



Manuel González Oropeza*

La justicia electoral estatal en México: límites y alcances

La justicia electoral en las entidades federativas no puede desligarse de la noción de federalismo judicial, ni de las ideas de tutela judicial efectiva.

En el primer tema, la Constitución de 1824 establecía claramente la idea de definitividad de la instancia local, al prescribir que todos los asuntos debían feneer en donde se habían originado; sin embargo, 186 años después se ha vuelto común lo que era la excepción: la recurribilidad extraordinaria ante los tribunales federales vía el juicio de amparo. La posibilidad de que los tribunales federales conocieran de los negocios judiciales, rompió con el paradigma fijado por el Constituyente del 24. El federalismo mexicano ha ido incorporando modalidades que no estaban contempladas en su origen, para dar respuesta a problemas específicos.

Respecto del segundo tema mencionado, el reconocimiento de la procedencia del amparo en los negocios judiciales, es una respuesta al problema de la tutela judicial efectiva, el cual se hace evidente al inicio de la historia de nuestro juicio de amparo, al analizar las numerosas demandas de ciudadanos que pedían la protección de la justicia federal contra resoluciones de los tribunales locales que estimaban violatorias de sus derechos. Y numerosas demandas que fueron desechadas porque no se reconocía la procedencia del amparo contra tales actos de autoridad.

Hoy, todos los días, las resoluciones de los tribunales locales son impugnadas vía juicio amparo directo o indirecto. Es en este marco que debemos hablar del federalismo judicial, que en el caso de México, tiene la peculiaridad de contar con dos niveles diferenciados, el ordinario, sea del fuero común o federal, y el extraordinario, evidentemente caracterizado por el control de legalidad o de constitucionalidad a través de las modalidades del amparo.

* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

No pocos estudios han recalado en la idea de que el amparo es un elemento distorsionador del federalismo judicial, sin embargo, habría que plantear en estricto sentido que esta idea no se corresponde con la de numerosos justiciables que ven en dicho instituto la última esperanza para que se satisfaga su derecho a la tutela judicial efectiva, en los términos que menciona el artículo 17 CPEUM. La historia del amparo es rica en esas visiones románticas, pero no por ello menos relevantes para justificar tal injerencia.

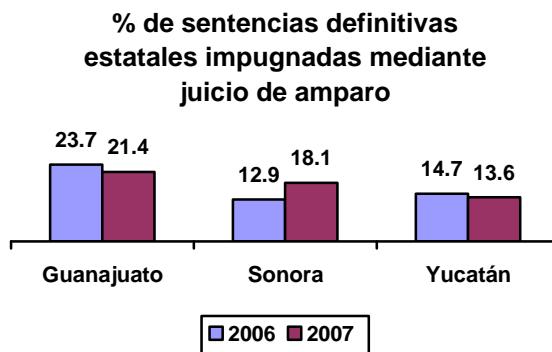
De acuerdo con recientes investigaciones sobre federalismo judicial,¹ en 2006, el 22.46% de las resoluciones locales en materia civil y penal emitidas (158,451) por los tribunales superiores de justicia de 16 estados de la República² fueron impugnadas a través del juicio de amparo. Para 2007, el 16.9% fue impugnada.

2006		2007		TOTAL 2006 Y 2007	
Resoluciones	Amparos promovidos	Resoluciones	Amparos promovidos	Resoluciones	Amparos promovidos
158,451	35,596	137,812	23,295	296,263	58,888

Por ejemplo, conforme a la siguiente gráfica en la que se muestran datos de las materias civil y penal de tribunales de tres estados ubicados en diversas regiones del país, se puede apreciar con más detalle que si bien han existido variaciones en torno a la cantidad total de sentencias definitivas impugnadas a través del juicio de amparo, el porcentaje de tales impugnaciones no es escandalosamente alto, antes bien, se puede concluir que una muy buena cantidad de litigios se resuelven total y definitivamente en las instancias estatales, es decir las resoluciones no son impugnadas ante los tribunales de la Federación.

¹ Información obtenida de la base de datos elaborada por Julio Bustillos y ubicada en los 'anexos' del libro Federalismo judicial a través del amparo. Relación entre las jurisdicciones federal y local a través del instrumento protector de los derechos fundamentales (en prensa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010).

² Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, y Yucatán.



Lo anterior se sostiene en virtud de que otra manera de leer la gráfica anterior estriba en afirmar que en 2006, por ejemplo, del total de sentencias civiles y penales dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Guanajuato, el 76.3% no fue impugnado mediante la promoción de algún tipo de juicio de amparo; el dato más relevante de la gráfica anterior pudiera resultar el de Sonora, en donde en 2006 el 87.1% de sus sentencias no fue sometido a escrutinio judicial federal.

En materia administrativa, en 2007, el 8.16% de las resoluciones dictadas por los tribunales locales de 7 entidades federativas³ fue impugnada vía amparo; mientras que en 2008, fueron impugnadas el 7.41% de las resoluciones.

