

LA FUNCIÓN GARANTISTA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

J. Jesús Orozco Henríquez *

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Función jurisdiccional y garantismo jurídico; 3. Criterios relevantes y garantistas del Tribunal Electoral, a) Derecho a la impartición de justicia electoral accesible, completa y efectiva, b) Protección amplia de los derechos político-electorales del ciudadano, c) Fortalecimiento del sistema de partidos políticos, d) Democracia interna de los partidos políticos, e) Control efectivo de la regularidad constitucional y legal en materia electoral, y 4. Consideraciones conclusivas.

1. INTRODUCCIÓN

El propósito del presente trabajo es proporcionar un panorama sobre las principales tesis jurisprudenciales y relevantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su tarea de impartir justicia electoral en México, destacando al efecto la función garantista y anti-formalista que ha venido desempeñando el citado órgano jurisdiccional, en beneficio de los derechos fundamentales político-electorales de los ciudadanos y de los principios de constitucionalidad y legalidad a los que deben sujetarse invariablemente los actos de las autoridades electorales federales y locales.

Como se sabe, el régimen electoral vigente en México es producto de una trascendente reforma constitucional aprobada en 1996 mediante el consenso de todas las fuerzas políticas con representación en las cámaras legislativas. Uno de los rasgos principales de la citada reforma constitucional en materia de justicia electoral fue el establecimiento

de instrumentos procesales de control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos electorales (incluida la calificación de la elección presidencial), con lo que se modificó una tendencia de más de un siglo que había propiciado que tanto las leyes como los procedimientos comiciales en nuestro país estuvieran sustraídos a dicho control jurisdiccional.¹

En efecto, la citada reforma constitucional y la consecuente legal se caracterizaron, entre otros aspectos, por el establecimiento de un sistema de justicia electoral plenamente judicial, en cuya cúspide se encuentra la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en tanto máxima autoridad jurisdiccional en la materia —con la salvedad de la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales bajo la competencia de la citada Suprema Corte— y órgano terminal en cuanto al control de la constitucionalidad de actos y resoluciones en materia electoral, ocupa un lugar central; al respecto, se crearon diversos instrumentos procesales para el

* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México bajo licencia.

¹ Vid., Arenas Bátiz, Carlos; Ávila Ortiz, Raúl; Orozco Henríquez, J. Jesús, y Silva Adaya, Juan Carlos, *El sistema mexicano de justicia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, pp. 25-80.

control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos o resoluciones electorales federales y locales, es decir, se incorporaron auténticas *garantías constitucionales electorales*.²

En términos de lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el sistema federal de medios de impugnación en materia electoral³ tiene por objeto *garantizar* que todos los actos y resoluciones electorales se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como asegurar la protección de los derechos fundamentales político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votados, al igual que los de asociación y afiliación en dicho ámbito.

En este sentido, el sistema mexicano de justicia electoral (conformado por el conjunto de medios de impugnación en esta materia) tiene por objeto *garantizar* la vigencia del Estado constitucional democrático de derecho, el cual exige la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, estrictamente apegadas a la Constitución y la ley.

2. FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y GARANTISMO JURÍDICO

En el modelo de Estado constitucional democrático de derecho, todos los órganos del poder público se encuentran sometidos invariablemente a la Constitución, que es la norma suprema del sistema, y, por tanto, como se verá, la ley está subordinada doblemente a la Constitución, tanto en un plano formal como en un plano sustancial. Además, la existencia de tribunales dotados de facultades para controlar la constitucionalidad de actos y resoluciones, así como de las normas jurídicas de carácter general aprobadas por cuerpos legislativos, constituye uno de los rasgos centrales de las democracias constitucionales y, en consecuencia, del constitucionalismo.⁴ El control jurisdiccional del poder es consustancial al constitucionalismo tanto moderno como antiguo.⁵

De ahí que sea relevante dar cuenta del papel que los tribunales están llamados a realizar en el moderno «Estado constitucional democrático de derecho»,⁶ para utilizar una categoría lo suficientemente comprehensiva para subrayar los rasgos necesarios de las democracias constitucionales.⁷ Ello es así porque, como sostiene Manuel Aragón, «No hay derecho sin jurisdicción, ni Estado de Derecho sin independencia judicial, ni derechos sin jueces».⁸

² Vid., Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2001, 2ª ed., pp. 259-261 y 341-346; idem y Valencia Carmona Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Editorial Porrúa, 3ª ed., 2003; Hans Kelsen, «La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)», traducción Rolando Tamayo y Salmorán, en *Anuario Jurídico*, n° 1, México, IJ-UNAM, 1974, pp. 489-500.

³ La ley reglamentaria del citado sistema federal es la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la cual encomienda a diversos órganos —según el caso— del Instituto Federal Electoral la competencia para resolver el llamado recurso de revisión (de naturaleza administrativa) y a las distintas salas (Superior o Regionales, según su competencia) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer y resolver los restantes medios de impugnación (de naturaleza jurisdiccional), en el entendido de que a través del juicio de revisión constitucional electoral y en ciertos supuestos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la Sala Superior puede conocer de impugnaciones —por razones, básicamente, de constitucionalidad— contra actos de autoridades electorales de las entidades federativas, relacionados con elecciones locales. Por su parte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso d), de la propia Constitución federal, cada Estado —en ejercicio de su autonomía— establece su propio sistema local de medios de impugnación en materia electoral, así como los órganos administrativos y jurisdiccionales encargados de su sustanciación y resolución.

⁴ Cfr., Santiago Nino Carlos, *La constitución de la democracia deliberativa*, traducción Roberto P. Saba, Madrid, Gedisa, 1997, p. 258.

⁵ Cfr., Prieto Sanchís Luis, *Constitucionalismo y positivismo*, México, Fontamara (Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política n° 60), 1997, p. 16; vid., Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, traducción de la 6ª ed. en italiano por Fix-Zamudio Héctor, México, Fondo de Cultura Económica, p. 124.

⁶ Vid., el sugerente ensayo de Cossío Díaz José Ramón, «Concepciones de la democracia y justicia electoral», en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, n° 22, México, IFE, 2002, pp. 13-24.

