura anterior de Tena Ramírez, sí aceptaba de alguna manera que la designación de presidente interino, provisional o sustituto realizada por el congreso, se trataba de una elección indirecta. A continuación citamos textualmente a este autor:

Si la prerrogativa electoral se atribuyera a la sola Cámara de Diputados o a la Cámara de Senadores, siendo ésta representante de la nación fraccionada en Estados, podría hablarse de una **genuina elección indirecta en primer grado porque tanto los miembros de una como de otra Cámara han sido elegidos directamente por la población total de la República.**²²

Otro autor, menos conocido, Eduardo Castellanos Hernández también afirma que se trata de una elección indirecta, resultado pues del último colegio electoral previsto en nuestro sistema jurídico, todo esto a nivel federal. Textualmente este autor afirma:

Desde luego que el Congreso de la Unión se erige en colegio electoral para erigir el Presidente de la República en los términos previstos en los artículos 84 y 85 de la Constitución Federal, así como en todos los demás casos previstos para la elección de personas, en los casos establecidos en la Ley Orgánica del Congreso General y su Reglamento. Es por ello que anteriormente hemos precisado que a nivel federal han desaparecido los colegios electorales para efectos de calificar o

²¹ Vid., TENA Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 32ª. ed., Edit. Porrúa, México, 1998., p.p. 455-456. Las negritas y el paréntesis es mío.

²² Vid. HERRERA y Lasso, Manuel, "La suplencia presidencial. Crítica del sistema vigente" en *Excelsior* 29 de octubre de 1953, pág. 20-A.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

resolver controversias derivadas de elecciones populares directas, puesto que se mantienen los colegios electorales para el caso de **elecciones indirectas** que le corresponde realizar al Poder Legislativo...²³

Como se podrá observar las aseveraciones antes mencionadas se refieren al Presidente de la República y al Congreso de la Unión, sin embargo tales argumentaciones son aplicables de igual manera a la elección realizada por un congreso local respecto de un gobernador.

En abono de las argumentaciones anteriores podría afirmarse con fundamento en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la soberanía reside originalmente en el pueblo y que relacionándolo con el artículo 41 de la ley fundamental, el cual prevé que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y de los referentes a los Estados, que la facultad de los congresos locales de designar a un gobernador interino, provisional o sustituto, se hace en razón, precisamente del ejercicio de la soberanía popular a través de uno de los tres poderes locales. Es por eso que se hace necesaria la cita de estos preceptos en lo que importa:

Art. 39 La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno.

Art. 41 **El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados**, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Después de comprender estos artículos y de realizar una interpretación sistemática y funcional, se puede concluir que si el pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes establecidos según la Constitución federal y las locales, y si uno de esos poderes establecidos es el legislativo local, y además éste tiene como una de tantas facultades, la de elegir a un gobernador interino, provisional o sustituto, es lógico y plausible entender como una elección indirecta la referente a los cargos antes mencionados. Todo esto porque precisamente, si la Constitución federal marca que la soberanía radica en el pueblo, pero que se ejerce a través de los poderes establecidos, y si uno de estos es el legislativo, y éste elige al gobernador en sus diferentes calidades, dicha designación puede entenderse como en nombre de la soberanía popular, libremente ejercida por un poder determinado, y en razón de todo esto, puede deducirse aquella elección como indirecta, pues efectivamente no la hace la ciudadanía, pero sí un poder legislativo local en nombre de aquélla; dicho poder goza de una mayor representatividad popular a diferencia de los otros poderes como el ejecutivo o judicial local. Así pues de esta manera se puede concluir que dicha designación por el

²³ Vid., CASTELLANOS Hernández, Eduardo, *Derecho electoral en México*, Edit. Trillas, México, 1999, pág. 175.

El juicio de revisión constitucional contra la designación de gobernador provisional, interino y sustituto – Ramos Sobarzo

congreso local, después de la argumentación afirmada puede considerarse como una elección indirecta.

V. OTROS ARGUMENTOS

Otras argumentaciones que sostenemos en aras de que proceda el juicio de revisión constitucional electoral son las siguientes:

1. El congreso local erigido como colegio electoral es autoridad electoral.

La primera de ellas es referente a la naturaleza jurídica de la calidad con que los congresos locales designan a un gobernador interino, provisional o sustituto. Como es sabido en la totalidad de las constituciones y legislaciones electorales locales, la calidad con que los congresos locales designan a los cargos públicos es precisamente porque se constituyen como **colegios electorales**.²⁴ Así pues, la calidad con que se constituyen dichos congresos para elegir a cualquiera de los tipos de gobernadores, no es gratuita, es decir, que al constituirse en colegios electorales, es porque verdaderamente los Constituyentes locales (y esto mismo se puede decir del Constituyente federal) quisieron investir al congreso con una facultad verdaderamente electoral, porque además si se atiende a la naturaleza misma del acto, encontramos que se está haciendo una elección, una designación de un cargo, que por circunstancias *sui generis*, se le encarga a un determinado poder, precisamente al legislativo.

Como bien lo explica Elisur Arteaga Nava en el apartado 2.8 denominado “El congreso y las cámaras como colegios electorales” de su *Tratado de derecho constitucional* uno de los casos en que el congreso y las cámaras desarrollan facultades netamente electorales es precisamente la designación del Presidente de la República por parte del legislativo federal en casos de faltas absolutas del elegido por el voto popular, argumento igualmente aplicable para el caso de una legislatura local. Textualmente este autor afirma:

El congreso de la unión y las cámaras que lo componen, como parte de sus facultades ejecutivas, **asumen funciones electorales**; para cada caso existen reglas especiales. La constitución prevé la existencia de varios colegios electorales; su estructura, funcionamiento y facultades son diferentes.²⁵

Y más adelante afirma:

El segundo colegio electoral que existe en la constitución del país es el previsto en los arts. 84 y 85; se trata del congreso de la unión, que actúa en cámara única, con un quórum especial, nombra presidente de la república, por mayoría absoluta, en escrutinio secreto y en los casos de que falte el titular.²⁶

²⁴ Una salvedad es la designación referente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ya que del texto del Estatuto de Gobierno, la Asamblea Legislativa no se erige en colegio electoral.

²⁵ *Vid.*, ARTEAGA Nava, Elisur, *op. cit.*, *supra* nota 3, p.p. 272-273.

²⁶ *Ibidem*.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

Como se puede desprender de la cita anterior, el caso de que cuando el congreso federal se constituye en colegio electoral para la designación de presidente de la república sustituto, interino o provisional, es un tipo de facultad del legislativo federal que versa sobre la materia electoral, al igual que otras facultades en donde dicho órgano legislativo se investía en la calidad de colegio electoral para calificar la elección de presidente o la de sus propios miembros (también llamada por algunos como auto calificación), estas dos últimas, facultades ya derogadas, pero que sí se constituían como verdaderas facultades de índole electoral.

Por otro lado, el autor Eduardo Castellanos Hernández afirma que como último resabio de los colegios electorales, después de desaparecer aquellas que calificaban la elección de presidente y diputados es precisamente el que es comentado en estas líneas:

Es por ello que anteriormente hemos precisado que a nivel federal han desaparecido los colegios electorales para efectos de calificar o resolver controversias derivadas de elecciones populares directas, **puesto que se mantienen los colegios electorales para el caso de elecciones indirectas que le corresponde realizar al Poder Legislativo...**²⁷

Es decir, después de la cita anterior, se puede constatar que al igual que en la cita de Elisur Arteaga, la calidad como se ostenta el congreso ya sea federal o local, es precisamente de orden electoral, pues como su nombre lo indica los poderes legislativos se envisten como **colegio electoral**, equiparando la calidad con que se enviste tal órgano, como cuando se constituía en colegio electoral para la calificación de las elecciones del ejecutivo o de sus propios miembros, realizando así funciones propiamente electorales y que conforme con las reformas constitucionales de 1996 que consagran al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como máxima autoridad en la materia, pueden ser impugnadas ante ella.

En efecto como lo consagra el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral se establece como la máxima autoridad electoral. A continuación se transcribe este artículo en lo que importa:

Art. 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Es decir, que si por mandato constitucional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad jurisdiccional electoral, y si hay otra que se constituye como colegio electoral, y teniendo funciones electorales, (según la concepción de los autores anteriores) emite un determinado acto, el cual es precisamente la designación de un gobernador en sus diferentes calidades, es lógico concluir que como máxima autoridad electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal puede conocer un acto de otra autoridad electoral, que por supuesto no es la autoridad máxima. Así pues, después de lo anterior podemos concluir que un congreso local puede ser considerado como autoridad responsable siempre y cuando estemos

²⁷ Vid., *op. cit.*, *supra* nota 144, pág. 175.

El juicio de revisión constitucional contra la designación de gobernador provisional, interino y sustituto – Ramos Sobarzo

ante la presencia de un acto de carácter electoral, como de hecho en otros casos así lo ha sostenido la Sala Superior, tales son los casos en los que se ha realizado la designación de consejeros y magistrados electorales locales por parte del legislativo.