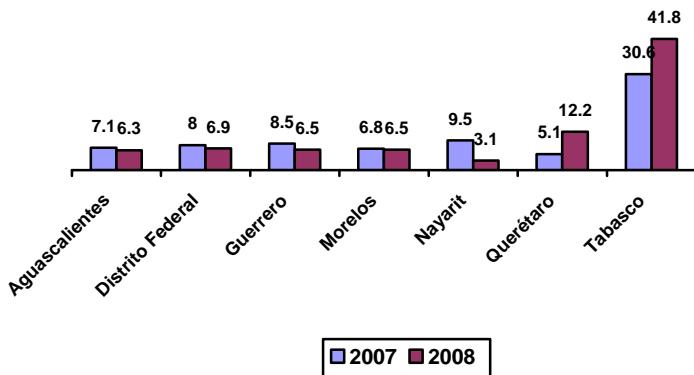
2006		2007		TOTAL 2006 Y 2007	
<i>Resoluciones</i>	<i>Amparos promovidos</i>	<i>Resoluciones</i>	<i>Amparos promovidos</i>	<i>Resoluciones</i>	<i>Amparos promovidos</i>
16,955	1,385	15,742	1,168	32,697	2,553

En la siguiente gráfica, se puede apreciar el porcentaje de sentencias que, en materia administrativa, fueron impugnadas en los citados estados en 2007 y 2008, apreciándose que Tabasco es un estado en el que la recurribilidad de sus resoluciones administrativas es, con mucho, la mayor entre las entidades analizadas. Así, es contrastante que, en 2007, sólo el 5.1% de las sentencias administrativas queretanas fueron impugnadas a través del juicio de amparo, en tanto que en Tabasco el porcentaje fue de 30.6. Sin embargo, Querétaro y Tabasco fueron los únicos de los siete estados analizados, cuya recurribilidad de sentencias administrativas aumentó entre 2007 y 2008. En el segundo esta-

³ Aguascalientes, Distrito Federal, Guerrero, Morelos, Nayarit, Querétaro, y Tabasco.

do, el aumento fue de 36.6 por ciento, en tanto que en Querétaro el índice de impugnabilidad mediante juicio de amparo se disparó en un 139.2 por ciento.

% de sentencias definitivas impugnadas mediante juicio de amparo



En el ámbito laboral, los datos no son tan alentadores: de las resoluciones emitidas en el ámbito local, en 2006, se impugnaron a través del juicio de amparo el 48.74%; en 2007, fue el 47.91% y en 2008, el 42.81%.

2006		2007		2008	
Resolu- ciones	Ampa- ros promo- vidos	Resolu- ciones	Ampa- ros promo- vidos	Resolu- ciones	Ampa- ros promo- vidos
11,459	5,586	13,391	6,416	13,013	5,572

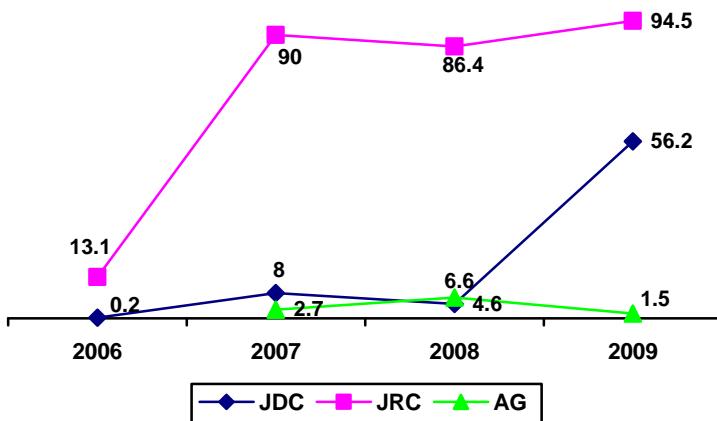
Aunque la tendencia en materia laboral parecía ir a la baja, para 2009, el porcentaje de resoluciones impugnadas llegó al 50.24%.

Esta variabilidad por materias, nos permite afirmar que en el caso del federalismo judicial, debe hacerse un estudio particularizado, antes de arribar a cualquier tipo de conclusiones que generalicen sobre el tema. Como se advierte, el índice de impugnación vía el juicio de amparo en las materias civil, penal y administrativa no es tan alto. Aunque sí representa un número considerable de asuntos, no se puede comparar con la impugnabilidad de las resoluciones en materia del trabajo.

Sin embargo, este análisis cualitativo debe complementarse con el análisis cuantitativo, para tener un panorama integral de la forma en que el federalismo judicial puede verse (o no) trastocado por el juicio de amparo. ¿Qué ocurre tratándose de la materia electoral?

Conforme con los datos aportados por la Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial del TEPJF, en la siguiente gráfica se puede apreciar la trayectoria del porcentaje de los asuntos recibidos por dicho tribunal a partir de 2006, en los cuales figura como autoridad responsable un tribunal electoral estatal. Lo más evidente y llamativo es que entre 2006 y 2007 hubo un aumento de 587 por ciento en la cantidad de JRC's promovidos contra resoluciones judiciales estatales. Si bien el año siguiente hubo una ligera disminución, el dato de 2009 parece presagiar que ya se puede estar en presencia de una tendencia: casi la totalidad de juicios de revisión constitucional electoral se promueven en contra de resoluciones judiciales estatales. Claro que la gran pregunta es ¿por qué?