⁷ Con esta fórmula no paso por alto, desde luego, el contenido social del constitucionalismo moderno que se resume en la necesidad de salvaguardar el valor de la igualdad material y que se recoge en el enunciado «Estado de derecho, social y democrático» (vid., Cossío Díaz, *ibidem*, p. 48). La constitucionalización de los derechos sociales y las políticas de bienestar concomitantes son dos de los logros más notables en el ámbito jurídico-político en el siglo xx (cfr., Luigi Ferrajoli, «Introducción», en Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002, p. 9).

⁸ Aragón, Manuel, *El juez ordinario entre legalidad y constitucionalidad*, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita (Temas de Derecho Público n° 44), 1997, p. 30.

La función garantista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Ferrajoli ha propuesto un modelo multidimensional de democracia constitucional que comprende una redefinición jurídica de la democracia, conforme con la cual una democracia representativa sustentada en los principios de sufragio universal y de mayoría constituye una condición necesaria, mas no suficiente, de la democracia,⁹ toda vez que resulta insostenible la idea de la democracia como régimen político basado en un conjunto de reglas que aseguran el poder omnímodo de la mayoría.¹⁰

Así, en las democracias constitucionales no sólo es necesario y suficiente que la creación de las normas, destacadamente las leyes, cumplan con ciertos criterios procedimentales para su validez formal sino que se requiere, además, que su contenido sea congruente con los principios y reglas que constituyen las «normas sustanciales de la democracia»,¹¹ que constriñen los poderes de la mayoría, mediante «límites» o «vínculos» en cuanto al contenido. Precisamente, la constitucionalización rígida de los derechos fundamentales, al establecer tales «límites» o «vínculos» que se traducen en obligaciones de no interferencia o en obligaciones de hacer, ha introducido un elemento sustancial en la democracia constitucional, en adición a los componentes políticos, meramente formales o procedimentales.¹² Así, los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, consistentes en expectativas negativas de no

interferencia (como, por ejemplo, el derecho de libertad de expresión), establecen «límites», es decir, prohibiciones de afectación cuya violación produce contradicciones normativas; igualmente, los derechos fundamentales consistentes en expectativas positivas (como los derechos sociales) imponen «vínculos», es decir, obligaciones prestacionales cuya inobservancia acarrea «lagunas».¹³

Dichas normas sustanciales delimitan el ámbito de lo que Ferrajoli ha denominado «esfera de lo indecible»,¹⁴ lo que significa que los derechos fundamentales deben estar sustraídos de los poderes de la mayoría, esto es, los derechos fundamentales sólo han de poder ser expandidos, nunca restringidos ni, *a fortiori*, suprimidos. Desde mi perspectiva, aquí radica, junto a la existencia de tribunales que garanticen dichos derechos, la clave del carácter rígido de las constituciones de los Estados constitucionales democráticos de derecho.

Bajo estas premisas, Ferrajoli sostiene un modelo multidimensional de democracia constituido por cuatro vertientes correspondientes a los cuatro tipos de derechos fundamentales que el propio Ferrajoli distingue: los derechos políticos, los derechos civiles, los derechos de libertad y los derechos sociales, que dan lugar, a su vez, a las nociones de democracia política, democracia civil, democracia liberal y democracia social, respectivamente.¹⁵

Es importante destacar que la contribución de Bovero¹⁶ a esta visión —como ha reconocido el propio Ferrajoli—¹⁷ es que la vertiente de la democracia política es fundamental en el sentido de que las demás dimensiones —la democracia civil, la democracia liberal y la democracia social— presuponen la democracia política, pero no a la inversa.

⁹ Cfr., Ferrajoli, Luigi, «Hacia una teoría jurídica de la democracia», *Teoría de la democracia, dos perspectivas comparadas*, traducción de Lorenzo Córdoba, México, Instituto Federal Electoral, 2002, p. 8.

¹⁰ Cfr., Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, traducción de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, Madrid, Trotta, 2000, p. 37.

¹¹ Ferrajoli distingue la simple validez formal de las normas jurídicas de la validez sustancial de las normas jurídicas. En palabras de Ferrajoli, «...la existencia de normas inválidas puede ser fácilmente explicada con sólo distinguir dos dimensiones de la regularidad o legitimidad de las normas: la que se puede llamar vigencia o existencia, que hace referencia a la *forma* de los actos normativos y que depende de la conformidad o correspondencia con las *normas formales* sobre su formación; y la validez propiamente dicha o, si se trata de leyes, la constitucionalidad, que, por el contrario, tienen que ver con su *significado* o contenido y que depende de la coherencia con las *normas sustanciales* sobre su producción» (*Derechos y garantías. La ley del más débil*, traducción de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 1999, p. 21).

¹² Cfr., Ferrajoli, Luigi, *El garantismo y la filosofía del derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia (Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho n° 15), 2001, p. 169.

¹³ Cfr., Ferrajoli, «Hacia una teoría jurídica de la democracia», *op. cit.* (*supra*, nota 9), p. 17. «Ninguna mayoría, ni siquiera por unanimidad, puede legítimamente decidir la violación de un derecho de libertad o no decidir la satisfacción de un derecho social» (*idem*, *Derechos y garantías ...*, *op. cit.* (*supra*, nota 11), p. 24.

¹⁴ Cfr., Ferrajoli, *Derechos y garantías ...*, *op. cit.* (*supra*, nota 11), p. 51.

¹⁵ Cfr., Ferrajoli, «Hacia una teoría jurídica de la democracia», *op. cit.* (*supra*, nota 9), p. 19.

¹⁶ Vid., Bovero, Michelangelo, «Derechos fundamentales y democracia en la teoría de Ferrajoli. Un acuerdo global y una discrepancia concreta», en Ferrajoli, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, *op. cit.* (*supra*, nota 10), pp. 215-242.

¹⁷ Cfr., Ferrajoli, «Hacia una teoría jurídica de la democracia», *op. cit.* (*supra*, nota 9), p. 19.

Así, la democracia política es una condición necesaria para que pueda hablarse de democracia en cualquier sentido, en tanto que las cuatro dimensiones, necesarias por sí mismas, tomadas conjuntamente, son condiciones suficientes del modelo de democracia constitucional.

