

Justicia electoral federal[•]

Luis Eduardo Medina Torres^{••}

Para referirme a la justicia electoral federal, dividiré mi exposición en tres rubros: haré primero una somera evaluación de la reforma de 2007-2008, que es la reforma electoral más reciente; posteriormente plantearé algunas reflexiones acerca de la perspectiva de la reforma en materia política de agosto de 2012; y finalmente, en un bloque compacto, hablaré acerca de propuestas respecto a la justicia electoral en una eventual reforma -que entiendo también es el motivo de este foro- que pudiera estarse desarrollando en este año.

Antecedente

La reforma de 2007-2008 en el ámbito de la justicia electoral

La reforma constitucional y legal de aquellos años modificó la gobernanza electoral tanto en el área administrativa como en la jurisdiccional. Este foro ya se ha hecho cargo de varios de estos temas, de modo que omitiré todos los administrativos para concentrarme solamente en la jurisdicción.

[•]Versión de audio editada.

^{••}Doctor en Estudios Sociales. Profesor investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Para revisar el tema de la justicia electoral proponemos centrarnos en cuatro modificaciones que han incidido de manera directa en la impartición de justicia respecto a las elecciones tanto federales como locales: 1. Permanencia en las salas regionales (de lo cual hablaré brevemente ya que el magistrado Héctor Romero tendrá seguramente mayores opiniones que yo al respecto); 2. Vida interna de los partidos políticos; 3. Restricciones a los tipos de propaganda; 4. Inaplicación de leyes para casos concretos.

Para ello planteo revisar el propósito de las modificaciones legales de esos cuatro aspectos; posteriormente haré una somera evaluación de tales dimensiones; y al final, algunas propuestas que tienen como base los aspectos antes indicados, además de una serie de modificaciones específicas de carácter legal que serán indispensables a partir de la reforma política de 2012 y de la ampliación de los derechos fundamentales contenidos en la Constitución, artículo 1º, que tiene que ver con el bloque de constitucionalidad y los tratados internacionales en materia de derechos humanos que a partir del expediente “Varrios” 412 de la Corte integran lo que es la ley fundamental en México. Señalo esto porque la perspectiva de lo que se va a plantear es desde los derechos políticos de las personas.

Evaluación de la reforma electoral

El sentido de las modificaciones relativas a la permanencia de las salas regionales era descargar a la Sala Superior de la mayor parte de las impugnaciones que se presentaban respecto a las elecciones locales. Esta situación ha sido cumplida ya que la mayoría de las impugnaciones son resueltas por las salas regionales del Tribunal Electoral. Una cuestión que ahora habría que discutir es el supuesto que existe para la procedencia de los recursos de reconsideración que pueden ser promovidos ante la Sala Superior a fin de revisar las sentencias emitidas por las



salas regionales. Al respecto -como en mucho de lo que voy a decir- hay dos caminos, sobre lo cual me parece en esta legislatura hay que discutir: si se quiere que las salas regionales sean la instancia terminal, entonces valdría la pena omitir el supuesto de reconsideración, dejar en última instancia las salas regionales, que a su vez revisan los casos locales a través ya sea de juicios de revisión constitucional o de juicios de protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Si, por el contrario, se espera que la Sala Superior revise constantemente las sentencias de las salas regionales, entonces los supuestos de procedencia tendrían que ser más amplios respecto a los que la ley actualmente exige porque son bastante específicos y acotados.