% del total de asuntos recibidos por el TEPJF en los que la responsable es un tribunal electoral estatal



Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por la Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial del TEPJF.

Una primera variable del fenómeno que se debe considerar, por ser evidente, es el de la reforma electoral que a finales de 2007 se le practicó a la Constitución federal, que conllevó reformas subsecuentes a las constituciones

estatales. Sin embargo, este factor no puede explicar el salto impresionante en los números entre 2006 y 2007, puesto que es posterior.

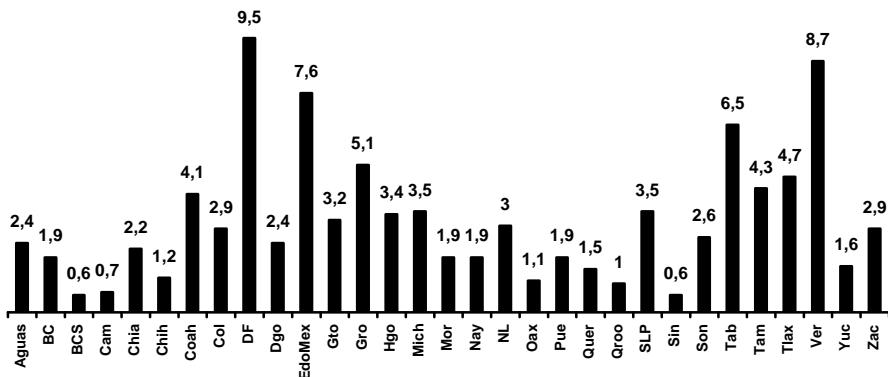
Una variable importante es el calendario anual de elecciones;

	2007	2008	2009
Gobernador	3	-	6
Diputados locales	14	6	12
Ayuntamientos (Delegaciones en el DF)	14	5	13

En 2007 se llevó a cabo una elección municipal extraordinaria. Por su parte, en 2009 se realizaron elecciones para integrar juntas municipales (Campeche) y 4 municipales extraordinarias.

En el siguiente cuadro se puede apreciar el porcentaje de asuntos recibidos por el TEPJF en los que la autoridad responsable fue un tribunal electoral estatal; así, entre 2006 y 2009, de este tipo de asuntos, fue del Distrito Federal y Veracruz, en ese orden, las entidades federativas cuyas sentencias impugnadas representan la mayor cantidad de ese tipo de asuntos.

%, por estado, del total de asuntos recibidos por el TEPJF (JRC, JDC y AG) en los que la responsable es un tribunal electoral estatal (2006-2009)



Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por la Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial del TEPJF.

A partir de los datos estadísticos del TEPJF, en el periodo que va del 1º de noviembre de 2006 al 12 de mayo de 2010, los tribunales electorales locales han “proveído” de 15,256 asuntos, mismos que frente a los 30,446 que ha re-

cibido el TEPJF representan nada menos que el 50.1% del total de asuntos. En lo que transcurre de la actual integración del TEPJF, la mitad de los asuntos que se resolvieron versaron sobre actos emitidos por los tribunales electorales locales.

Así, es incuestionable que la justicia electoral de las entidades federativas es objeto de un escrutinio de legalidad o constitucionalidad, según se trate, por el sistema de medios de impugnación establecido en el artículo 99 CPEUM, que se caracterizó por la protección de los derechos políticos y el establecimiento de un control concentrado de la constitucionalidad y legalidad de los actos de las autoridades electorales locales y federal.

Sin embargo, debe tenerse claro que esta labor del TEPJF es complementaria de la que realizan los órganos electorales de naturaleza jurisdiccional en el ámbito local, en términos de lo que previene el artículo 116 de la CPEUM.

LA JUSTICIA ELECTORAL LOCAL

El artículo 116 de la Constitución federal prescribe los alcances que en materia electoral tienen los estados (lo que se complementa con las disposiciones en el 122, con relación al Distrito Federal), pues:

- establece los principios rectores en el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales;
- garantiza a las autoridades jurisdiccionales electorales, autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;
- reconoce que las autoridades electorales solamente pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen la Constitución y leyes locales;
- establece de un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;
- prescribe la obligación de establecer los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación,
- asimismo establece la obligación de señalar las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, y los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.

Atendiendo al modelo de organización federal, con el reconocimiento de la justiciabilidad de las cuestiones políticas, se instauraron en las entidades fede-

rativas instancias que conocen de los medios de impugnación. En cada estado, la organización ha sido diferente. Las variedades son:

- Tribunales autónomos [que pueden ser exclusivos o “mixtos”]
- Tribunales adscritos al Poder Judicial local [Que pueden ser exclusivos o “mixtos”]
- Salas del Tribunal Superior de Justicia [exclusivas o “mixtas”]

Conforme con un análisis de la normatividad electoral local, se ha obtenido la siguiente tipología de la justicia electoral en las entidades federativas:

a) Tipo de órgano: existen 27 tribunales electorales; un tribunal administrativo electoral (Chiapas), un tribunal electoral y de transparencia informativa (Sonora), una sala electoral (Querétaro) y 2 Salas administrativas electorales (Campeche y Tlaxcala).