Dicho modelo implica un robustecimiento y expansión de la jurisdicción, así como una mayor legitimación de la rama judicial y de su independencia frente a los otros órganos del poder público.¹⁸ En efecto, la posibilidad de inaplicar o declarar la invalidez de normas contrarias a los principios y derechos fundamentales establecidos en las normas constitucionales sustanciales confiere a la jurisdicción «una función de garantía del ciudadano frente a las violaciones de cualquier nivel de la legalidad por parte de los poderes públicos».¹⁹

De modo que, bajo este modelo del constitucionalismo, también llamado *garantista*, la idea de sujeción a la ley ha variado, siendo ahora sujeción no a la letra de la ley —cualquiera que fuere su significado— sino a la ley válida, es decir, conforme con la Constitución. De ahí que la interpretación de la ley, especialmente la que realizan los tribunales constitucionales, constituye una reinterpretación de la ley a la luz de la Constitución y, en caso de una contradicción entre la norma inferior y la norma

constitucional, el juzgador deberá inaplicar o declarar la invalidez de la primera cuando tenga facultades para ello o, ante una eventual laguna legislativa, aplicar directamente la Constitución, o bien, resolver una cuestión interpretativa, en la que estén en juego diversas posibilidades, en favor de aquella que se encuentre conforme con la Constitución.²⁰ Así, en el Estado constitucional democrático de derecho prevalece, ante todo, una sujeción a la Constitución, aunque, desde luego, sin infravalorar la ley. El principio de constitucionalidad —como sostiene Manuel Aragón— ha venido a enriquecer, no a reemplazar, el principio de legalidad.²¹

En suma, en esta sujeción del juez —particularmente del juez constitucional— a la Constitución y, por tanto, en su papel de *garante* de los principios y derechos fundamentales que sus normas sustancialmente establecen, así como de que todos y cada uno de los órganos del poder público se ajusten a sus respectivos límites, radica uno de los principales fundamentos que legitiman la función jurisdiccional en una democracia constitucional.

En efecto, como señala Manuel Atienza,²² en los últimos años se ha desarrollado una nueva concepción de, y para, el derecho de los Estados constitucionales. Entre algunos de los rasgos de esta concepción destacan: *i*) El reconocimiento de la importancia de los principios —además de las reglas— como un componente esencial del orden jurídico; *ii*) La incorporación del modelo del constitucionalismo o *garantista*, lo que implica, entre otras consecuencias, concebir la validez jurídica en términos sustantivos y no simplemente formales; *iii*) Una nueva idea de sujeción a la ley, ya no como

¹⁸ Como destaca Perfecto Andrés, «La emergencia de la perspectiva constitucional en la aplicación de la ley —entiende Ferrajoli, a diferencia de lo que muchas veces se ha dicho— no amplía peligrosamente el campo de actuación y la discrecionalidad del intérprete. El deber de observancia de la Constitución añade también en ese plano un plus de sujeción, en la medida en que limita el abanico de las interpretaciones legítimas y porque el deber constitucional de motivación de las decisiones judiciales proscribió el decisionismo tan arraigado en los viejos hábitos judiciales» [Andrés Ibáñez, Perfecto, «Prólogo», en Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, op. cit. (supra, nota 11), pp. 11-12]. En palabras de Ferrajoli: «Claro que si éste es el papel de la jurisdicción, no tiene sentido la alarma de quienes denuncian, frente al crecimiento de las intervenciones judiciales contra las violaciones de la ley por parte de los poderes públicos, el riesgo de la jurisdiccionalización de la política y de la politización de la justicia. De hecho, la jurisdicción no consiste en un control genérico de la legalidad para producir invasiones de campo en el ámbito de lo que es decidible en la política, ya que aquélla interviene sólo sobre lo que no es decidible por la política, es decir, sobre los actos inválidos y los actos ilícitos» (*idem*, «El papel de la función judicial en el Estado de derecho», el cual se publica también en el presente número de *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*).

¹⁹ *Cf.*, Ferrajoli, *Derechos y garantías...*, op. cit. (supra, nota 11), p. 26.

²⁰ Tal como lo ha hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en diversas ejecutorias, v. gr., en la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-041/2002, en donde se sostuvo que debe privilegiarse una interpretación conforme con la Constitución que atienda al sistema de distribución de competencias entre órganos jurisdiccionales federales y locales, de tal manera que, mientras no implique una denegación de justicia, se permita agotar los medios de impugnación ante tribunales electorales locales antes de acudir a alguno de los de naturaleza constitucional que conoce el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

²¹ *Cf.*, Aragón, *El juez ordinario entre legalidad y constitucionalidad*, op. cit. (supra, nota 8), pp. 37-38.

²² *Cf.*, Atienza, Manuel, *El sentido del derecho*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 309-310.

La función garantista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

una sujeción a la letra de la ley sino una sujeción a la «ley válida», es decir, conforme con la Constitución, y *iii*) La atención creciente a la argumentación jurídica, es decir, la necesidad de que los fallos judiciales estén fundados en razones, «como característica esencial de una sociedad democrática en la que es el poder el que se somete a la razón, y no la razón al poder».

Asimismo, como advierte Archibald Cox, la relevancia de la función jurisdiccional también deriva de la filosofía básica de la doctrina de la separación de poderes que no sólo busca oponer un poder a otro, sino «multiplicar los lugares a los cuales un ciudadano puede recurrir en busca de desagravio a las ofensas que le fueron inferidas».²³ Observa, además, que, dado el volumen y el quehacer de las ramas políticas de gobierno, el poder judicial es, con frecuencia y en forma cada vez más creciente, el único sitio donde puede lograrse el desagravio; la multiplicación de los centros a los cuales los ciudadanos pueden recurrir para lograr un remedio jurisdiccional a tales agravios, una vez que se aplica en casos concretos la ley creada por la mayoría y se aprecian de mejor manera sus efectos nocivos sobre ciertos sectores de la sociedad, contribuye a la adecuada tutela jurisdiccional de los derechos de las minorías,²⁴ la salvaguarda de la supremacía de la Constitución y la consolidación de la democracia constitucional. Al respecto, cabe recordar, con Kelsen, que «la jurisdicción constitucional es un medio de protección eficaz de la minoría contra las invasiones de la mayoría».²⁵