2. El argumento gramatical.

Vinculando con el apartado anterior queremos exponer que, finalmente, en el caso en estudio se está realizando una elección que conforme a la definición establecida en el *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española* en su vigésima segunda edición (2001) corresponde al concepto mismo del vocablo, siendo esto una cuestión estrictamente gramatical. Una de las definiciones que se establece es la siguiente: “Designación, que regularmente se hace por votos, para algún cargo, comisión, etc.” Una segunda opción que se ofrece en este diccionario es la siguiente: “Emisión de votos para designar cargos políticos o de otra naturaleza”.

Como se podrá observar, si nos remitimos al aspecto estrictamente gramatical y en atención a las definiciones establecidas en el *Diccionario de la Lengua Española*, se puede concluir que la institución en estudio se trata de una “designación” que se hace a través de votos “para algún cargo o comisión”. Y todavía en el diccionario citado, en la segunda definición, al parecer la que se acerca más a un concepto gramático-electoral, hace hincapié en la “emisión de votos para designar cargos políticos”. Así pues, atendiendo a un argumento estrictamente gramatical, la palabra **elección**, un concepto, valga la redundancia, de características político-electoral, implica nombrar a alguien para un determinado cargo político, tal y como acontece en la designación que realiza el legislativo local respecto de un gobernador en sus tres facetas ya nombradas. Es así como de esta manera encontramos una elección en el sentido más puro de la palabra.

3. Los posibles problemas de elegibilidad.

Una de las cuestiones por la que consideramos, debe proceder el juicio de revisión constitucional en un acto como es el que se estudia, es la referente a la elegibilidad, pues el gobernador designado podría incumplir los requisitos exigidos y sin embargo, a pesar de ello, ocupar la titularidad del ejecutivo local.

La elegibilidad se constituye como un requisito para poder acceder a los cargos de elección popular.²⁸ Así pues, dos requisitos básicos propios para que una persona sea elegible son los referentes a la residencia y la vecindad ya que la persona que va ocupar el cargo de gobernador interino, sustituto o provisional debe cumplir con ellos.

²⁸ La Sala Superior ha definido a la elegibilidad como la “...aptitud de asumir un cargo de elección popular para el cual ha sido propuesto por un partido político, por satisfacer las cuestiones previstas al efecto como exigencias inherentes a su persona, tanto para ser registrado como para ocupar el cargo.” *Vid.*, SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SUP-JRC-180/2001, Partido de la Revolución Democrática vs Tribunal Estatal Electoral de Zacatecas. 30 de agosto de 2001, unanimidad de votos, Ponente: Alfonsina Navarro Hidalgo.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

De esta manera, para acreditar que una persona que desea ser susceptible de ocupar un cargo como el ejecutivo local, es necesario añadir que si el objeto por el que se creó el juicio de revisión constitucional electoral es precisamente para revisar la constitucionalidad de actos y resoluciones de las autoridades electorales locales, es lógico pensar que, en el caso hipotético de que se den violaciones constitucionales (como pudiera ser las referentes a no cumplir los requisitos de vecindad y residencia) en el acto de la designación del legislativo local, es plausible por esa razón, admitir la demanda del juicio en comento en aras de hacer una efectiva protección constitucional, ya que ese tipo de violaciones son hasta cierto punto comunes, tal y como lo advierte la siguiente cita:

...en la práctica frecuentemente se dan algunos vicios de inconstitucional, que, en virtud de la limitante, no son susceptibles de ser revocados por ninguna autoridad: el congreso de la unión ha designado presidente provisional y sustituto, sin que los electos hubieran reunido los requisitos a que se hace referencia el art. 82.²⁹

Es así como, en un caso hipotético (y es aquí cuando nos despegamos de las situaciones de hecho que sucedieron en el asunto SUP-JRC-002/2001) pero que sin embargo, puede ocurrir por ejemplo, que el legislativo local designe a un gobernador sustituto que no tenga acreditado el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento y que tenga una residencia menor a cinco años inmediatamente anteriores a la elección, tal y como lo marca el artículo 116, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A continuación se transcribe este último párrafo:

Art. 116

I. [...]

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

Para explicar el siguiente punto debemos referirnos a la siguiente premisa: que los requisitos antes señalados no son exclusivos del gobernador electo directamente por el voto popular sino que también deben ser exigidos al gobernador interino, provisional o sustituto, porque tanto es constitucional el señalado en primer término (el popularmente elegido) como los restantes, denominados en segundo término, pues el origen finalmente de todos, proviene de la Constitución, tanto federal como local. Además cabe señalar que en el mismo artículo antes citado, en el inciso a) de la fracción I, al gobernador sustituto lo califica como “gobernador sustituto constitucional”, lo que confirma que la calidad de constitucional es susceptible de recaer en los distintos tipos de gobernadores que se establecen en la Constitución federal en su artículo 116. Para tener un panorama claro transcribimos el inciso a) antes aludido:

Art. 116

I. [...]

²⁹ Vid., ARTEAGA, Elisur, *op. cit.*, *supra* nota 3, vol 4, pág. 1375.

El juicio de revisión constitucional contra la designación de gobernador provisional, interino y sustituto – Ramos Sobarzo

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) **El gobernador sustituto constitucional**, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.

Así pues, debe entenderse que la calidad de constitucionalidad es susceptible de recaer en cualquiera de los tipos de gobernadores que existen, pues a pesar de que pudiera pensarse que la Constitución distingue entre gobernador sustituto constitucional y constitucional puramente en el inciso a), es preciso señalar en el último párrafo del artículo 116 de la ley fundamental no distingue y si seguimos el principio de que si la ley no distingue, no tenemos porque distinguir, debe entenderse que los requisitos del último párrafo son y deben ser aplicables a cualquier tipo de gobernador independientemente de su origen directamente popular o a través del legislativo local.³⁰ Incluso cabe señalar la tesis relevante emitida por la Sala Superior en la que el requisito de residencia no es exigido por la ley, y sin embargo, se hace necesaria para acceder a un cargo público. La tesis relevante es la siguiente:

CANDIDATOS A INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO. DEBEN RESIDIR EN EL MUNICIPIO, AUNQUE LA LEY LOCAL NO ESTABLEZCA ESTE REQUISITO.—En las legislaciones electorales estatales que no se establezca como requisito que los candidatos a integrantes del ayuntamiento deben residir en el municipio de que se trate, debe concluirse que sí es necesaria la residencia como requisito, con base en una interpretación gramatical y funcional del artículo 36, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el sentido de dicho precepto al establecer como requisito para cargos concejiles de determinado municipio la residencia, es que el integrante de un ayuntamiento debe residir en el municipio administrado por el propio órgano colegiado del que formará parte en caso de ser electo. Es evidente que la proximidad material o la contigüidad de viviendas es premisa indispensable para que pueda producirse la convivencia vecinal en el municipio, es claro que la vecindad de los individuos en dicha porción territorial es factor fundamental que se toma en cuenta para aspectos importantes de la vida municipal, como es, entre otros, el gobierno del municipio. Los gobernantes del municipio, por ser vecinos de éste, forman parte de la comunidad municipal, cuyos integrantes se encuentran plenamente identificados por compartir las mismas finalidades, traducidas en el constante mejoramiento económico, social y cultural de la comunidad. La explosión urbana que actualmente se ha dado en algunos lugares hace que se perciba con menor nitidez la referida concepción sobre el municipio; pero la esencia de la idea subsiste y es posible advertirla con mayor claridad, en la medida en que las comunidades son más pequeñas. Incluso, el destacado papel del municipio, como segundo grupo de social importancia después de la familia,

³⁰ Ignacio Burgoa tiene una opinión similar. *Vid.* BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 5a ed., Porrúa, México, 1997, pág. 774.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

se encuentra implícitamente reconocido en los principales lineamientos de su regulación, que es posible advertir en el artículo 115 constitucional. En este orden de cosas, aun cuando en la Constitución no hay una definición de municipio; lo preceptuado en el artículo 115 constitucional evidencia, que se constituye por una comunidad humana asentada en una determinada área geográfica o territorial, con capacidad jurídica, económica y política para alcanzar sus fines y autogobernarse. Entonces, bajo esta concepción resulta muy natural, que los cargos para integrar un ayuntamiento sean ocupados por ciudadanos que residan en el municipio de que se trate, puesto que si se toma en cuenta que dicho municipio está integrado por una agrupación humana, en la que el elemento primordial es la vecindad, los individuos residentes en esa porción territorial son quienes tienen pleno conocimiento de las necesidades y problemas de la comunidad a la que pertenecen y a ellos puedan recurrir de manera más inmediata los demás vecinos. Por ende, algunos de esos residentes son los que en principio deben gobernar el municipio. Esto explica lo dispuesto en la fracción V del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la intelección dada también al principio.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-024/2000.—Partido Acción Nacional.—21 de marzo de 2000.—Unanimidad de votos.—Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.—Secretaria: Aurora Rojas Bonilla. **Sala Superior, tesis S3EL 014/2002.**

De igual manera como lo establece la anterior tesis relevante, tenemos concluir que respecto de las personas que aspiran a ocupar cargos concejiles deben residir en el lugar a gobernar, también es plausible que el requisito de residencia sea exigible a un gobernador interino, provisional o sustituto, teniendo en consideración lo establecido en el artículo 116, inciso a) de la Constitución federal. Sobre este mismo punto, María del Pilar Hernández al hablar del gobernador elegido por el Senado (facultad consagrada en el artículo 76 fracción V constitucional) opina que aquél debe cumplir los mismos requisitos que el que es electo popularmente.³¹

Otra violación, incluso más directa de la Constitución federal que podemos encontrar es precisamente la que indica la prohibición de que cualquier gobernador no pueda volver a ocupar el cargo con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho. A continuación reproducimos el párrafo en cuestión:

Art. 116.