Algo similar acontece con el segundo aspecto, que es el relativo a la vida interna de los partidos políticos. La regulación actual es francamente escueta, lo que ha generado interpretaciones por los órganos jurisdiccionales con la finalidad de ir normando la vida de los partidos políticos. Aquí también hay que discutir qué es lo que se quiere. ¿Una regulación amplia?, entonces el camino es la ley de partidos. Por el contrario, si lo que se quiere es una regulación mínima, entonces hace falta precisar una serie de supuestos como los siguientes (menciono algunos nada más): el límite para la resolución de impugnaciones internas de los militantes aspirantes a candidatos que tendría que ser la fecha del registro de candidaturas, cosa que no está por ningún lado y que se utiliza por el *per saltum* (les puedo apostar que algunos de los legisladores aquí presentes tuvieron que acudir a la instancia jurisdiccional porque el partido no les resolvía la impugnación); la temporalidad de las sanciones, lo que permitiría a los eventualmente sancionados que decidieran si quieren seguir perteneciendo a ese órgano político o si se van a otro, ya que una sanción de cinco años es una sanción desproporcionada, pues los imposibilita para participar orgánicamente en su partido. A final de cuentas -y eso tiene que ver con algo que la teoría política y la teoría de partidos conocen muy bien: los

incentivos colectivos y los incentivos selectivos-, los militantes de partidos quieren ser candidatos o dirigentes, y si los sancionan cinco años resulta *de facto* una expulsión, pero esto no está en ningún lugar de la ley.

En la actualidad, el tema de la resolución de controversias internas y de la imposición de sanciones ocupa la mayor parte de los juicios de protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) en la vertiente de candidaturas y del derecho al voto pasivo porque los órganos internos de los partidos no resuelven a tiempo y los aspirantes acuden de manera directa a la jurisdicción bajo la figura de *per saltum*.

La semana pasada, Sala Monterrey tuvo que resolver casos de militantes del PAN de Zacatecas y Tamaulipas teniendo que darles la razón porque el registro en esos dos estados vence el 30 de este mes, es decir, en 10 días. Aquí tenemos un gran problema que en ningún lugar está reglado salvo a golpe de jurisprudencia.

Respecto a la inaplicación de normas a los casos concretos, la reforma dotó a las salas del Tribunal Electoral de una facultad que es importante aunque su ejecución ha sido complicada por dos cuestiones centrales: los efectos restringidos de la inaplicación y las demandas que se han promovido para solicitar aquellas. Si bien la reforma permite que la sala revise en casos de inaplicación, lo cierto es que el supuesto de una inaplicación explícita, que está regulado en la ley, restringe las posibilidades de llevarla a cabo y, aunado a ello, el hecho de que los efectos aplican solamente para los demandantes convierte a esta figura, que debería ser fundamental, en una posibilidad de importancia relativa. Habría que considerar otra vez como una posibilidad el supuesto de que las salas pudieran revisar las demandas de inaplicación con una perspectiva amplia, vinculada a la protección de derechos fundamentales, y que los efectos fueran de carácter general con una declaratoria de invalidez que expulsara la norma cuestionada del sistema legal.

El JDC más importante que llevamos de este año, el 41/2013, que es la revisión del reglamento de Zacatecas, va en esa ruta, en donde ya hay un problema por las candidaturas independientes. Yo sé que esto es deconstruir la noción de la relatividad de las sentencias, es desarmar buena parte del sistema jurídico en este ámbito.

También hay que revisar la distinción de normas autoaplicativas y aquellas que se actualizan por aplicación de otros ordenamientos, ya que ha habido casos donde se ha querido que tal distinción sirva como un valladar a la revisión de la inaplicación. Desde la perspectiva de los derechos fundamentales, esa distinción no tiene ningún sustento porque el centro estaría en los derechos de los ciudadanos y no en la distinción del tipo de normas (insisto, esto implica un desmontaje de la parte jurisdiccional).

En cuanto a la propaganda en el contexto de las elecciones, la reforma introdujo restricciones constitucionales que han sido materia de polémicas y de dificultades. Los tres tipos de propaganda: la política, la electoral y la gubernamental, han generado constantes debates, no solamente de carácter jurisdiccional sino también administrativo y político. Al respecto, nada más revisemos los casos de sesiones del IFE de enero de 2013. Habría que replantearse la posibilidad de disminuir las restricciones actualmente vigentes con la finalidad de bajar el nivel de polémica; o, si lo que queremos es mantener el actual modelo de comunicación política, entonces habría que hacer una serie de precisiones como que las restricciones a la propaganda gubernamental solamente operen en periodo de elecciones o que los ciudadanos puedan hacer propaganda electoral para cuestionar directamente a partidos y candidatos, situación por cierto que ya va a ocurrir con las candidaturas independientes, o quizás quitar ciertas restricciones a la propaganda política a fin de que las sanciones solamente queden en el orden civil o penal y no -como hoy lo tenemos- en el procedimiento especial sancionador.