El otorgamiento de facultades de control jurisdiccional de la constitucionalidad de leyes y actos en materia electoral a partir de la reforma

constitucional de 1996, en adición al mero control jurisdiccional de la legalidad de los actos comiciales que se encomendaba a los anteriores tribunales electorales, equivale —parafraseando a Ferrajoli— a un *nuevo paradigma en el desempeño de la función jurisdiccional electoral en México*, en tanto que implica en dicho ámbito el tránsito del clásico Estado (legislativo) de derecho —que caracterizó al siglo XIX y parte del XX, donde regía básicamente la primacía de la ley y, en consecuencia, la omnipotencia de la mayoría que eventualmente conformaba el órgano legislativo— al moderno Estado constitucional de derecho —que se ha desarrollado después de la Segunda Guerra Mundial, en el que las normas constitucionales rígidas incorporan principios y derechos fundamentales como límites y vínculos ya no sólo para el juez y las autoridades administrativas sino para la legislatura—, como es común en las democracias avanzadas.²⁶

De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, fracción IV, y 99 constitucionales,²⁷ así como del 3º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene atribuciones para resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones bajo su competencia y, al efecto, ejercer un control no sólo de la legalidad sino también de la constitucionalidad de todos y cada uno de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales, así como de los de las entidades federativas, que pue-

²³ Cox, Archibald, *The Role of the Supreme Court in American Government*, New York, Oxford University Press, pp. 114-115.

²⁴ *Cfr. Ibidem*, p. 115. Como dice Jon Elster, «una ley puede tener un potencial de violación de derechos que resulta muy difícil de advertir antes de que se plantee un caso concreto» [Elster, Jon, «Régimen de mayorías y derechos individuales», en *De los derechos humanos*, Shute, Stephen y Hurley, Susan (eds.), Madrid, Trotta, 1998, p. 180].

²⁵ Kelsen, «La garantía jurisdiccional . . .», *op. cit. (supra, nota 2)*, p. 512. Dworkin, Ronald, incluso, caracteriza a los derechos fundamentales como derechos contra la mayoría (*vid. Los derechos en serio*, traducción Marta Gustavino, Madrid, Editorial Planeta-De Agostini, 1993, pp. 289-296).

²⁶ *Vid.*, Ferrajoli, *Derechos y garantías. . .*, *op. cit. (supra, nota 11)*, pp. 65-68.

²⁷ En la fracción IV del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece expresamente que **«Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación** en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución». Por su parte, en el párrafo cuarto del artículo 99 de la Constitución federal se establece que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la propia Constitución y según lo disponga la ley, sobre los distintos tipos de impugnaciones y conflictos que señala la propia Constitución, entre los cuales se incluye las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que violen normas constitucionales o legales.

dan ser determinantes para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de las elecciones.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que: «...el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene la elevada encomienda constitucional de salvaguardar el respeto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con actos y resoluciones electorales y que en esa función tiene carácter de órgano terminal ...».²⁸ Cabe destacar que la misma Suprema Corte ha sostenido que las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos del artículo 99 constitucional, son «definitivas e inatacables también para ella».²⁹ El siguiente apartado se aboca, precisamente, a ofrecer un panorama sobre la trascendente función *garantista* que ha venido desempeñando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

3. CRITERIOS RELEVANTES Y GARANTISTAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

Por lo que se refiere al sistema mexicano de justicia electoral, la función *garantista* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se evidencia a través del análisis de los diversos criterios relevantes y tesis jurisprudenciales de la Sala Superior del propio órgano jurisdiccional,³⁰ los cuales cabe clasificarlos según se refieran al derecho a acceder a la justicia electoral y a que ésta se imparta de manera completa y efectiva; la protección amplia de los derechos político-electorales del ciudadano; el fortalecimiento del sistema de partidos políticos; la de-

mocracia interna de los partidos políticos, y el control efectivo de la regularidad constitucional y legal en materia electoral.

a) Derecho a la impartición de justicia electoral accesible, completa y efectiva

- i) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha demostrado una *vocación garantista y antiformalista*, que se manifiesta, por ejemplo, en que basta que el actor exprese en su demanda con claridad la *causa petendi*, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y su pretensión, para que el Tribunal se ocupe de su estudio, sin necesidad de sujetarse a determinados formalismos o solemnidades;³¹ incluso, los agravios pueden encontrarse en cualquier parte del escrito de demanda y no necesariamente en algún capítulo particular,³² además de que el juez debe interpretar el curso por el cual se interpone un medio de impugnación para determinar la verdadera intención del actor.³³
- ii) El error en la elección o designación de la vía impugnativa no determina necesariamente su improcedencia, debiéndosele dar al curso el trámite que corresponde si es manifiesta la voluntad del inconforme de oponerse a determinado acto.³⁴ Incluso, el citado criterio debe hacerse extensivo para cubrir no sólo los casos en que los actores equivoquen la vía idónea de entre los distintos juicios o recursos previstos en la ley adjetiva federal

²⁸ Ejecutoria de la contradicción de tesis 2/2000, p. 151.

²⁹ Sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 18/2001 y 20/2001, promovida por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en contra de la Quincuagésima Legislatura del Congreso y del Gobernador, ambos del Estado de Yucatán.

³⁰ Sin desconocer las significativas contribuciones de las Salas Regionales del citado Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de los tribunales electorales de las diversas entidades federativas e, incluso, de diversos órganos del Instituto Federal Electoral e institutos electorales locales, muchos de cuyos criterios la Sala Superior del referido órgano jurisdiccional —cuando ha conocido de impugnaciones respecto de sus actos o resoluciones— se ha concretado a confirmarlos y hacerlos suyos.

³¹ El texto de la jurisprudencia puede consultarse bajo el rubro: AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, en *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2002, Compilación Oficial*, volumen Jurisprudencia, México, TEJF, 2003, pp. 11-12.

³² Vid., tesis de jurisprudencia: AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL, en *Jurisprudencia ...*, *ibidem*, pp. 12-13.

³³ Vid., tesis de jurisprudencia: MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL CURSO QUE LOS CONTIENE PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR, en *Jurisprudencia*, *ibidem*, pp. 131-132.

³⁴ Vid., tesis de jurisprudencia: MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN DE LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA, en *Jurisprudencia ...*, *ibidem*, pp. 125-126.