I. [...]

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados de despacho.

³¹ *Vid.*, HERNÁNDEZ, Ma. del Pilar, "Comentario al artículo 76" en *Derechos del pueblo mexicano*, vol. VIII, 4ª ed., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura, México, 1996, pág. 787.

El juicio de revisión constitucional contra la designación de gobernador provisional, interino y sustituto – Ramos Sobarzo

Como se puede observar y volviendo a los casos hipotéticos, podría suceder que el legislativo de cualquier estado nombrara a una persona en el ejecutivo local, que hubiera ocupado anteriormente el cargo de gobernador electo popularmente. ¿No sería saludable que alguna institución jurisdiccional conociera de esa posible violación directa a la anterior prohibición establecida en la Constitución federal?

No sería pues posible, que si como ya se intentó demostrar, la designación en comento es parte del proceso electoral y si hay alguna violación directa, nada menos que a la Constitución federal, que conociera la Sala Superior de dicha designación a través del juicio de revisión constitucional. Una interpretación así daría al mencionado juicio una dimensión dinámica y prolija en el ámbito de la protección constitucional. Finalmente, si tal designación fue hecha con apego a la Constitución y a la ley, la Sala Superior tendría que confirmar el acto.

En esta misma tesis la Suprema Corte de Justicia en la acción de inconstitucionalidad 33/2002 (cabe señalar que la Sala Superior emitió opinión registrándose como SUP-AES-17/2002) estableció el precedente de que un gobernador interino, provisional o sustituto puede volver a ocupar el cargo del ejecutivo local, siempre y cuando no sea el período inmediato siguiente, a diferencia de la prohibición absoluta de que en ningún caso el gobernador electo popularmente ordinaria o extraordinariamente puede ocupar dicho cargo independientemente del carácter que tenga. A continuación se reproducen en lo que importa el texto del artículo 116 constitucional y la tesis emitida de dicho asunto:

Art. 116.

I. [...]

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

- a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

“GOBERNADOR INTERINO, PROVISIONAL O SUSTITUTO DEL ESTADO DE VERACRUZ. AL DISPONER EL ARTÍCULO 12 DEL CÓDIGO ELECTORAL DE LA ENTIDAD, QUE LOS CIUDADANOS QUE HAYAN OCUPADO ESE CARGO EN NINGÚN CASO PODRÁN VOLVER A DESEMPEÑARLO, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (DECRETO 301 PUBLICADO EL CATORCE DE OCTUBRE DE DOS MIL DOS EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO). Del análisis del artículo 116, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el legislador estableció una restricción absoluta para volver a ocupar el cargo de gobernador, cuando su origen haya sido la elección popular; en cambio, para el caso del gobernador sustituto constitucional, el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, el interino, el provisional o aquel ciudadano cualesquiera que sea

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

su denominación que haya suplido las faltas del gobernador durante los dos últimos años del periodo; previó una restricción relativa al prohibir su elección únicamente para el periodo inmediato. En consecuencia, al disponer el artículo 12 del Código Electoral para el Estado de Veracruz-Llave, que el ciudadano que haya desempeñado el cargo de gobernador, ya sea electo popularmente o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso podrá volver a desempeñar ese puesto, resulta contrario a lo previsto en el referido artículo 116, fracción I, constitucional, ya que restringe de manera absoluta la posibilidad de ocupar el cargo de gobernador, a todos aquellos ciudadanos que con el carácter de interinos, provisionales o sustitutos ya lo hayan ocupado, mientras que el citado dispositivo constitucional establece tal restricción únicamente para el periodo inmediato.³²

Después de la cita anterior queremos resaltar la circunstancia de que en este precedente, tal y como se desprende de la parte del artículo citado, los gobernadores en calidad de interinos, provisionales o sustitutos no podrán recaer en personas que hayan ocupado tal cargo cuyo origen sean elecciones ordinarias y extraordinarias. Y es cuando nos surge la duda sobre ¿qué pasaría si un congreso local eligiera a un gobernador que ya hubiera ocupado la silla ejecutiva local?, consideramos que una violación flagrante habría que repararla a través de un medio jurisdiccional, o sea, a través del juicio de revisión constitucional.

Por último nos resta decir que otras violaciones que pueden suceder en el tipo de nombramiento que se estudia, es el consistente en que no se reúna el *quorum* necesario para acceder al cargo o que se viole algún aspecto procedimental. Esto si bien pudiera pensarse poco probable, basta mencionar el siguiente caso resuelto en la acción de inconstitucionalidad 9/2001 en donde la Suprema Corte resolvió que la reforma constitucional del artículo 47 de la Constitución local es atentatoria del artículo 116 de la Constitución federal. A continuación se reproduce la tesis que surgió de aquella acción:

“GOBERNADOR INTERINO DEL ESTADO DE TABASCO. EL ARTÍCULO 47, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL, REFORMADO POR DECRETO NÚMERO 450, EN CUANTO ESTABLECE EN SU TERCER SUPUESTO QUE EL CONGRESO DEL ESTADO HAGA LA DESIGNACIÓN RESPECTIVA EN UNA TERCERA SESIÓN CELEBRADA CON LOS DIPUTADOS QUE A ELLA ACUDAN, VIOLA LOS ARTÍCULOS 49 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 47 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, reformado por el Decreto "450", publicado en el Periódico Oficial de la citada

³² *Vid.*, *Semanario Judicial de la Federación*, Pleno, Tomo XVII, Marzo de 2003, pág. 1106. Cabe señalar que bajo este precedente, el cuestionamiento que se hizo y todavía se hace al exgobernador de Yucatán Victor Cervera Pacheco quedó declarado constitucional. Este personaje duró 10 años en el poder, en dos periodos, el primero de 1984 a 1988 (habiendo una prórroga de por medio) en calidad de gobernador interino relevando a Graciliano Alpuche Pinzón. Posteriormente fue electo mediante elecciones populares directas durando en su encargo de 1995 al año de 2000, después de Victor Manzanilla (88-91) y Dulce María Sauri Riancho (91-94), *vid.*, www.cddhcu.gob.mx/camdip/coord/cooryuc1/gobyuc.htm. *Vid.*, también *Milenio diario* del 25 de febrero de 2003, pág. 20.

El juicio de revisión constitucional contra la designación de gobernador provisional, interino y sustituto – Ramos Sobarzo

entidad el treinta de diciembre de dos mil, pueden presentarse los siguientes supuestos cuando se está en el caso de designar a un gobernador interino por parte de la Legislatura Estatal: I) Que en la primera sesión en la que estén presentes las dos terceras partes de diputados, se elija gobernador interino con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros presentes, II) Que si no se obtiene el quórum de asistencia o de votación señalado, se deberá convocar a una segunda sesión en la que se designará gobernador interino con el mismo quórum de asistencia y de votación, es decir, con la presencia de dos terceras partes del número total de diputados y el voto favorable de cuando menos, la mayoría absoluta de los mismos, y III) Que si en ninguna de las dos sesiones se obtienen los referidos quórum de asistencia y votación, se convocará a la tercera y última sesión que se celebrará con los diputados que acudan y en la que se hará el nombramiento de gobernador interino con el acuerdo que tome la mayoría simple de los diputados presentes. Ahora bien, si se toma en consideración que de acuerdo con el texto de los artículos 49 y 116 de la Constitución Federal, en el sistema constitucional mexicano, en que impera el principio de división de poderes, la función legislativa está asignada, de manera esencial, al Poder Legislativo, el cual, por definición, es un órgano de carácter colegiado, encontrándose prohibido por la Carta Magna, tanto en el orden local como en el federal, que dicho poder se deposite en una sola persona, resulta inconcuso **que el citado artículo 47 viola dichos preceptos constitucionales, pues no obstante que la situación regulada por el mencionado artículo de la Constitución Local sea de extrema urgencia, ello no justifica que la Cámara de Diputados Local se erija en Colegio Electoral para llevar a cabo la trascendental función de elegir gobernador interino, sin que para ese efecto se prevea un quórum de asistencia y de votación mínimos, dejando así abierta la posibilidad de que dicha sesión se celebre con la presencia de menos de la mitad de los diputados que conforman el referido cuerpo legislativo, hasta el extremo de que acuda un solo miembro de dicho órgano.**

*Acción de inconstitucionalidad 9/2001. Diputados integrantes de la LVII Legislatura del Estado de Tabasco. 8 de marzo de 2001. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.*³³

Como se puede observar de la cita anterior, queremos destacar que puede haber circunstancias en el procedimiento para la designación de gobernador que puedan ser susceptibles de impugnación, sin embargo si es una reforma legal o constitucional local, la vía sería la acción de inconstitucionalidad, en virtud de que este medio de control constitucional, sirve para contrastar una norma general y abstracta (o sea, en el caso citado, el artículo 47 de la Constitución de Tabasco) con la Constitución federal;

³³ Vid., *Semanario Judicial de la Federación*, Pleno, Tomo XIII, marzo de 2001, pág. 509. Cabe señalar que sobre este mismo punto, la opinión del Procurador General de la República, emitida en esa acción coincide con el criterio de la SCJN (pág. 389).