b) Número de instancias: en 27 estados sólo existe una instancia; en tres hay doble instancia (Campeche, Guanajuato y Guerrero) y en dos doble instancia en proceso electoral y única fuera de él (San Luis Potosí y Sinaloa).

c) Por lo que se refiere a si el órgano jurisdiccional electoral estatal forma o no parte del Poder Judicial del Estado, la tipología está casi dividida por mitad, pues 17 órganos forman parte del Poder Judicial local y 15 **no** forman parte del Poder Judicial local.

d) En cuanto al número de magistrados que integran dichos órganos jurisdiccionales, se aprecia que en 19 estados el tribunal o sala está integrada por 3 magistrados propietarios o numerarios; en 7 entidades el tribunal o sala está integrada por 5 magistrados propietarios o numerarios y, finalmente, el órgano jurisdiccional electoral local más grande está en Chiapas, pues se integra con 7 magistrados, explicable pues es también un tribunal administrativo.

e) En cuanto al tiempo que los magistrados duran en el cargo, en 11 casos hablan expresamente de un periodo de 6 años; Guanajuato y Michoacán implícitamente reconocen periodos de 6 años, al referirse sus normas a dos procesos electorales ordinarios sucesivos; Aguascalientes tiene el periodo más breve: un proceso electoral.

Aunado a lo anterior debe señalarse que no todas las legislaciones consultadas contemplan la posibilidad de ratificación de los magistrados electorales locales.

g) Por lo que se refiere a la temporalidad o permanencia del órgano jurisdiccional electoral estatal, del análisis realizado se obtiene que en Aguascalientes, es temporal; en Guanajuato, fuera de proceso electoral, solamente funcionan dos salas unitarias; en Nuevo León fuera de proceso electoral funciona un solo magistrado; en San Luis Potosí, sólo la Sala de Segunda Instancia es permanente y en Sinaloa, sólo la Sala de Reconsideración es permanente.

Asimismo, el funcionamiento de estos tribunales varía según el sistema de medios de impugnación que se haya implantado en cada estado: por ejemplo, no todas las entidades federativas contemplan un juicio de protección de derechos político-electORALES del ciudadano. En algunas entidades existen mecanismos específicos para la impugnación de los actos relacionados con figuras como el plebiscito y el referéndum.

Esta variabilidad de los sistemas de medios de impugnación explica la exigencia de algunos, que piden haya mayor homogeneidad en los diseños institucionales locales.

Asimismo, la actuación de los tribunales locales puede encuadrarse en un marco de legalidad o ir más allá, lo cual evidencia también un protagonismo interesante por parte de tales órganos colegiados.

Al respecto cabe citar los dos extremos en que pueden incurrir los tribunales electORALES: en el primero, los tribunales locales se arrogan competencia para conocer de asuntos que no les competen; en el otro extremo, rechazan conocer de los asuntos para los cuales sí son competentes.

LA JUSTICIA ELECTORAL LOCAL PROACTIVA

En el SUP-JRC-9/2009, resuelto el 25 de marzo de 2009, se impugnó la resolución dictada por la Sala de primera instancia Zona Centro del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de San Luis Potosí, que desechó el recurso de revisión SRZC-RR-03/2009, por considerar que el acto que se impugnaba no era definitivo y firme, además de que se trataba de una materia de la que reconocía no era competente para resolver.

El origen del recurso de revisión fue la emisión, por parte del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, del acuerdo por el que se aprueban los *“Lineamientos para el acceso a los tiempos de radio y televisión de los partidos políticos y coaliciones durante las campañas del proceso electoral local 2008-2009”*, relacionados con los procesos electORALES de gobernador del estado, diputados al Congreso local y miembros de los ayuntamientos.

Debe mencionarse que en el caso, el Juicio de Revisión Constitucional Electoral se promovió primero ante la Sala Regional Monterrey, misma que remitió el expediente a la Sala Superior, la cual admitió la competencia y resolvió en definitiva dicho asunto.

Los motivos de inconformidad del partido actor, estaban enderezados a cuestionar por un lado las argumentaciones relacionadas con la decisión de desechar el recurso (en esencia que se trataba de un acto que no era definitivo y firme). Por otra parte, se cuestionaba la competencia del tribunal local para

dictar la resolución impugnada, pues al dictar el desechamiento había ejercido una competencia que no le correspondía, siendo su obligación la remisión del asunto a la autoridad competente.

En la sentencia de la SSTEPJF se consideró fundado el agravio relacionando con la pretensión de que ante la falta de competencia del órgano jurisdiccional local, éste debió remitir el expediente a la autoridad competente para su debida resolución, pues de lo contrario vulneraba el principio de tutela judicial efectiva.