La función garantista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

sino también aquellos en que el error sea producto de la confusión derivada de intentar un medio impugnativo federal cuando lo correcto hubiese sido incoar uno de los previstos en las leyes locales respectivas.³⁵

- iii) Reiteradamente se han realizado interpretaciones amplias para facilitar el cumplimiento de requisitos procesales por parte de los ciudadanos, partidos políticos y organizaciones de ciudadanos, a fin de favorecer el acceso a la administración de justicia (interpretaciones *favor acti*). Esta labor se ha complementado al considerar que las causas de improcedencia (tanto para desechar como para sobreseer algún medio de impugnación) deben aplicarse de manera estricta y estar plenamente acreditadas.
- iv) En la mayoría de los medios de impugnación electoral, se contempla legalmente la institución de la suplencia de la deficiencia en la argumentación de los agravios, siempre que éstos puedan deducirse claramente de los hechos expuestos en la demanda, en beneficio del acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva, en el entendido de que cabría ponderar si sería conveniente que dicha institución se ampliara a la totalidad de los respectivos medios de impugnación, teniendo en cuenta que su objetivo es salvaguardar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como la naturaleza de orden público de las normas que tutela.
- v) Las normas procesales, especialmente aquellas por las que se imponen cargas, deben interpretarse de la forma que resulten más favorables para las comunidades indígenas, atendiendo al carácter tuitivo o tutelar de los medios procesales encaminados a la protección de los derechos político-electorales del ciuda-

dano y para garantizar a tales comunidades el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado.³⁶

- vi) Los partidos políticos tienen la capacidad para actuar en los medios de impugnación no sólo para la defensa de su acervo jurídico propio sino, por su naturaleza de entidades de interés público, tienen derecho a ejercer cierto tipo de acciones procesales que gozan de las características de las de interés público o colectivas, por las cuales se tutelan los intereses difusos de comunidades indeterminadas o amorfas, y se ejercen en favor de los integrantes de cierto grupo, clase (como la ciudadanía) o sociedad.³⁷ Incluso, dada su naturaleza de entidades de interés público, así como la legitimación procesal y las funciones que el orden jurídico les confiere, algunos magistrados de la Sala Superior han estimado que los partidos políticos cuentan con un interés en beneficio de la ley, con el objeto de garantizar, a través de los medios de impugnación que tienen derecho a promover, que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.
- vii) Las omisiones en materia electoral también se han considerado impugnables, en virtud de que si bien la ley se refiere expresamente a actos y resoluciones como los susceptibles de ser impugnados, el primero de esos términos debe entenderse en un sentido más amplio, es decir, como toda situación fáctica o jurídica que tenga una suficiencia tal que la haga capaz de alterar el orden constitucional y legal, ya sea que provenga de un hacer (acto en

³⁵ Vid., tesis relevante con el rubro: MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL O FEDERAL. POSIBILIDAD DE REENCUZARLO A TRAVÉS DE LA VÍA IDÓNEA, en *Jurisprudencia ...*, op. cit., volumen Tesis Relevantes, pp. 555-557.

³⁶ Vid., las tesis relevantes: PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL Y PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS PROCESALES DEBE HACERSE DE LA FORMA QUE LES SEA MÁS FAVORABLE, en *Jurisprudencia ...*, ibidem, pp. 679-681.

³⁷ Vid., tesis de jurisprudencia bajo el rubro: PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES, en *Jurisprudencia ...*, op. cit., volumen Jurisprudencia, pp. 155-157.

sentido estricto) o un no hacer (omisión propiamente dicha), siempre que, en este último supuesto, exista una norma jurídica que imponga ese deber jurídico de hacer a la autoridad a la que se imputa la omisión. Asimismo, tratándose de omisiones, por tratarse de un hecho de tracto sucesivo, el plazo para presentar el medio de impugnación no fenece mientras subsista la omisión en el cumplimiento de la obligación de que se trate.³⁸

- viii) En materia electoral, son procedentes las llamadas acciones declarativas, esto es, aquellas que únicamente persiguen una declaración judicial sobre determinada situación jurídica.³⁹
- ix) Con el objeto de favorecer el acceso a la administración de justicia, cuando el escrito mediante el cual se ejerce un derecho en un procedimiento cumple con los requisitos esenciales, pero se omite alguna formalidad o elemento de menor entidad que puede traer como consecuencia el rechazo de la petición, la autoridad electoral, antes de emitir su resolución, debe formular y notificar una prevención al promovente, concediéndole un plazo perentorio, para que éste manifieste lo que convenga a su interés respecto de los requisitos supuesta o realmente omitidos o satisfechos irregularmente, así como para probar, en su caso, que su solicitud sí reúne los requisitos exigidos legalmente, o bien, para que complete o exhiba las constancias omitidas, aun cuando en la ley en que se regule el procedimiento de que se trate no se contemple expresamente esa posibilidad.
- x) En general, la demanda no es susceptible de ser ampliada en razón de que los principios de definitividad y preclusión lo im-

piden. Sin embargo, en virtud de que el derecho a la tutela judicial y el derecho de defensa y audiencia implican que los justiciables conozcan los hechos en que se funden los actos afectatorios de sus intereses, para que puedan asumir una actitud determinada frente a los mismos y estén en posibilidad de aportar las pruebas que estimen necesarias para justificar sus pretensiones, cuando en fecha posterior a la interposición de una demanda surgen nuevos hechos estrechamente relacionados con aquellos en los que el actor sustentó sus pretensiones o se conocen hechos anteriores que se ignoraban, se debe admitir la necesidad de que la autoridad jurisdiccional del conocimiento le dé oportunidad de defensa respecto de los hechos novedosos o desconocidos, como ocurre cuando, por ejemplo, la autoridad responsable, al rendir su informe circunstanciado, hace mención de tales hechos, lo cual justifica, en este supuesto, la ampliación de la demanda.⁴⁰

- xi) En aras de evitar que ciertos actos de autoridades electorales que puedan vulnerar lo previsto en la Constitución federal y la ley sean inmunes al control jurisdiccional, se ha considerado que los actos y resoluciones de las comisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral son susceptibles de impugnarse ante la propia Sala Superior, a través del recurso de apelación.⁴¹
- xii) Aun cuando algunas leyes estatales no prevean en forma explícita la intervención en algún tipo de juicio o recurso de quien tradicionalmente se ha considerado tercero interesado por tener un interés incompatible con el del actor, de cualquier

³⁸ *Vid.*, tesis relevante PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES, en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.*, volumen Tesis Relevantes, pp. 626-627.

³⁹ Véase sentencia del expediente SUP-JDC-002/2003, resuelto el veintidós de enero de dos mil tres.

⁴⁰ *Vid.*, tesis relevante AMPLIACIÓN DE DEMANDA. CASOS EN QUE SE ADMITE POR NO AFECTAR A LOS PRINCIPIOS DE DEFINITIVIDAD Y PRECLUSIÓN, en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.*, volumen Tesis Relevantes, pp. 260-262.