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

pero si se trata del acto en concreto, o sea el nombramiento en sí, la acción no sería procedente, de ahí que se proponga la procedencia, en ese caso, del juicio de revisión constitucional electoral.

4. Un argumento histórico. Las disertaciones de Iglesias.

En este apartado queremos revalorar la figura de José María Iglesias, ya que dentro de su pensamiento jurídico de alguna manera existe una idea en común con la propuesta de tesis contenida en este trabajo. Es así como en la teoría iglesista se habían elucubrado las posibles violaciones constitucionales que podrían cometer los congresos, y de ahí la necesidad de aplicar instrumentos jurídicos para su prevención y reparación. De esta manera no es raro encontrar esta idea en su obra, que de una u otra forma queda resumida en una famosa frase, la cual se transcribe a continuación:

Los colegios electorales no son árbitros de los destinos del país. Los colegios electorales tienen obligación estrecha, incuestionable, ineludible, de acatar las prevenciones de las leyes y más aún las de las constituciones.³⁴

Más adelante este autor también manifestaba algunos posibles problemas, que aunque pudieron parecer exagerados, no lo eran, sino que fueron más bien preocupaciones que le generaban en aquellos tiempos:

Supongamos que el Congreso de la Unión declarase que era Presidente de la República, un extranjero, un niño, un mexicano privado de los derechos de ciudadano, un eclesiástico, o una persona que no residiera en el país al tiempo de la elección. Supongamos que, entre dos candidatos a la presidencia de los que uno hubiese tenido diez mil votos, y otro ciento o ninguno, declarase que el segundo era el legalmente electo. ¿Qué harías entonces vosotros fanáticos partidarios del ilimitado poder de los colegios electorales? A no renegar de vuestros principios, pasar por todo: obedecer y callar. No os quedaría ni el recurso de la revolución puesto que proclamáis como artículo de fe que las declaraciones de los colegios electorales constituyen siempre la verdad legal.³⁵

Así pues, en algunas ocasiones los congresos legislativos, en su funcionamiento práctico, al ser asambleas políticas y al dejarse llevar muchas veces por el calor de la política, no siempre se ciñen a los cauces estrictos del derecho,³⁶ de ahí la preocupación de Iglesias y de la necesidad de su revisión por algún órgano. Cabe señalar que esta argumentación de Iglesias es parte de la tesis que sustentaba la incompetencia de origen. Pero sin ser nosotros defensores de esta tesis, (ya que es un criterio casi unánime, como ya se mencionó, el triunfo de la teoría sustentada por Vallarta) simplemente destacamos una parte de sus afirmaciones para defender una

³⁴ Cfr. IGLESIAS, José María, *op. cit.*, *supra* nota 43, pág. 175.

³⁵ *Ibidem*, p.p. 175-176.

³⁶ Basta un ejemplo de ello lo sucedido en el caso Yucatán en donde una mayoría partidista al interior del congreso local trató de imponer sin el quórum requerido a determinados consejeros electorales. La Sala Superior consideró inconstitucional ese acto y a la postre hizo cumplir su ejecutoria consistente en designar conforme a derecho a los titulares que correspondían. (SUP-JRC-440/2000 y acumulado).

El juicio de revisión constitucional contra la designación de gobernador provisional, interino y sustituto – Ramos Sobarzo

cuestión diferente a la incompetencia de origen, la cual es la posibilidad de impugnar a través del juicio de revisión constitucional la designación legislativa en estudio.

De esta manera se puede observar en el pensamiento de Iglesias, que hay una verdadera preocupación por exigir que todos los actos cumplan con su cuota necesaria de constitucionalidad, de ahí que otra frase famosa la dijo en el marco de su “Manifiesto a la Nación”, después de la calificación de la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada realizada por colegio electoral. Dicha frase es la siguiente: “Sobre la Constitución nada, nadie sobre la Constitución”.³⁷

Y como destaca Moctezuma Barragán, en el fondo de sus disertaciones de Iglesias, existe una preocupación por la constitucionalidad de diferentes cargos de elección popular, preocupación que no siempre fue bien comprendida. Textualmente el primer autor dice de Iglesias:

Advertiremos que, en el debate doctrinario, los opositores a José María Iglesias desvían el **tema central que es la constitucionalidad en los nombramientos de los servidores públicos, ya sea por elección popular o por designación de los Poderes de la Unión**, y la garantía que deben llevar implícita, para que los ciudadanos obtengan justicia cuando exista cualquier violación que tenga por consecuencia el funcionamiento de autoridades de hecho, y no de derecho.³⁸

Como podemos observar de la cita anterior (y la razón por la cual la consideramos un argumento más sobre la presente propuesta) la preocupación de Iglesias se refería a la legitimidad de los cargos públicos tanto a los electos popularmente como a los que **designa algún Poder de la Unión**. Sobre este último punto cabe resaltar, algo que previamente ya se había mencionado, refiriéndome que a las mismas consideraciones que se pueden hacer respecto de la designación de Presidente interino, provisional o sustituto, pueden recaer también al ejecutivo local electo por el legislativo. Así pues, considero un interesante antecedente doctrinario y jurisdiccional, a las aportaciones iglesistas, pues hace ya más de cien años, este jurista quería destacar la necesidad de la revisión constitucional por un órgano jurisdiccional, que conociera y resolviera ese tipo de conflictos provenientes de los congresos erigidos en colegios electorales. Por supuesto que en ese entonces no existía un tribunal especializado en materia electoral como lo hay ahora, es por eso que sus disertaciones estaban encaminadas a que el órgano que conociera de los conflictos referidos era la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del juicio de amparo. De ahí que su argumentación estaba encaminada a vincular estos conflictos con la violación de una garantía individual. Sirve este antecedente para demostrar que por algún momento en la explicación iglesista, se hizo hincapié en la necesidad de proteger los principios de constitucionalidad y legalidad de

³⁷ Vid., OJESTO Martínez Porcayo, J. Fernando, *Evolución y perspectiva del derecho electoral mexicano. La justicia electoral*. (Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho en la UNAM), México, 1998, p.p. 592-595.

³⁸ Vid. MOCTEZUMA Barragán, Javier, *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, (prol. Fix Zamudio, Héctor), UNAM, México, 1994,, pág. 125.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

los actos que emitían los colegios electorales y la designación que de estos resultaban, pues la circunstancia de que ésta designación fuera hasta cierto punto *sui géneris* y eventual, (todo esto en comparación de la elección ordinaria por voto público, la cual tiene una periodicidad bien establecida y cognoscible) no es óbice para que no se ajuste a los cauces que marcan las leyes y las constituciones.

Por lo anterior consideramos importante transcribir parte del estudio de Javier Moctezuma Barragán que hizo de la obra de Iglesias por lo que respecta al punto en comento:

Las declaraciones de los colegios electorales, escribió José María Iglesias, debían estimarse como decisivas, sólo respecto de los vicios de que pudieran adolecer ellos mismos, con excepción únicamente de los que importen un delito que denominó de lesa Constitución.

José María Iglesias presentó el argumento de que por más que un Estado fuese soberano, si su legislatura, erigida en colegio electoral, hiciera declaraciones que estuvieran en pugna abierta con los preceptos de la Constitución particular del Estado, tales declaraciones no serían válidas, porque perdería el pueblo su soberanía cuando las autoridades no la ejercieran en los términos establecidos por el código político. Se infringiría así, el artículo 41 de la Constitución federal, y se situaría a los Poderes de la Unión en la necesidad de ejercitar el derecho que les confiere el artículo 109, para restablecer en el Estado la forma abandonada de gobierno republicana, representativa y popular.

Es muy importante destacar que José María Iglesias no tuvo embarazo en confesar que, de los argumentos que se le presentaron respecto de las declaraciones de ilegitimidad de autoridades, el único que lo impresionó fue el que sostenía que del examen de la legitimidad de las autoridades de los estados podría pasarse al de la legitimidad de las autoridades federales. En cuyo evento (tal era el caso del Congreso de la Unión, que admitía con el carácter de diputados a los electos sin tener el requisito de vecindad que el artículo 56 constitucional exigía) se podría llegar al caso de declarar nulos los actos del Congreso, e ilegítimos, en consecuencia, las declaraciones sobre elección de presidente de la República y de presidente y magistrados de la Suprema Corte.

Para Iglesias, el anterior argumento no atentaba contra los principios que él postuló, pues eran los preceptos constitucionales los que debían acatarse sin preocuparse por las consecuencias prácticas que pudieran resultar. Señaló que a la justicia ‘... son extrañas las transacciones, las contemporizaciones, los términos medios que en otras cosas caben’.

Para él, los actos electorales eran los que de preferencia comprendían al artículo 41 en la Constitución federal de 1857. Con ellos el pueblo ejercía su soberanía, y ésta debía ejercerse en las entidades federativas, de acuerdo con los términos establecidos por sus respectivas constituciones. Si una constitución prohíbe la reelección del gobernador o si un gobernador fuese reelecto a pesar de tan clara prohibición habría infringido no sólo la Constitución local sino, a la vez, el artículo 41 de la Constitución federal en el que se ha establecido la regla de que el pueblo ejerce su soberanía en los estados, mediante la observancia de su propia Constitución local y de la federal. Así como el artículo 109 del mismo Código

El juicio de revisión constitucional contra la designación de gobernador provisional, interino y sustituto – Ramos Sobarzo

Político, íntimamente enlazado con el 41, que viene a servirle, en este caso, de explicación y aclaración.