En síntesis, la reforma de 2007-2008 definió algunas cuestiones pero también dejó abierta la puerta para nuevos aspectos que no fueron considerados en aquella ocasión, lo que ha propiciado que las autoridades electorales vayan adecuando el régimen electoral a golpe de resolución y de sentencias.

Revisión de la reforma política de 2012

La anterior legislatura, casi al final de su periodo, incorporó a la Constitución tres nuevos derechos políticos que no existían en nuestro ordenamiento: 1. La posibilidad de que los ciudadanos se puedan postular a puestos de elección popular sin el respaldo de un partido político, esto es lo que se ha llamado *candidaturas independientes, candidaturas ciudadanas, candidaturas sin partido*; 2. La posibilidad para que grupos de ciudadanos o gobernantes puedan solicitar a las autoridades electorales la realización de una consulta popular acerca de temas trascendentales para la vida del país (con todo respeto a la legislatura, eso se llama *referéndum*, y en cualquier otro lugar del mundo occidental tiene otro nombre, no *consulta popular*); y 3. La posibilidad para que grupos de ciudadanos puedan presentar ante las autoridades legislativas iniciativas de leyes que deberán ser discutidas por los congresos, tanto en el federal como en los locales.

Estas modificaciones incrementaron los espacios de participación política de los ciudadanos estableciendo la posibilidad de que los miembros del cuerpo político hagan extensivos los ámbitos en los que pueden incidir para la toma de decisiones de carácter público; no obstante, falta la regulación secundaria. Los congresos, incluyendo esta cámara, tienen hasta agosto de 2013 para poder modificar la legislación. Es parte de lo que este foro tendría que estar planteando.

Si el Estado mexicano y la Cámara de Diputados en específico quieren obtener un mayor respaldo para las modificaciones,



valdría la pena discutir la posibilidad de consulta popular solicitando la aplicación directa de la Constitución (esto está en el artículo 35). Es la aplicación que se podría hacer al respecto y adecuar lo antes posible la ley electoral con la finalidad de preguntarles a los mexicanos su opinión respecto a posibles cambios legales. Sería una forma de hacerse cargo de exigencias sociales y sobre todo volver operativas las reformas de 2012, lo que significaría un avance en el nivel de la representación sustantiva.

Es claro que ha habido más avances que retrocesos, aunque hay que estar pendientes de las aplicaciones porque pueden terminar siendo vulnerados buena parte de los derechos en la implementación, más que en el diseño legal. Comento el más reciente caso para todos: la Corte acaba de validar el reglamento de candidaturas independientes en Quintana Roo, donde solamente podrá haber un candidato independiente por cada cargo de elección popular; esto lo que validó la Corte: se pueden registrar varios y el que obtenga la mayor cantidad de respaldo ciudadano será el candidato independiente. Se trata de un diseño tipo elecciones primarias, pero es lo que la Corte acaba de considerar como válido, para que vean en dónde está la minucia. Hay otra, en Durango se reformó la ley, se establecieron las reglas y el Congreso local determinó que no se aplicaban hasta la siguiente elección local, o sea, no la de este año sino hasta la que sigue. Es una manera de patear el problema para adelante, y la Corte también lo validó. Entonces, estamos ante un problema porque buena parte de la implementación es lo que está fallando.