⁴¹ *Vid.*, tesis relevante: COMISIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA IMPUGNACIÓN DE SUS ACTOS, en *Jurisprudencia ...*, *ibidem*, pp. 344-345.

La función garantista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

modo se le debe dar la oportunidad de comparecer y alegar en juicio, con base en una aplicación directa de los artículos 14 y 17, en relación con el 116, fracción IV, inciso *b*), de la Constitución federal, que establecen la garantía de audiencia o principio contradictorio.⁴²

- xiii*) La Sala Superior del Tribunal Electoral llegó a revocar diversas resoluciones judiciales que, con pretendida base en alguna disposición legal, consideraban que la presentación de los escritos de protesta ante el órgano electoral administrativo es un requisito de procedibilidad para un medio de impugnación judicial, por estimar que ello constituía un obstáculo para el acceso a la justicia electoral y una violación al derecho constitucional a la impartición de justicia por los tribunales⁴³ (en el entendido de que, de acuerdo con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución de contradicción de tesis 2/2000, en el sentido de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carece de atribuciones para inaplicar en casos concretos disposiciones legales que estime inconstitucionales, la tesis de jurisprudencia que estableció lo anterior ha dejado de surtir efectos jurídicos hacia el futuro, tal y como la Sala Superior del propio Tribunal Electoral lo ha reconocido en posteriores ejecutorias).
- xiv*) Con el objeto de garantizar la existencia de condiciones que no dejen en estado de indefensión a los justiciables y por las cuales se tenga certeza de que oportunamente conocieron los térmi-

nos del acto que les agravia, es necesaria la publicación de los convenios entre los institutos electorales federal y los de las distintas entidades federativas, por los que se fijen plazos para presentar la solicitud de expedición de la credencial para votar con fotografía, a fin de que tengan carácter obligatorio para los ciudadanos,⁴⁴ al igual que de todo acuerdo con efectos generales del Instituto Federal Electoral.⁴⁵ Asimismo, es necesario notificar de manera personal ciertos actos de los órganos legislativos locales que estén referidos a una comunidad en concreto o de las respectivas autoridades electorales dirigidos a alguna(s) persona(s) específica(s), a pesar de que hubieren sido publicados en el periódico oficial del Estado.

- xv*) El ejercicio prudente y frecuente de facultades directivas por parte del Tribunal Electoral, a través de la práctica de diligencias para mejor proveer, como los casos de apertura de paquetes electorales con el objeto de esclarecer la verdad material y establecer si se actualiza o no alguna causa de nulidad de la votación recibida en cierta casilla o, en su caso, verificar un nuevo escrutinio y cómputo de la votación respectiva, también ha contribuido a asegurar una justicia electoral completa y efectiva.
- xvi*) Los actos de designación de los integrantes del órgano superior de dirección responsable de la organización de las elecciones en cada entidad federativa, así como de los integrantes de los tribunales electorales locales, por parte de las legislaturas locales o, en su caso, por los tribunales superiores de justicia estatales, son actos materialmente administrativos de organización o califica-

⁴² *Vid.*, tesis relevante: TERCEROS INTERESADOS. DEBE ADMITIRSE SU INTERVENCIÓN AUN CUANDO NO LO ESTABLEZCA LA LEY (LEGISLACIÓN DE AGUASCALIENTES), en *Jurisprudencia ...*, *ibidem*, p. 772.

⁴³ *Vid.*, tesis de jurisprudencia con el rubro: ESCRITO DE PROTESTA. SU EXIGIBILIDAD COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento* n° 3, pp. 14-15.

⁴⁴ *Vid.*, tesis de jurisprudencia: CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. EL CONVENIO QUE FIJA EL PLAZO PARA SOLICITAR SU EXPEDICIÓN DEBE SATISFACER EL REQUISITO DE PUBLICIDAD PARA ESTIMARLO OBLIGATORIO, en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.*, volumen *Jurisprudencia*, pp. 47-48.

⁴⁵ *Vid.*, tesis relevante: ACUERDOS Y RESOLUCIONES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SE REQUIERE SU PUBLICACIÓN PARA TENER EFECTOS GENERALES, en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.*, volumen *Tesis Relevantes*, p. 247.

ción de los comicios locales, razón por la cual son impugnables ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.⁴⁶ Cabe precisar que, entre otros, los tres partidos políticos con mayor fuerza electoral en el país han impugnado ante la Sala Superior la designación de consejeros electorales y/o magistrados electorales cuando, en su opinión, tales designaciones no se realizan de acuerdo con la normativa aplicable, habiendo obtenido todos y cada uno de ellos sentencia estimatoria en los casos en que les ha asistido la razón.

xviii) La Sala Superior del Tribunal Electoral ha establecido que, con base en el principio de plena ejecución de las sentencias, recogido en el tercer párrafo del artículo 17 de la Constitución federal, tiene facultades para exigir el cumplimiento de todas sus resoluciones,⁴⁷ así como para remover todos los obstáculos que lo impidan⁴⁸ e, incluso, sustituir al efecto a la autoridad responsable cuando ésta injustificadamente rehúse ejecutarlas, dando lugar a una aplicación directa de la Constitución y la integración normativa con base en principios generales del derecho, aun en el supuesto de que legalmente no se encuentre previsto en forma explícita.

Asimismo, la Sala Superior ha sostenido que las diversas autoridades están obligadas a acatar sus sentencias, independientemente de que no tengan el carácter de responsables, cuando por

sus funciones deban realizar actos para su cumplimiento.⁴⁹

b) Protección amplia de los derechos político-electorales del ciudadano

i) Reiteradamente y dentro del marco constitucional, el Tribunal Electoral ha protegido y expandido los derechos fundamentales de carácter político-electoral de los ciudadanos, rechazando posiciones reduccionistas acerca de los derechos fundamentales y, en su lugar, favoreciendo interpretaciones de las normas que potencien el alcance y disfrute de tales derechos.