Independientemente de las diversas interpretaciones que se le daban a los artículos constitucionales, José María Iglesias sostuvo que la Corte era el último y más autorizado intérprete de la Constitución, y que el prestigio que adquiriera estribaría en la rectitud de su conducta y la justificación de sus fallos.³⁹

Si bien como ya apuntábamos que en ese entonces no existía un tribunal especializado en la materia electoral, como lo hay ahora e investido con las facultades que tiene, en estos tiempos y con las citas anteriores no vemos porque no podría interpretarse que la Sala Superior conociera de la designación de un gobernador realizada por un congreso local. Ya existe la institución y el medio (el juicio de revisión constitucional electoral) que tanto pudo añorar Iglesias. De ahí que sus esfuerzos fueran en vano ante el triunfo de la tesis Vallarta que vino a desvirtuar un tanto los postulados de Iglesias.

Finalmente la preocupación externada en esta investigación, así como la necesidad de control constitucional de los colegios electorales, y como corolario de la tesis iglesista, ese autor sentenció:

Así, en el caso de prohibir ésta, v.g., la reelección del gobernador, si un gobernador fuese reelecto a pesar de tan clara prohibición, habrían sido infringidos a la vez el artículo 41 de la Constitución Federal en el que se establece la regla de que el pueblo ejerce su soberanía en los estados mediante la observancia de su propia Constitución y de la Federal, y el artículo 109 del mismo Código, íntimamente enlazado con el 41, que viene a servirle en este caso de explicación y aclaración.

Ya con los antecedentes relacionados se puede presentar en forma el argumento resolutivo de la cuestión que se viene dilucidando. Por más que un estado sea soberano, si su legislatura, erigida en colegio electoral, hace declaraciones que estén en pugna abierta con los preceptos de la Constitución particular del estado, tales declaraciones no son válidas, porque pierde el pueblo su soberanía cuando no la ejerce en los términos establecidos por el Código político que se ha dado, infringiéndose así el artículo 41 de la Constitución Federal, y poniéndose a los poderes de la Unión en la necesidad de ejercitar el derecho que les confiere el artículo 109, para restablecer en el estado la forma violada de gobierno republicano, representativo, popular.⁴⁰

Cabe señalar que no es extraño en la historia de la justicia electoral encontrar un recurso judicial que procedía en contra de actos del poder legislativo, concretamente el Congreso de la Unión. Nos referimos al recurso de reclamación, que se encontraba previsto en el art. 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo

³⁹ *Ibidem*, p.p. 122-123.

⁴⁰ *Vid.* IGLESIAS, José María, *Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia*, en *Cuestiones constitucionales* (estudio preliminar de Moctezuma Barragán, Javier), UNAM, México, 1996, pág. 179.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

conocía la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Aunque limitado tal recurso, en virtud de que podía ser revocado por el mismo congreso, queremos señalar el hecho de que existió un medio jurisdiccional para conocer de actos del Congreso de la Unión.

5. El argumento finalístico. En pos de una defensa de la Constitución.

En este apartado queremos demostrar que una interpretación sistemática y funcional, además de prolija en aras de un efectivo control de la Constitución, haría del juicio de revisión constitucional electoral un medio capaz de poder revisar actos como los que emite un congreso local erigido en colegio electoral al designar algún tipo o clase de ejecutivo local a los que nos hemos venido refiriendo.

Así pues si nos referimos al Dictamen a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, elaborado por las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, Puntos Constitucionales, Distrito Federal y Estudios Legislativos, Primera Sección, de la Cámara de Senadores, respecto al perfeccionamiento de la justicia electoral podemos citar lo siguiente:

El proceso de juridicidad del derecho no es ajeno a la expectativa liberal de **limitación del poder, sometiéndolo al derecho.** No basta, para completar el panorama de la nueva legitimación liberal del poder, con que su ejercicio quedara sometido al derecho, **es necesario igualmente que el propio acceso al poder se realice mediante un procedimiento reglado. Las normas que disciplinan los procesos electorales tienen que configurarse como verdaderas normas jurídicas para que pueda hablarse de un verdadero Estado de derecho. Debemos recordar que el principio de legalidad es piedra angular sobre la que se levantan las elecciones. [...]** Las normas que disciplinan los procesos electorales tienen que configurarse como verdaderas normas jurídicas para que pueda hablarse de un verdadero Estado de derecho. Debemos recordar siempre que el principio de legalidad es la piedra angular sobre la que se levantan las elecciones y cuya observancia es de importancia fundamental en todo estado de Derecho, **ya que constituye la adecuación de toda conducta, a los vigentes ordenamientos jurídicos. [...]** En estos momentos, **cuando efectivamente se trata de someter al derecho y a la revisión de los tribunales el acceso al poder además de su ejercicio, se pretende completar el círculo que delimita la legitimidad y la legalidad democráticas.** El poder al que se le exige legitimidad por el origen y legitimidad en el ejercicio, las consigue mediante el sometimiento a la legalidad, misma que **garantiza la justicia en los procesos de acceso al poder y a la democraticidad de los mismos.** Por ello mismo, se busca que el principio de legalidad quede plenamente incorporado a nuestra legislación electoral.⁴¹

⁴¹ Vid., CÁMARA DE SENADORES, SENADORES, *Dictamen a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política*. Comisiones Unidas de Gobernación, 1ª secc., Puntos constitucionales, México, 1 de agosto de 1996, p.p. 26-29.

El juicio de revisión constitucional contra la designación de gobernador provisional, interino y sustituto – Ramos Sobarzo

Así pues, como ya se había comentado, eventualmente en la designación que hacen los congresos erigidos en colegio electoral pueden encontrarse violaciones legales y constitucionales. Y es debido a que si en el documento antes citado, el fin perseguido de la reforma constitucional es precisamente obtener un control del acceso al poder, haciendo hincapié en la necesidad de la legitimidad en los puestos públicos, siendo un ejemplo de ellos, el gobernador interino, sustituto o provisional. De esta manera la finalidad del perfeccionamiento de la justicia electoral es de que los actos que tienen que ver con el acceso al poder sean revisados por los tribunales, en concreto con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el acceso al poder de un gobernador en virtud de un colegio electoral no debe escapar a ese control o revisión jurisdiccional, precisamente porque esa fue la finalidad.

En este caso, respecto al acto que nos hemos venido refiriendo, estamos ante el principio latino *quod raro fit non observant legislatores* en donde el legislador y el Constituyente regularon la impugnación de lo que comúnmente sucede y no lo que eventualmente ocurre, ya que lo común es que la persona que ocupa el cargo de gobernador sea electo popularmente y de forma periódica. Sin embargo, a veces ocurre (las menos veces), que la forma de llegar al puesto anterior es en virtud de la multitudada designación por el legislativo, y esto en razón de que en todas las Constituciones locales se prevé un procedimiento de sustitución, ante la falta absoluta del ejecutivo local. Esta circunstancia es un caso que si revisamos la historia y apelamos a la lógica, sucede de manera eventual, más esporádico en comparación con la elección por voto popular.⁴² Sin embargo, a pesar de su poca frecuencia, se puede presentar, y dicho acto no puede estar ajeno a los cauces del derecho y de la constitucionalidad. Pensar que sí, sería ir en contra de la Carta Magna, de todo un sistema de control constitucional electoral y de la finalidad misma que buscó la reforma de 1996 y sus antecesoras. Es por eso que si bien, los ordenamientos legales y constitucionales que regulan el juicio de revisión constitucional electoral no son claros respecto a la posibilidad de poder impugnar actos de un congreso local, como los que nos hemos estado refiriendo, una interpretación como la que se propone, atendiendo a los fines por los que se realizó la reforma constitucional de 1996, sí sería aceptable en aras de un efectivo control constitucional y del principio de la legalidad.

Incluso esta misma idea, es decir, respecto al control constitucional de todo acto electoral subyace en otros aspectos y otros antecedentes como el postulado por varios diputados que participaron en la reforma de 1996. Tal es el caso del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional que en sesión ordinaria el 9 de diciembre de 1995 presentó su iniciativa con proyecto de decreto, al reconocer la necesidad de que:

⁴² Muy recientemente hay que mencionar el caso del gobernador sustituto de Nuevo León, Fernando Elizondo Barragán, el cual vino a suplir a Fernando Canales Clariond, el cual dejó el cargo para acudir a la Secretaría de Economía del gabinete presidencial. Posteriormente se realizaron elecciones donde resultó ganador José Natividad González Parás.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

Al respecto, se expresa la conveniencia de reconocer plenamente al Poder Judicial de la Federación su función de preservar la constitucionalidad de actos realizados por diversas autoridades.⁴³

De igual forma los diputados integrantes del Grupo de Diputados Ciudadanos en su proyecto de decreto argumentaron que:

La iniciativa propone modificar diversos artículos constitucionales, a fin de impulsar una reforma Política Electoral que sienta las bases para establecer normas de convivencia que permitan regular las contiendas electorales y las reglas para el **acceso al poder público**; involucra conceptos de equidad e imparcialidad para el caso de la contienda electoral y para las **autoridades electorales**.⁴⁴

Por otro lado y ante la posible crítica de que las anteriores citas no son ley, ni están consagradas en ninguna constitución, y por lo tanto no pueden ser fundamento de derecho; a continuación citaremos el siguiente precepto jurídico en donde se encuentran consagrada la idea de una sujeción total al principio de legalidad a través de un sistema de medios de impugnación.