En la sentencia se hizo un estudio para determinar la competencia con relación a la materia de radio y televisión, concluyéndose que “las constituciones y legislaciones locales no podrían establecer lineamiento alguno que adicionara, modificara o revocara las reglas previstas al respecto en el panorama federal, ya que se desvirtuaría el sentido conferido por el Constituyente Permanente y el legislador federal al tema de la administración de tiempos en la radio y televisión, y a la forma en que acceden a ellos los partidos políticos; en tanto que las autoridades administrativas electorales encargadas de organizar las elecciones en las entidades federativas, sólo pueden realizar actos intermedios de ejecución material, en razón de que la decisión final sobre la asignación y determinación de tiempos en radio y televisión, la adopta el Instituto Federal Electoral, a través del Comité de Radio y Televisión, en el ejercicio de sus facultades constitucional y legalmente establecidas”. De ahí que correspondiera a la Sala Superior la competencia, en términos de las disposiciones de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*.

Así, se estimó que los tribunales electorales locales se encuentran impedidos para pronunciarse sobre impugnaciones locales en las que se controvierte un acto o resolución vinculado a la materia de radio y televisión, al carecer éstos de competencia para conocer y resolver asuntos de naturaleza federal. Ello llevaba a la obligación de los tribunales locales de remitir a la autoridad que se estime competente tales impugnaciones, a fin de no hacer nugatorio el derecho de acceso a la justicia del inconforme, privilegiando lo previsto en el artículo 17 CPEUM.

En el caso que se relata, la SSTEPJF dejó sin efectos la resolución impugnada y asumió jurisdicción para conocer de la impugnación del acuerdo emitido por el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. El resultado fue el sobreseimiento del JRC por estimar que no se trataba de un acto definitivo y firme. Es importante destacar que la SSTEPJF al final coincidió con el señalamiento de la sala electoral local, en el sentido de

que la impugnación resultaba improcedente por considerar que se trataba de un acto no definitivo y firme.

LA JUSTICIA ELECTORAL LOCAL PASIVA

El caso extremo del abandono de la justicia electoral en las entidades federativas, es el relativo a la omisión de un tribunal electoral de pronunciarse sobre los medios de impugnación sometidos a su conocimiento. Tal fue el caso resuelto en el Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-55/2009, que revocó la determinación del Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa del Estado de Sonora.

En dicho asunto, resuelto por unanimidad el 07 de agosto de 2009, se impugnó la resolución de 30 de julio de 2009, en la cual el citado tribunal electoral local se abstuvo de hacer pronunciamiento alguno en relación con lo alegado por las partes, para que fuera la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien resolviera sobre la mismas.

El asunto giraba en torno a los recursos de queja [RQ-46/2009 y RQ-51/2009] promovidos en contra de la declaración de validez de la elección de gobernador y el otorgamiento de la constancia de mayoría correspondiente. Los medios de impugnación fueron planteados por la Alianza “PRI Sonora-Nueva Alianza-Verde Ecologista de México” y el Partido de la Revolución Democrática.

Los actos impugnados se atribuían tanto al órgano administrativo electoral local como al federal. En los respectivos medios de impugnación se argumentó que:

...existió una grave parcialidad e ilegalidad por parte del Instituto Federal Electoral, al omitir cumplir con su deber constitucional de administrar equitativamente los tiempos que los partidos políticos pueden emplear en radio y televisión, todo ello ... con la complicidad del Consejo Estatal Electoral de esta entidad que, en su condición de titular de la función estatal de organizar la elección de gobernador, se abstuvo de impedir que prevalecieran las condiciones de inconstitucionalidad de las actuaciones del Instituto Federal Electoral que, por una parte, autorizó al candidato del Partido Acción Nacional al gobierno de Sonora, para que empleara tiempos de radio y televisión fuera de las pautas establecidas por el propio organismo federal, y por otra, limitó en forma indebida el tiempo en radio y televisión de la Alianza Pri Sonora-Nueva Alianza-Verde Ecologista de México, provocando con todo esto situaciones de ilicitud e iniquidad en la contienda electoral, así como violaciones a las prevenciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de leyes locales en la materia.

Al admitir los mencionados recursos el tribunal local lo hizo sólo respecto de los actos atribuidos al Consejo Estatal Electoral de Sonora, por considerar que no era competente para conocer de los actos atribuidos al Instituto Federal Electoral, que son de orden federal. Más tarde, acumuló los recursos de queja.

Al resolver los recursos de queja, el 30 de julio de 2009, el tribunal electoral local razonó su decisión en el sentido de que la pretensión final de los actores era anular la elección por la vulneración de preceptos y principios constitucionales cometida por una autoridad electoral federal, el IFE, y un organismo electoral local, el Consejo Estatal Electoral.

En la resolución, se argumentó que tal supuesto como causal de nulidad de la elección no se encontraba “expresamente establecida en los artículos 323 y 324 de Código Electoral para el Estado de Sonora”, que eran *la competencia* del tribunal electoral local, sin que ello significara “que se esté desconociendo la posible razón que le asista al agravista en sus alegaciones, pero éstas en todo caso deben ser atendidas y resueltas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en vía recurso de revisión constitucional electoral”.

Uno de los argumentos empleados para justificar la competencia para resolver por parte del TEPJF, partía de la premisa de que “la administración del tiempo en radio y televisión que corresponde al Estado y los partidos políticos, es exclusiva de la Federación por conducto del Instituto Federal Electoral [...] de ahí que cualquier consecuencia que esa administración pudiese tener en los resultados de una elección de gobernador, se estima que debe ser atendida por la máxima autoridad jurisdiccional federal en la materia, y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, y no por este Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa”.