En resumen, la reforma política de 2012 puede ser un espacio de oportunidad para mejorar las regulaciones en la arena electoral. Empero, hay que ser cuidadosos en la aplicación porque varias de estas modificaciones pueden terminar siendo desvirtuadas en la implementación, por lo que el órgano legislativo -y lo digo aquí con toda responsabilidad para los diputados presentes- tiene que afrontar este reto y hacer un buen régimen electoral.

Propuestas relativas a la justicia electoral

1. Revisar integralmente la Ley de Medios de Impugnación y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) por la incorporación de candidaturas independientes y consultas populares.

Me dediqué a hacer una revisión general, y en el caso de la Ley de Medios de Impugnación, hay que modificar todo el capítulo correspondiente a las reglas comunes; en cuanto al Cofipe, hay que modificar la mitad de los libros del Código, así de sencillo, lo digo a vuelapluma para que quede claro, porque hablo de una revisión integral, que en realidad no puede pasarse tan rápido.

Respecto a las reglas comunes, en la Ley de Medios de Impugnación hay que reformar legitimación, procedencia e inaplicación de leyes por una sencilla razón: hoy los ciudadanos, al poder ser candidatos independientes, están legitimados para presentar cualquiera de los juicios. Los mecanismos de legitimación no podrán ser tan restrictivos (ya el magistrado Romero en alguna sentencia emitida por él había discutido este punto en el Tribunal del Estado de México, yo solamente lo señalo). Hay un problema porque en la ampliación de los supuestos para candidaturas no hay una razón para restringir el argumento del interés jurídico alrededor de las postulaciones, que ha sido el tema central y que en las reglas comunes no se ha querido abordar. Lo mismo digo para los supuestos de procedencia. Si al final del día lo que se pretende es que las salas revisen, entonces estos supuestos tendrán que ser ampliados.

2. Reglas específicas. En el JDC hay que precisar el asunto del *per saltum*. Insisto, si se quiere dejar en la Ley de Medios de Impugnación o bien ponerlo en una eventual ley de partidos donde se determine la fecha para

la resolución de las impugnaciones -lo cual no es complicado-, habría que ponerle como límite al órgano interno del partido político la fecha del inicio de los registros; si no cumple, en ese momento el militante va a la jurisdicción y determina el tribunal si le corresponde o no el ejercicio del registro. Recordemos que tenemos reguladas las precampañas, entonces ahí se puede poner la fecha límite.

3. Reglas específicas para los casos de propaganda. También hay que puntualizar cuáles son los supuestos legales en estricto sentido porque hoy son tan abiertos que tenemos impugnaciones por haber pintado un cactus, por haber pintado un cerro o por comerciales grabados.

De la mano de ello va la idea de que los sancionadores, en estricto sentido, el órgano administrativo, tiene que servir como una suerte de procurador, de investigador, pero el ejecutor tiene que ser un órgano jurisdiccional. Ahí es posible que al final las salas regionales tengan que terminar siendo las que dicten sentencia.

4. Hay que establecer reglas comunes en toda la legislación electoral para el examen de convencionalidad. Esto es todo un tema. En realidad hay que hacerse cargo del bloque de constitucionalidad y eso implica tener toda la estructura confrontada con los tratados internacionales, lo cual tiene que ir en las reglas comunes de los medios de impugnación. Se trata de algo muy complicado, incluso para los tribunales locales.

5. Una consideración última, en dos vertientes. De modificarse -porque sé que existe el planteamiento en el Pacto por México- el diseño de la administración y la justicia electoral, sería conveniente elaborar leyes reglamentarias que vuelvan general al régimen electoral. Si ese no va a ser el camino, entonces hay que hacer modificaciones de carácter específico, que deben tener una perspectiva

► Reforma electoral 2013: los retos para la gobernabilidad democrática

amplia, integral y, como me parece que después de la reforma de derechos humanos de 2011 no hay vuelta atrás, que observe de manera central los derechos de los ciudadanos. Atención con lo que estoy diciendo: el sistema electoral mexicano construido desde 1946 está diseñado para partidos políticos, hoy tenemos que diseñarlo para los ciudadanos, lo cual implica todo un rediseño.