Art. 116.- El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I.

II.

III.

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

d) Se establezca un sistema de medios de impugnación **para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad**.

6. El poder legislativo como órgano representativo de la voluntad popular.

Finalmente, otro argumento el cual no lo consideramos menor, es el referente a la naturaleza del poder legislativo como el órgano de mayor representatividad popular. Así es, como se puede desprender de un somero análisis respecto a este poder, ya sea de orden federal o local, éste se constituye como el órgano de mayor representación popular, ya que a diferencia por ejemplo, del poder judicial, los miembros de éste no son elegidos popularmente de manera directa. Por lo que respecta al poder ejecutivo, a pesar de que éste sí es elegido directamente de manera popular, no tiene la misma

⁴³ *Vid.*, CÁMARA DE DIPUTADOS, *Iniciativa y exposición de motivos con proyecto de decreto que reforman los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Comisión de Gobernación y Puntos constitucionales, México, 26 de julio de 1996., pág. IX.

⁴⁴ *Ibidem*, pág. XV.

El juicio de revisión constitucional contra la designación de gobernador provisional, interino y sustituto – Ramos Sobarzo

representatividad que tiene el poder legislativo, precisamente porque el mencionado en primer término está depositado en una persona, (en el Presidente de la República o en el gobernador, según sea el caso) mientras que el poder legislativo está depositado en un número mayor de personas, lo cual no es un símbolo meramente numérico, sino que tal aspecto es reflejo de que, con el número determinado de diputados se busca el establecimiento más o menos fiel de la representatividad popular en donde convergen las fuerzas políticas e ideológicas que el pueblo estableció a través del voto.

Atender pues a la figura y a la naturaleza misma de este poder es entenderlo como un órgano que representa la voluntad popular con la cantidad de votos convertidos en curules. Esto se puede encontrar en diversas autores y hasta en diferentes documentos como por ejemplo el Dictamen a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos elaborado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales el cual al referirse a la designación de los consejeros electorales federales dice a la letra:

Con el objetivo de dotar a los consejeros electorales y demás directivos del IFE de una representatividad plural se encomienda su designación al **órgano más plural de nuestro Estado**, es decir, al Congreso de la Unión, particular a la Cámara de Diputados.⁴⁵

Como se puede desprender, el que la designación de los consejeros electorales federales se haga con la aprobación del congreso federal no es gratuita, ya que lo hace el órgano más plural y representativo, que incluso se ostenta como soberanía.

Por otro lado autores como el ya citado Tena Ramírez dice respecto del bicameralismo y su representatividad:

Las respectivas realizaciones del bicameralismo en Inglaterra y en Estados Unidos fueron producto de los hechos, no de las doctrinas. Pero más tarde los teóricos se han encargado de proponer nuevas aplicaciones del sistema. La principal de ellas consiste en dar a una de las dos Cámaras la **representación de los diferentes sectores económicos** del país (industriales, agricultores, obreros, etc.) y **reservar para la otra la clásica representación popular que siempre ha ostentado.**⁴⁶

Como se puede observar, según sea la representación de los sectores de la economía o la *representación popular que siempre ha ostentado*, vemos efectivamente que existe una representación de la sociedad que debe verse reflejada. En teoría debe entenderse que el congreso legislativo es un resumen de la sociedad y de los votantes. Esto último incluso tiene mayor sustento en los diferentes sistemas electorales que se han instaurado para que la representación popular sea efectiva, ya que como dice Giovanni Sartori en la siguiente cita, los votos deben transformarse en curules:

⁴⁵ Vid., CÁMARA DE SENADORES, *op. cit.*, *supra* nota 41, pág. 32.

⁴⁶ Vid., TENA Ramírez, Felipe, *op. cit.*, *supra* nota 21, p.p. 269-270.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

Debemos empezar con la forma en que se hace votar al pueblo. Los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules, y por consiguientes afectan la voluntad del votante. Además influyen sobre si el elector vota por un partido o por un persona. En el primer caso, lo que hay que saber es si la conversión de votos en curules es o no “proporcional, y de este manera la principal división de los sistemas electorales es entre la representación proporcional o mayoritaria.⁴⁷

En este punto vemos que, si nos referimos al sistema de representación proporcional, éste busca la forma de ser fiel reflejo de las diferentes tendencias de los votantes, tratando de encontrar la más adecuada representatividad y proporcionalidad de las diferentes votaciones. Es así como encontramos hasta en el sistema electoral mismo, la representatividad necesaria del electorado.

Así pues, de las consideraciones antes aludidas, es entendible la razón por la cual la designación de un gobernador interino, provisional o sustituto la hace el congreso local. Y es precisamente una de ellas, a la que se refiere Elisur Arteaga Nava consistente en que fue decisión de los Constituyentes locales (así como el Constituyente federal) fue la de derogar la figura del vicegobernador. A continuación se hace la siguiente cita:

En los estados no existe la figura del vicegobernador ni la de otro funcionario que en forma cierta asuma el poder en las faltas definitivas del gobernador, como sucede en Estados Unidos de América. En el siglo pasado, en algunos estados se dio la figura del suplente. La revolución desapareció la vicepresidencia y la vicegubernatura.⁴⁸

Otra razón del porqué de la designación del gobernador por un congreso, según consideramos, es precisamente porque al ser el poder legislativo más plural y representativo, se le encomendó esa tarea tratando de que se refleje de alguna u otra manera, incluso indirecta, la voluntad popular.

7. El juicio de revisión constitucional electoral como la única vía

Otro elemento que consideramos importante es que tratándose de la multicitada designación el único medio de control constitucional con el que contamos en nuestro sistema jurídico es el juicio en comento, en virtud de que en los demás medios de control constitucional no se actualizaría ninguna causal de procedencia y para ello abordaremos el siguiente estudio:

El juicio de amparo. El juicio de amparo sería improcedente en virtud de que, si se acepta como premisa que la designación del congreso local es de carácter electoral, como ya lo hemos tratado de demostrar; es lógico concluir que, el juicio de garantías contra el mencionado acto, tal y como consta en el artículo 73 de la Ley de Amparo,

⁴⁷ Vid., SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, (PLAMENATZ, John, prefacio), 1ª reimpr. FCE, México, 1995, pág. 15.

⁴⁸ Vid., ARTEAGA Nava, Elisur, *op. cit.*, *supra* nota 26 pág. 683.

El juicio de revisión constitucional contra la designación de gobernador provisional, interino y sustituto – Ramos Sobarzo

fracción VII, será improcedente en virtud de que se trata de resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.

La controversia constitucional. Tampoco la controversia constitucional será procedente por tratarse de la materia electoral, esto con fundamento en el artículo 105 de la Constitución federal, fracción I. Cabe señalar además que tampoco se actualizaría en virtud de que ninguno de los posibles sujetos legitimados podrían interponerla por no tener lo que Elisur Arteaga llama *interés constitucional*⁴⁹ ya que el conflicto que surgiría, no se ajusta a ninguno de los supuestos establecidos de los incisos a) al k) de la fracción I del citado artículo 105 constitucional, ni estaríamos ante la presencia de invasión de competencia.

La acción de inconstitucionalidad. Este medio jurisdiccional tampoco sería procedente para impugnar el acto jurídico en comento en virtud de que la mencionada designación legislativa no tiene las calidades de ser una norma general y abstracta, ya que se trata de un acto concreto y determinado, a pesar de provenir de un poder legislativo local. Todo esto tiene su fundamento en la misma Constitución federal de la República, precisamente en el artículo 105, fracción II, además cabe citar la tesis jurisprudencial⁵⁰ que a continuación se reproduce:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL. Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley. Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto

⁴⁹ *Ibidem*, pág. 1380 y *vid.* pág. 17 de esta tesis.

⁵⁰ *Vid.*, *Semanario Judicial de la Federación*, 9ª Época, Pleno, Tomo: IX, Abril de 1999, pág. 256.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general.

Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano. Este medio de control constitucional sería improcedente, (esto si se sujeta al caso sucedido en la resolución que recayó al expediente SUP-JRC-002/2000, el cual fue el punto de partida del presente trabajo), ya que en el citado asunto los justiciables que acudieron en aquella ocasión a la Sala Superior, eran partidos políticos y no ciudadanos, quienes son los únicos legitimados para interponer el también llamado juicio ciudadano, todo con fundamento en el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. También en el supuesto de que acudiera un ciudadano, el cual alegara un mejor derecho, en el supuesto de que se le haya conculcado el consistente en el derecho a ser votado, ya sea porque estuvo en la terna propuesta por una de las diferentes facciones al interior del congreso local, y que considerara que el designado fue elegido o designado con violaciones a la Constitución y a la ley, tampoco podría ser admitido en virtud de que el citado artículo 79 de la LGSMIME, establece que el juicio ciudadano sólo procedente por "... presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares..."⁵¹ es decir aquellas en las que el electorado participa directamente, porque por eso son *populares*. En un supuesto como el que se señala y si se aceptara la propuesta de la presente investigación, quedaría abierta la puerta del juicio de revisión constitucional electoral, debiendo ser promovida por un representante del partido.