Aunado a lo anterior, se justificó que atendiendo al principio de continencia de la causa (evitar, por un lado, que se separen las posturas impugnativas planteadas y, por otra parte, que se dicten resoluciones contradictorias), el tribunal electoral local se abstendía también de hacer pronunciamiento alguno en relación con las argumentaciones planteadas por los recurrentes contra el órgano electoral local.

Así, se advierte que el principal argumento del tribunal local fue la probable intromisión al ámbito competencial reservado a un tribunal federal. Esta interpretación parte de la idea de que un mismo acto de autoridad puede vulnerar normas locales y, al mismo tiempo, normas federales, y que cuando se da esta circunstancia, son las autoridades federales, quienes administrarán jus-

ticia. Sin embargo, esta interpretación, como se señaló en la sentencia del TEPJF es errónea.

En la sentencia del expediente SUP-JRC-55/2010, la SSTEPJF estimó fundados los motivos de inconformidad planteados y suficientes para revocar la resolución del tribunal local ordenándole el dictado de una resolución en la cual atendiera los planteamientos de los impugnantes.

Las razones esgrimidas por la SSTEPJF atienden en primer lugar al reconocimiento de que con su actuar el tribunal electoral local vulneró el derecho fundamental de la tutela judicial efectiva reconocido, en términos doctrinales, como consecuencia del Estado de Derecho, y encargado a los órganos judiciales que son los facultados de dirimir las controversias, y poseen el monopolio de la administración de justicia.

Derecho que implica “la posibilidad que tienen las personas de reclamar un proceso, del cual puedan obtener una resolución motivada y argumentada, en relación con una petición amparada en Ley, sin que pueda ni deba producirse indefensión de algún tipo”. Tal derecho se consagra en el artículo 17 CPEUM, así como en los artículos 14, apartado 3, inciso c) del *Pacto International de Derechos Civiles* y Políticos, y 8, apartado 1, de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, estos últimos parte del orden jurídico mexicano vía el artículo 133 CPEUM.

Al haberse planteado un medio de impugnación ante una autoridad jurisdiccional, expresando diversos agravios y pretensiones, la autoridad se encontraba obligada a pronunciarse sobre las alegaciones formuladas

En efecto, como se ha indicado, en el ámbito electoral, en lo que respecta a las entidades federativas, el artículo 116 CPEUM prevé, que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán, que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, para lo cual se debe establecer un sistema de medios de impugnación a fin de que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

Al relacionar el contenido de estos preceptos se encuentra que, en materia electoral, las resoluciones que emitan los tribunales electorales locales constituirán el medio natural, desde el punto de vista constitucional, para la solución de las controversias que surjan dentro del indicado ámbito.

En el Estado de Sonora, se encuentran definidos los procedimientos, instancias y mecanismos para la organización y calificación de las elecciones; se prevé el establecimiento de un sistema de medios de impugnación en materia electoral que garantizará que los actos y resoluciones se sujeten, invariablemente, al principio de legalidad; asimismo, existe un tribunal electoral que es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia que tiene jurisdicción y competencia para substanciar y resolver en única instancia los medios de impugnación que se presenten en materia electoral.

Esta situación es similar en todas las entidades federativas, es decir, en todas existen las condiciones jurídicas adecuadas para que los litigios en materia electoral se solucionen, conforme a lo prevenido en el artículo 17 constitucional.

Sin embargo, en Sonora, el tribunal electoral al resolver que se abstendría de emitir un pronunciamiento en la instancia natural, argumentando ser incompetente para calificar la inconstitucional e ilegal actuación de una autoridad federal como el Instituto Federal Electoral, lo que en realidad hizo fue imponer un obstáculo a la parte actora para acceder a una tutela judicial efectiva, con lo cual incumplió con la alta encomienda de impartir justicia pronta, completa e imparcial, en perjuicio de la coalición actora.

LA REVOCACIÓN DE SENTENCIAS

Los ejemplos anteriores sirven para recalcar la necesidad de revisar las leyes electorales de los estados, pues algunas de ellas son contradictorias, incongruentes y no tienen unidad, lo que dificulta su aplicación por parte de los tribunales electorales.

Éste es un reto para el legislador, porque la ley electoral es sustancialmente política y en consecuencia la técnica empleada para su dictado no suele ser la adecuada, pues en ocasiones se hace siguiendo el dictado de los intereses de los distintos partidos políticos, lo que conlleva intenciones, candados y vaguedades de diversa especie.