Parafraseando a Ricardo Guastini,⁵⁰ cabe sostener que mientras las disposiciones constitucionales que confieren poderes a los órganos del Estado deben ser objeto de una interpretación restrictiva,⁵¹ las disposiciones constitucionales que consagran derechos fundamentales deben ser objeto de una interpretación extensiva.⁵²

ii) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano no sólo es procedente cuando se alegan presuntas violaciones directas a los derechos de votar y ser votado, así como de asociación política y afiliación político-electoral, sino cuando se aducen presuntas violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los men-

⁴⁶ Vid., tesis de jurisprudencia: ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZACIÓN O CALIFICACIÓN DE COMICIOS LOCALES. SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, en *Jurisprudencia ...*, op. cit., volumen Jurisprudencia, pp. 10-11.

⁴⁷ Vid., tesis de jurisprudencia: TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. ESTÁ FACULTADO CONSTITUCIONALMENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE TODAS SUS RESOLUCIONES, en *Jurisprudencia ...*, ibidem, pp. 224-225.

⁴⁸ Vid., tesis relevante: EJECUCIÓN DE SENTENCIA. LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA COMPRENDE LA REMOCIÓN DE TODOS LOS OBSTÁCULOS QUE LA IMPIDAN, en *Jurisprudencia ...*, op. cit., volumen Tesis Relevantes, p. 403.

⁴⁹ Vid., tesis de jurisprudencia: EJECUCIÓN DE SENTENCIAS ELECTORALES. LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A ACATARLAS, INDEPENDIEMENTE DE QUE NO TENGAN EL CARÁCTER DE RESPONSABLES, CUANDO POR SUS FUNCIONES DEBAN DESPLEGAR ACTOS PARA SU CUMPLIMIENTO, en *Jurisprudencia ...*, op. cit., volumen Jurisprudencia, pp. 10-11.

⁵⁰ Cf., Guastini, Ricardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, México, UNAM-Porrúa, p. 121.

⁵¹ Vid., tesis relevante: INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. PARA EL EJERCICIO DE UNA FACULTAD IMPLÍCITA, POR EL CONSEJO GENERAL, REQUIERE DE UNA EXPRESA PARA LOGRAR LA EFECTIVIDAD DE ÉSTA, en *Jurisprudencia ...*, op. cit., volumen Tesis Relevantes, pp. 525-526.

⁵² Vid., tesis de jurisprudencia de la Sala Superior con el rubro: DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA, en *Jurisprudencia ...*, op. cit., volumen Jurisprudencia, pp. 72-73.

La función garantista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

cionados derechos político-electorales, como podrían ser los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión de las ideas, cuya protección sea indispensable a fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos derechos político-electorales, garantizando así el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva.

- iii) Los ciudadanos que hayan figurado como candidatos independientes o no partidarios en las elecciones donde legalmente se encuentra permitido (*v. gr.*, presidencias municipales auxiliares en el Estado de Tlaxcala), tienen legitimación e interés jurídico para impugnar las resoluciones electorales no sólo por razones de elegibilidad sino también para cuestionar los resultados correspondientes.⁵³
- iv) Cualquier ciudadano miembro de alguna comunidad indígena tiene legitimación e interés jurídico para promover algún medio de impugnación para controlar la regularidad de comicios bajo el sistema tradicional de usos y costumbres indígenas, como ocurrió en el caso de Tlacolulita, Oaxaca.⁵⁴
- v) Aun cuando los principios rectores de corte constitucional que rigen a toda elección no resultan exactamente aplicables a los comicios que se llevan a cabo para la renovación de los representantes de los pueblos y comunidades indígenas a través del sistema tradicional de usos y costumbres indígenas o de derecho consuetudinario, para que se les reconozca validez a los procedimientos o prácticas que se sigan, éstos no deben ser incompatibles con los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni con los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México.

En particular, el reconocimiento constitucional de las elecciones por el sistema de usos y costumbres indígenas no implica convalidar situaciones o conductas tendientes a perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades que tradicionalmente han perjudicado a individuos (en particular, a las mujeres) o minorías pertenecientes a los conglomerados indígenas, por ser irreconciliables con los valores, principios y reglas de un Estado constitucional democrático de derecho.⁵⁵

- vi) La normativa electoral de las diversas entidades federativas —de ser jurídicamente viable— debe interpretarse de forma tal que, conforme con la Constitución federal, se prevean también medios de impugnación ordinarios locales para la defensa de los derechos político-electorales del ciudadano y el control jurisdiccional de la legalidad electoral, de manera que no sólo sea la instancia federal la que garantice lo anterior sino también los órganos jurisdiccionales estatales y del Distrito Federal,⁵⁶ en pleno acatamiento de un federalismo judicial electoral. De este modo, a la vez que se hace una interpretación extensiva del derecho fundamental a la impartición de justicia, consagrado en los artículos 17, en relación con el 116, fracción IV, incisos *c)* y *d)*; 122, párrafo sexto, apartado C, base primera,

⁵³ *Vid.*, tesis relevante: CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVER EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PARA IMPUGNAR LOS RESULTADOS DE LA ELECCIÓN QUE PARTICIPEN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TLAXCALA), en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.*, volumen Tesis Relevantes, p. 294.

⁵⁴ *Vid.*, sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-037/99, aprobada el diez de febrero de dos mil.

⁵⁵ *Vid.*, las tesis relevantes: USOS Y COSTUMBRES. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN AFECTARSE SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO Y USOS Y COSTUMBRES. LAS ELECCIONES POR ESTE SISTEMA NO IMPLICAN POR SÍ MISMAS VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD, en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.*, volumen Tesis Relevantes, pp. 779-780 y 786-787.

⁵⁶ *Vid.*, sentencias recaídas en los expedientes SUP-JDC-041/2002, SUP-JDC-772/2002 y SUP-JRC-020/2003, aprobadas el siete de mayo y el dieciséis de agosto de dos mil dos, así como el doce de marzo de dos mil tres, respectivamente.

fracción V, inciso *f*), y 124, de la Constitución federal, se observa cabalmente el sistema de distribución competencial entre la federación y las entidades federativas en materia jurisdiccional electoral, en concordancia con la estructura federal del Estado mexicano.