Nominación de gobernador provisional por parte del Senado. Esta facultad es exclusiva del Senado y se encuentra establecida en el artículo 76 de la Constitución federal. A continuación se reproduce:

Art. 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. ... [...]

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria

⁵¹ Cabe señalar que tal vez el concepto de *elecciones populares* para efectos de este artículo podría tener otra interpretación, ya que podría entenderse también ese concepto, en el sentido de no distinguir si son o no elecciones directas o indirectas, pues ambas gozan del carácter de populares (directa o indirectamente). A pesar de esto, tal vez sobre este punto se podría desarrollar más ampliamente en otro trabajo de investigación.

El juicio de revisión constitucional contra la designación de gobernador provisional, interino y sustituto – Ramos Sobarzo

que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

Como se podrá observar en la transcripción anterior el nombramiento del gobernador provisional sólo se actualiza si han desaparecido “todos los poderes constitucionales de un Estado”, por lo que en caso de que un gobernador sea nombrado por un congreso local, y en ese procedimiento exista alguna cuestión de inconstitucionalidad, el Senado no podría ejercitar esta facultad exclusiva. Así lo confirma el análisis que hace María del Pilar Hernández en el sentido de que el Senado debe constatar la desaparición de todos los poderes locales, como un primer requisito.⁵²

Facultad del Senado de resolver cuestiones políticas. Otra facultad del Senado de la República que viene a cuento mencionar, es aquella contenida en el artículo 76, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a continuación lo reproducimos:

Art. 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. [...]

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.⁵³

Esta *sui generis* facultad del Senado se considera que tampoco es una vía para poder solucionar un problema como el que se plantea en este trabajo, ya que como consta en el precepto citado, la eventual resolución del Senado se refiere a conflictos entre poderes de un Estado y no respecto de la designación legislativa del gobernador, que en todo caso, es un conflicto electoral, pero donde se refiere a un solo poder, o sea el legislativo estatal. Esto es así porque en el nombramiento del ejecutivo estatal por parte de un congreso de un Estado, a final de cuentas se refiere a un conflicto electoral (pues se está eligiendo a alguien) del mismo congreso sin relación con otro poder. Cabe decir también lo ambiguo que resultó la finalidad para la que fue creada esta facultad pues como informa Tena Ramírez, en los debates del Constituyente de 1917, se aprobó el artículo 76 en sus términos, pero derivado de una discusión posterior, (referente a la

⁵² Vid., *op. cit.*, *supra* nota 152, pág. 787. Por otro lado Elisur Arteaga y también la autora citada coinciden que el origen de esta facultad del Senado era un medio de control por parte del poder federal, concretamente del Presidente de la República sobre los gobernadores y caciques locales, los cuales, muchas de las veces tenían un poder importante que contrastaba con cierta fuerza respecto del poder central. Vid., *op. cit.*, *supra* nota 26, vol.1, p.p. 142-144.

⁵³ En diciembre de 2002, 5 magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán hicieron uso de esta facultad a fin de dilucidar un conflicto entre el poder judicial y el ejecutivo. Posteriormente el Congreso del Estado interpuso una controversia constitucional (2/2003) en contra de los magistrados, resultándole adversa al primero y en donde la SCJN resolvió sobre los alcances de la mencionada facultad.

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

facultad de la Corte de conocer sobre controversias constitucionales) se decidió que el elemento concerniente a que haya un “conflicto armado”, ya no era una de dos hipótesis, sino un requisito adicional para dificultar la posibilidad de dicha facultad senatorial, cambiando de esta manera el “o” por un “y”, quedando el texto en lo que importa en los siguientes términos: “Resolver las cuestiones que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, y cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas”. Sin embargo, a pesar de que no se objetó la propuesta y también al no haberlo sometido a votación quedó en pie el texto original.⁵⁴ Lo ambiguo de todo esto, es que partiendo del análisis de Tena, se puede concluir que a final de cuentas la facultad en comento fue destinada a resolver cuestiones políticas relacionadas con conflictos armados, pero por errores en la aprobación del texto original, quedó como en los términos citados. Por otro lado Elisur Arteaga califica de “... intervención teórica y de difícil ejecución ...”⁵⁵ ya que no se cuenta con un procedimiento que reglamente todos los aspectos para la resolución del conflicto político, pues a pesar del mandato constitucional de que expida una ley reglamentaria, la que existe sólo regula lo referente a la fracción V pero no a la fracción VI del artículo 76. En ese sentido, la controversia constitucional ofrece mejores ventajas sobre la facultad mencionada, siempre y cuando, claro está, que el litigio no verse sobre la materia electoral. Por último sólo nos resta entender esta facultad como una reminiscencia derivada de un tiempo en donde el poder federal buscaba fórmulas jurídicas poco claras para intervenir en las entidades federativas.

VI. LA VIABILIDAD DEL CAMBIO DE CRITERIO

En la presente investigación no se soslaya la circunstancia de que el criterio que se quiere analizar está contenido en una tesis relevante. Dicha circunstancia no impide que eventualmente, derivado de nuevas reflexiones, el máximo órgano jurisdiccional electoral pueda cambiar de criterio. Esto se explica así según lo establecido en los artículos que van del 232 al 234 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que las tesis de jurisprudencia son las únicas que están revestidas de carácter obligatorio, no así las tesis relevantes. Lo anterior se encuentra establecido en el último párrafo del artículo 232 y 233, el cual establece que la jurisprudencia del Tribunal Electoral será establecida de conformidad con lo siguiente:

Artículo 232

⁵⁴ Tena Ramírez informa que el texto quedó aprobado en la sesión de 16 de enero de 1917, con 112 votos en contra de 42, sin embargo en una sesión posterior, el 22 de enero, al discutir sobre la facultad de la Suprema Corte de conocer de controversias constitucionales, fue cuando se decidió cambiar la copulativa “o” por la “y”, distinguiendo así los conflictos armados de competencia para el Senado y los demás para la Corte, sin embargo sucedió lo que ya se ha comentado. *Vid.* Diario de Debates del Congreso Constituyente, tomo II, pp. 351, 358 y 363, y *vid.* TENA RAMÍREZ, *op. cit.*, *supra* nota 21, p.p. 430-432.

⁵⁵ *Vid.* ARTEAGA Nava, *op. cit.*, *supra* nota 3, pág. 324.

El juicio de revisión constitucional contra la designación de gobernador provisional, interino y sustituto – Ramos Sobarzo

La jurisprudencia del Tribunal Electoral será establecida en los casos y de conformidad con las reglas siguientes:

I. Cuando la Sala Superior, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma;

II. Cuando las Salas Regionales, en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma y la Sala Superior lo ratifique; y

III. Cuando la Sala Superior resuelva en contradicción de criterios sostenidos entre dos o más Salas Regionales o entre éstas y la propia Sala Superior.

En el supuesto de la fracción II, la Sala Regional respectiva a través del área que sea competente en la materia, comunicará a la Sala Superior las cinco sentencias que contengan el criterio que se pretende sea declarado obligatorio, así como el rubro y el texto de la tesis correspondiente, a fin de que la Sala Superior determine si procede fijar jurisprudencia.

En el supuesto de la fracción III, la contradicción de criterios podrá ser planteada en cualquier momento por una Sala, por un magistrado electoral de cualquier Sala o por las partes, y el criterio que prevalezca será obligatorio a partir de que se haga la declaración respectiva, sin que puedan modificarse los efectos de las sentencias dictadas con anterioridad.

En todos los supuestos a que se refiere el presente artículo, **para que el criterio de jurisprudencia resulte obligatorio, se requerirá de la declaración formal de la Sala Superior.** Hecha la declaración, la jurisprudencia se notificará de inmediato a las Salas Regionales, al Instituto Federal Electoral y, en su caso, a las autoridades electorales locales y las publicará en el órgano de difusión del Tribunal.

Artículo 233

La jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las Salas y el Instituto Federal Electoral. Asimismo, lo será para las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos o en aquéllos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas.

Como se podrá observar las únicas tesis que revisten carácter obligatorio son las de jurisprudencia, exigiendo la ley como único requisito, la declaración formal por parte de la Sala Superior. Cabe decir de paso, que la jurisprudencia emitida por la Sala Superior no sólo es obligatoria para los tribunales electorales, sino también para la autoridad administrativa electoral. El procedimiento para interrumpir y dejar de tener carácter obligatorio una tesis jurisprudencial se encuentra establecido en el artículo 234 de la ley orgánica citada. A continuación se reproduce, sin dejar de señalar que dicho

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

procedimiento no sería necesario para el caso que se analiza, pues la tesis en estudio en el presente trabajo es relevante y no de jurisprudencia:⁵⁶

Artículo 234

La jurisprudencia del Tribunal Electoral **se interrumpirá y dejará de tener carácter obligatorio, siempre y cuando haya un pronunciamiento en contrario por mayoría de cinco votos de los miembros de la Sala Superior.** En la resolución respectiva se expresarán las razones en que se funde el cambio de criterio, el cual constituirá jurisprudencia cuando se den los supuestos previstos por las fracciones I y III del artículo 232 de esta ley.