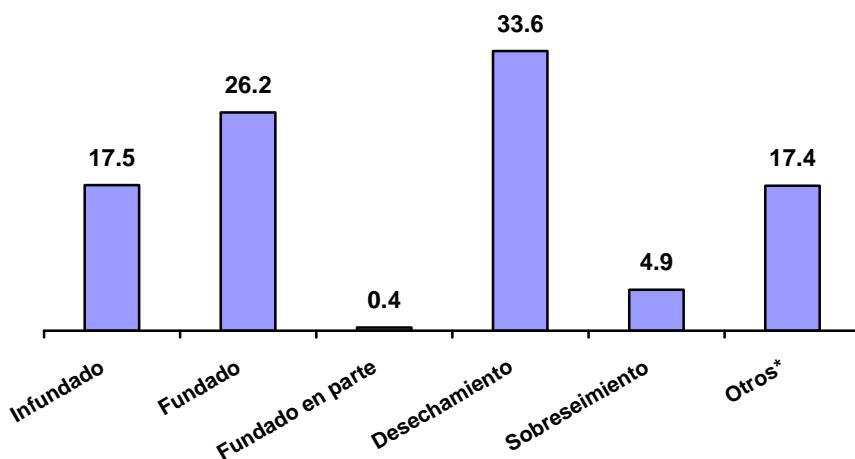
Así, en ocasiones, el reto de los tribunales locales es dar operatividad a esas leyes electorales, cuyas prescripciones pueden ser vagas, que pueden tener omisiones y que en ocasiones llegan a ser contradictorias. Para ello se llega incluso a la interpretación constitucional o a la integración de la norma, lo cual, lo pueden constatar los juzgadores locales, es muy difícil y lleva adicionado el problema de que será revisado por juzgadores con diverso criterio.

A pesar de ello, puede afirmarse que la labor que realizan los tribunales electorales de los estados, es una labor realmente importante, máxime que la

mayoría de sus resoluciones son correctas, y una prueba de ello es que son pocos los asuntos que revoca el TEPJF.

De los 13,958 asuntos resueltos del 1º de enero de 2009 al 12 de mayo de 2010, que corresponden a impugnaciones de resoluciones de tribunales electorales locales, sólo el 26.2% fueron fundados:

Resoluciones de asuntos resueltos por el TEPJF en los cuales se señaló como autoridad responsable a un órgano jurisdiccional estatal



Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por la Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial del TEPJF.

* Incluye 1 desistimiento, 9 en los que se tuvo por no interpuesto el medio y 2,413 Acuerdos de Sala.

Aquí debe dejarse en claro que el que en un asunto se consideren fundadas las pretensiones de los actores, no implica en automático la revocación de una resolución. En la experiencia del TEPJF se tienen múltiples casos donde la materia de impugnación no fue una resolución sino una omisión, por citar un ejemplo.

Adicionalmente, cabe precisar que no existen las respuestas correctas únicas a los problemas jurídicos; sin embargo, el propio sistema jurídico pugna por la fijación de criterios uniformes. Pero ni siquiera la Suprema Corte está exenta de cambios de criterio. Y cuando éstos se dan es difícil sostener que el criterio anterior o superado es “incorrecto” y que el nuevo criterio es “el correcto”. En

otras palabras, no es posible afirmar que cuando el máximo tribunal del país modifica alguno de sus criterios, reconoce, de manera implícita, que se “equivocó”. Simplemente ha escogido un criterio distinto, pero correcto, de entre otros correctos y posibles.

Así como no es posible sostener que la Suprema Corte reconoce sus “errores” cuando modifica alguno de sus criterios obligatorios, tampoco lo es que la revocación o modificación de una sentencia en revisión implica, forzosamente, que la decisión revisada sea incorrecta. Igualmente, un alto índice en la concesión de amparos directos no necesariamente implica una deficiencia en la calidad de las decisiones de los tribunales revisados. Ello es así porque una sentencia puede ser revocada o modificada por al menos dos razones evidentes:

- a) es incorrecta o
- b) el revisor sostiene un criterio diferente al empleado por el revisado.

En el segundo caso se puede estar en presencia de dos soluciones correctas, aunque por el diseño del sistema, deberá prevalecer el criterio del órgano que revisa.

Por lo tanto, el índice de revocabilidad de sentencias no es, en principio, un indicador del todo útil para la observación de la calidad del desempeño de la función jurisdiccional, pues no permite precisar si las sentencias se revocan debido a su falta de corrección o a la divergencia de criterios en torno a las soluciones correctas posibles.

Sin embargo, el índice de revocabilidad puede ser de ayuda. Un juzgador al que continuamente le revocan sus sentencias puede ser:

- a) un “mal” juzgador (porque sus decisiones son incorrectas), o
- b) un juzgador cuyos criterios, no obstante correctos, difieren de los generalmente aceptados o impuestos.

En el primer caso se estaría en presencia de un juzgador inepto, en el segundo de un juzgador “revolucionario” o al menos “rebelde”⁴. Por supuesto

⁴ Esta misma situación se puede presentar en los órganos jurisdiccionales colegiados, en donde se pueden encontrar juzgadores “ineptos” (a los que sus compañeros juzgadores continuamente tiene que corregir en sus proyectos de sentencia) o juzgadores “revolucionarios” o “rebeldes” (que de manera reiterada sostienen opiniones correctas pero distintas al del resto de sus compañeros juzgadores). Este último caso es el origen de los votos minoritarios, votos concurrentes y votos particulares.

que nadie desearía ser juzgado por un inepto; pero siempre es necesario (y sano) que alguien discrepe de la opinión mayoritaria.