Como se podrá observar del artículo transcrito, si la jurisprudencia, la cual tiene carácter obligatoria, la misma ley establece un procedimiento para dejar de regir dicha obligatoriedad⁵⁷; con mayor razón podría interrumpirse una tesis relevante, la cual no goza de las características mencionadas. Debe destacarse que en la ley orgánica citada no se establece procedimiento alguno respecto del cambio de criterio contenido en una tesis relevante, sin embargo, podría resolverse esta disyuntiva bajo el principio jurídico que dice; *el que puede lo más, puede lo menos.*

VII. UNA REFLEXIÓN FINAL

Este apartado tiene como objetivo destacar una circunstancia muy concreta. Esta se refiere a que, como en todo juicio, alguna de las partes al no ver satisfechos sus intereses, en ocasiones descalifica al órgano resolutor, algo que es entendible siempre y cuando se acepte la resolución final. Sin embargo en derecho electoral al resolver conflictos de materia política, en donde se trata de controlar el poder, algunos protagonistas de éste utilizan determinadas acciones aprovechando su posición. Esto lo decimos porque cuando un actor político ha desacreditado alguna resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, inmediatamente se promueve una reforma constitucional o legal. Consideramos que una actitud así en nada ayuda a la construcción de nuestro sistema democrático, que en buena medida se debe a la colaboración de todos los sectores que participaron en ella, entre ellas los partidos políticos. Lo anterior se menciona porque después de la resolución del tan sonado caso Yucatán, al cual ya hemos hecho alusión, se promovió una reforma legal a iniciativa del senador César Camacho Quiroz que a continuación se reproduce⁵⁸:

⁵⁶ Para un estudio detallado y completo del sistema jurisprudencial en materia electoral se recomienda la obra: CASTILLO González, Leonel, "Sistema rector de la jurisprudencia electoral" en *Compilación oficial, Jurisprudencia y Tesis relevantes*, Tomo I Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p.p. VII – XXXIII.

⁵⁷ Cabe señalar que esta facultad de la Sala Superior ha sido utilizada una sola vez. Nos referimos al caso de que antes del cambio de criterio, el juicio para la protección de los derechos políticos-electorales era improcedente en contra de actos de vida interna de los partidos políticos, criterio contenido en una tesis de jurisprudencia obligatoria. Posteriormente se modificó esta argumentación diametralmente para afirmar que el mencionado juicio sí es procedente.

⁵⁸ *Gaceta Parlamentaria*, Febrero 15, 2001.

El juicio de revisión constitucional contra la designación de gobernador provisional, interino y sustituto – Ramos Sobarzo

TEXTO VIGENTE	TEXTO QUE SE PROPONE
<p><i>Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral</i> Artículo 3</p> <p>1. ... 2. ... b) c) ... d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de entidades federativas; y</p> <p>e) ...</p>	<p><i>Iniciativa</i> De reformas y adiciones a los artículos 3º, párrafo 2, inciso d); 10, párrafo 1, inciso b); 86, párrafos 3 y 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y la reforma del artículo 186, fracción III, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue: Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral Artículo 3</p> <p>1. ... 2. ... a) a c) ... d). El Juicio de revisión constitucional para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas, con excepción de aquellos que en ejercicio de la soberanía realicen los Poderes por medio de los cuales los estados actúan en todo lo concerniente a su régimen interior; y de los que emitan las autoridades Legislativa, Ejecutiva y Judicial del Distrito Federal.</p> <p>e) ...</p>
<p>Artículo 10</p> <p>1... a) ... b) Cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones: que no afecten el interés jurídico del actor; que se hayan consumado de un modo irreparable; que se hubiesen consentido expresamente, entendiéndose por éstos, las manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento; o aquellos contra los cuales no se hubiese interpuesto el medio de impugnación respectivo, dentro de los plazos señalados en esta ley;</p> <p>c), d), e)...</p>	<p>Artículo 10</p> <p>1. ... a) ... b) Cuando se pretenda impugnar los actos o resoluciones realizados por los órganos en que se depositan los Poderes de la Federación y de los estados, así como aquellos emitidos por las autoridades Legislativa, Ejecutiva y Judicial del Distrito Federal. c) a f) Se corren las actuales fracciones b) a e)</p>

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

<p><i>Artículo 86</i> 1 ... a), b), c), d), e), f)... 2...</p>	<p><i>Artículo 86</i> 1. ... 2. ... 3. <i>El juicio de revisión constitucional electoral no procederá, en ningún caso y por ningún motivo, cuando se pretenda impugnar los actos o resoluciones que, en ejercicio de la soberanía, realicen los órganos en que se depositan los Poderes de la Federación y de los estados, así como aquellos emitidos por las autoridades Legislativa, Ejecutiva y Judicial del Distrito Federal.</i> 4. <i>Las resoluciones se emitirán conforme a lo alegado y probado con estricto apego a derecho.</i></p>
<p><i>Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.</i> <i>Artículo 186 ...</i> I... II... III... a)... <i>Actos y resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando se viole algún precepto establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos.</i> c), d), e)... IV a X...</p>	<p><i>Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación</i> <i>Artículo 186. ...</i> I. y II. ... III. ... a) ... b) <i>Actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía no procederá en contra de los actos y resoluciones que realicen los órganos en que se depositan los Poderes de la Federación y de los estados, así como aquellos emitidos por las autoridades Legislativa, Ejecutiva y Judicial del Distrito Federal. Esta vía procederá solamente cuando se viole algún precepto establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos;</i> c) a e) ... IV. a X. ...</p>

Pienso que una iniciativa de esta naturaleza limita el espíritu de la reforma de 1996 en la cual se buscaba crear instrumentos jurisdiccionales para proteger y hacer

El juicio de revisión constitucional contra la designación de gobernador provisional, interino y sustituto – Ramos Sobarzo

valer la Constitución, pues como se ha tratado de demostrar, pueden existir múltiples violaciones constitucionales que deben ser objeto de una revisión por parte de un órgano; además de que atentaría contra la garantía de acceso a la justicia consagrada en el artículo 17 constitucional y se dejaría al margen, sin probabilidad de resolver, muchos problemas de suma importancia que importan a toda una colectividad, a toda la ciudadanía.

Por supuesto que no afirmamos que las leyes sean permanentes y que no se deban cambiar; por el contrario, las leyes deben ser mutables en razón de las necesidades de un momento y de una sociedad, sin embargo, la anterior propuesta suena mucho a crear una “camisa a la medida”, sin otro propósito que limitar la jurisdicción del Tribunal Electoral. Se considera que para realizar una reforma legal ésta debe contar con elementos integrales que mejoren las instituciones jurídicas, políticas, económicas y sociales, y no promover iniciativas en donde tenga la firme intención de limitar por limitar un poder. Una actitud así es preocupante.

Lo anterior ocurre de igual manera respecto a la procedencia del juicio de protección de los derechos políticos-electorales contra actos de vida interna de los partidos políticos. Estos al parecer, se manifiestan de acuerdo con una reforma legal en donde tenga por único fin, la improcedencia del juicio mencionado contra actos partidistas.

Consideró que la función judicial ha avanzado en los últimos doscientos años, donde el poder judicial dejó de ser un mero aplicador de leyes, para ser un intérprete e integrador de normas y principios jurídicos, por supuesto forjado con argumentaciones lo suficientemente fuertes para sostener cualquier resolución. En estos últimos años, en donde el Poder Judicial de la Federación ha gozado del mayor prestigio y reconocimiento de la sociedad mexicana, ha sido precisamente por la independencia e imparcialidad de sus resoluciones por un lado; y por las interpretaciones en donde se trata de resolver problemas, incluso cuando no haya claridad en la ley.

En fin, cualquiera que sea la finalización de estos aspectos, lo único que debemos exigir y esperar es que cualquier cambio que se haga a las leyes o incluso a la Constitución, debe hacerse con la mayor conciencia y responsabilidad posible.

CONCLUSIONES

- 1.** La designación realizada por un congreso local respecto a un gobernador interino, provisional o sustituto tiene contenidos electorales porque se está eligiendo a alguien por un órgano erigido en colegio electoral, el cual tiene la mayor representatividad popular de cualquier otro poder local o federal.
- 2.** La designación del gobernador interino y provisional puede entenderse como parte del proceso electoral, ya que la ocupación del cargo está condicionada a una elección extraordinaria posterior.
- 3.** La designación ya aludida puede entenderse como una elección indirecta, puesto que los ciudadanos de una entidad federativa al elegir a sus diputados les confieren todas las facultades que como poder legislativo tiene (finalmente la soberanía radica en el

Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas

pueblo y se manifiesta a través de los poderes constituidos) siendo una de esas facultades elegir al gobernador en los casos y supuestos que cada Constitución local indique. Dicho de otra manera, el ciudadano elige a sus diputados para que éstos, a su vez, en el momento que sea necesario elijan a un gobernador. Entenderlo así, es atender a la concepción que tuvieron los creadores de la Constitución de 1917.

4. La idea de esta propuesta se hace en virtud de proteger un acto de vital importancia para la ciudadanía de un Estado y hacer respetar la Constitución federal cuando sea necesario, todo conforme con el espíritu de la reforma de 1996.

5. Contra la designación realizada por un congreso local de gobernador interino, provisional o sustituto debe proceder el juicio de revisión constitucional electoral.