¿Cómo distinguir entre un juez “inepto” y uno “revolucionario”? Los grandes datos estadísticos en torno a la revocabilidad de las sentencias no son suficientes para ello. Pero el hecho de que, en una organización judicial como la mexicana, a un juez le sean revocadas o modificadas frecuentemente sus decisiones es indicativo de que se puede estar en presencia de una “anormalidad”. Para distinguir al “mal” juez del juez “rebelde” será necesario analizar sus decisiones, para poder determinar si las mismas son incorrectas o, siendo correctas, diferentes a las postuladas por el revisor.

En otras palabras, el índice de revocabilidad de las sentencias no es un dato que, por sí mismo y en exclusiva, arroje información certera en torno a la “calidad” de las sentencias de un juez en particular. Por ello es que tal indicador se debe descartar para medir la eficiencia de los tribunales. Sin embargo, como ya se anotó, el índice de revocabilidad puede convertirse en un, si se puede llamar así, indicador de “anormalidades”. Sólo al cabo de un análisis metódico y transparente de las sentencias del juez “fuera de lo común” se estaría en condiciones de comprobar alguna de las hipótesis: si se trata de un juez “inepto” o de un juez “rebelde”.

El escrutinio sistematizado y metódico del desempeño judicial debe correr a cargo de observatorios ciudadanos, por lo que a éstos puede (o debe) corresponder un análisis de las sentencias de los jueces con mayores índices de revocabilidad. La finalidad ya se señaló: distinguir entre jueces con criterios muy independientes y jueces carentes de criterio. El efecto, además de la sana transparencia, podría verse reflejado en la permanencia del juez en el cargo (en caso de la ineptitud) o en el reconocimiento (y consecuente refuerzo) de su independencia (en caso de “rebeldía de criterio”).

¿HACIA DÓNDE DEBE CAMINAR LA JUSTICIA ELECTORAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS?

Desde hace algunos años es un tema recurrente en los congresos, foros y mesas redondas el plantear la necesidad de reforzar la autonomía, la independencia y la permanencia de los órganos de justicia electoral en las entidades federativas. Ahora se adiciona el tema de la argumentación y de la transparencia.

A la distancia, sigue siendo un reto el hacer efectivo el mandato constitucional con relación a la independencia y autonomía. Ello pasa necesariamente por la posibilidad de inamovilidad de los jueces electorales locales y la

posibilidad de ratificación. Pero también puede pasar por la necesidad de diversificar su ámbito competencial como ha sido la experiencia de no pocos estados que comparten la jurisdicción electoral con la administrativa o constitucional. El diseño institucional no puede cuestionarse sino desde la propia organización de los poderes judiciales o desde la teoría de los órganos constitucionales autónomos, según sea el caso, pero sobre todo, desde las necesidades de cada una de las entidades federativas. Al final habrá que coincidir en que esa es la esencia del federalismo.

Otro aspecto clave es que a partir de las experiencias generadas en la aplicación de la legislación electoral, los órganos de justicia electoral local puedan presentar propuestas de reforma en la materia. Nadie mejor para ello que el órgano que maneja día a día tales ordenamientos y puede advertir las deficiencias, omisiones y vaguedades que han superado el filtro del proceso legislativo.

Pero por encima de ello, considero que la justicia electoral de las entidades federativas enfrenta otros retos, acorde con las tendencias contemporáneas del derecho: uno de tales retos es adentrarse en los recursos que proveen los instrumentos internacionales a la hora de decidir los asuntos sometidos a su conocimiento, el control de convencionalidad está llamado a ser un elemento de primerísimo orden en la labor de los tribunales locales.

Otro desafío es el reconocimiento de que la justicia electoral es ante todo una justicia constitucional, que permite al juzgador electoral echar mano del bagaje de principios contenidos en la Constitución local, a efecto de que se realice un efectivo control de constitucionalidad y legalidad en sede local.

Los juzgadores electorales deben estar abiertos a éstos y otros desafíos. Los cambios que se avizoran en el ámbito federal, tendrán necesariamente un reflejo en los sistemas jurídicos locales. Tal es la característica de nuestro federalismo.

El planteamiento de un diseño basado en la idea de órganos nacionales electorales es apenas una muestra de las discusiones que están por venir. Ello no resulta extraño, pues el sistema federal se construye a cada momento, para ello se experimenta con novedosas (o incluso añejas) soluciones a los problemas de todos los días.

En la medida en que esas soluciones sean aceptadas y generen el clima propicio para el desarrollo democrático, en esa medida, estaremos construyendo y consolidando nuestro modelo federal. Pues democracia y federalismo deben ir de la mano en nuestro país.

No sabemos si en el corto o mediano plazo asistiremos a la transformación de la organización judicial. Ejemplos hay de formas diferentes de institucio-

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

nalizar la impartición de justicia, España sería uno de ellos. Sin embargo, lo relevante no es buscar los modelos posibles, sino encontrar el que sea efectivo, eficaz y eficiente para el modelo federal mexicano. Esa, es al final, la aspiración que comparten ciudadanos y juzgadores electorales.