- vii) Los ciudadanos también están legitimados para interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 35 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y no tan sólo los partidos políticos, como pudiera desprenderse de la literalidad del párrafo 3 de tal precepto, atendiendo a una interpretación sistemática, conforme con lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a fin de favorecer el acceso a la justicia electoral de los ciudadanos para combatir los actos y resoluciones que estimen los afectan.⁵⁷

c) Fortalecimiento del sistema de partidos políticos

Resultan numerosas las sentencias en las que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha asumido posiciones jurídicas que tienden al fortalecimiento del sistema de partidos políticos, entre las que cabe destacar las siguientes:

- i) Atendiendo al derecho fundamental de los partidos políticos nacionales y estatales con registro a recibir financiamiento público, en una primera etapa, la Sala Superior del Tribunal Electoral llegó a inaplicar, en casos concretos, disposiciones legales de las entidades federativas que contravenían la Constitución federal, al no prever la entrega de dicha prerrogativa para los partidos políticos que hubieren obtenido recientemente su registro⁵⁸ (si

bien, como se apuntó, debido a la resolución de contradicción de tesis 2/2000 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con posterioridad la Sala Superior se ha abstenido de inaplicar disposición legal alguna al carecer de atribuciones para analizar su constitucionalidad en casos concretos). En otros supuestos y siempre que ha sido jurídicamente viable, la propia Sala Superior ha realizado una interpretación conforme con la Constitución federal, que permita que todos los partidos políticos, incluso los de nueva creación, cuenten con recursos públicos para realizar sus actividades ordinarias permanentes, así como para la búsqueda de los sufragios.⁵⁹

- ii) Las boletas electorales sólo deben contener el color o combinación de colores y el emblema del partido o coalición respectiva, así como el nombre del candidato y cargo para el que se postula, por lo que resulta inválida la inclusión de un elemento distinto y alusivo a los candidatos en el emblema, ya que ello iría en detrimento del sistema de partidos políticos constitucionalmente previsto e implicaría la realización de propaganda durante la jornada electoral, además de que el contenido que la ley prevé para las boletas tiene un carácter limitativo.⁶⁰
- iii) Al confirmar la negativa de registro como candidato independiente a un ciudadano en la elección para gobernador del Estado de Michoacán, la mayoría de la Sala Superior estableció el criterio de que el derecho político-electoral fundamental de ser votado es de base constitucional y configuración legal, por lo que no tiene

⁵⁷ *Vid.*, ejecutoria dictada en el expediente SUP-JDC-1183/2002.

⁵⁸ Al respecto, puede verse la tesis de jurisprudencia bajo el rubro FINANCIAMIENTO PÚBLICO LOCAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE NUEVA CREACIÓN TIENEN DERECHO A RECIBIRLO (Legislación del Estado de Colima), en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, año 2001, Suplemento 4, p. 15.

⁵⁹ *Vid.*, tesis de jurisprudencia: FINANCIAMIENTO PÚBLICO LOCAL. EL DERECHO A RECIBIRLOS DIFERENTE PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARTICIPANTES EN UNA ELECCIÓN ANTERIOR QUE NO DEMOSTRARON CIERTA FUERZA ELECTORAL, RESPECTO DE LOS DE RECIENTE CREACIÓN, en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.*, volumen Jurisprudencia, pp. 97-98.

⁶⁰ *Vid.*, tesis relevantes: BOLETAS ELECTORALES. LA INCLUSIÓN DE LA FIGURA O IMAGEN DE CANDIDATOS IMPLICA UN ACTO DE PROPAGANDA PROHIBIDO Y BOLETAS ELECTORALES. NO DEBEN CONTENER ELEMENTOS DISTINTOS A LOS PREVISTOS EN LA LEY, en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.*, volumen Tesis Relevantes, pp. 283-286.

La función garantista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

un carácter absoluto, y si bien la Constitución federal no prevé el monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos, razón por la cual el legislador ordinario tiene atribuciones para establecer la posibilidad de candidaturas independientes o no partidarias (como ocurre, por ejemplo, con las candidaturas para presidencias municipales auxiliares de Tlaxcala), igualmente, no es necesariamente inconstitucional ni violatorio de los instrumentos internacionales de derechos humanos que el legislador ordinario (federal o local) prevea que los partidos políticos son los únicos que pueden presentar solicitudes para registrar candidatos, en ejercicio de su potestad de regular legalmente las calidades, requisitos, circunstancias y condiciones para el ejercicio del citado derecho en aras del interés general y en atención a las particularidades del desarrollo político y social de la respectiva entidad federativa, salvaguardando el sistema plural de partidos políticos y los demás derechos, fines, principios y valores constitucionales involucrados, máxime que resulta accesible a la ciudadanía formar un nuevo partido político local en el Estado de Michoacán pues, al efecto, entre otros requisitos razonables, basta la voluntad de tan sólo el 0.45% del padrón electoral.⁶¹

- iv) Los topes a los gastos de campaña se deben fijar para todos los partidos políticos respecto de cada elección, mas no de manera individual a cada uno de los partidos políticos contendientes. Ello implica que el límite a las erogaciones de los partidos políticos, coaliciones y sus candida-

tos se debe entender en función del total de lo que éstos pueden gastar en cada tipo de elección, independientemente del financiamiento público que cada uno reciba, el cual se determina en buena medida según la fuerza electoral que posea. En este sentido, el tope de gastos de campaña, además de estar fijado en función de cada elección, lo equitativo y legal es que el mismo sea determinado con base en elementos objetivos y en forma igualitaria para todos los partidos políticos contendientes, para que así se cumpla con la finalidad de propiciar transparencia e igualdad de oportunidades en la contienda electoral.⁶²

- v) La denominada «afiliación múltiple» a diversos partidos políticos se encuentra proscrita en el orden jurídico mexicano, toda vez que considerar lo contrario implicaría generar una ficción para cumplir con el requisito relativo al número de afiliados (que no se atendería en términos reales), provocando que no se logaran los objetivos perseguidos con la norma legal que establece dicho requisito, esto es, iría en detrimento del desarrollo de la vida democrática del país y de la participación política de los ciudadanos, lo que finalmente se traduciría en la ineficacia de las agrupaciones y partidos políticos, puesto que, a pesar de que existieran muchos de ellos con registros distintos, en última instancia, se trataría de las mismas personas y los beneficios u objetivos de promoción del desarrollo de la vida democrática y la cultura política se verían limitados a un número relativo de ciudadanos y no real en términos absolutos.⁶³

⁶¹ Vid., tesis relevantes: CANDIDATOS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NO ESTABLECE LA EXCLUSIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA SU POSTULACIÓN Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DERECHOS CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SÓLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES, en *Jurisprudencia ...*, *ibidem*, pp. 295-296 y 301-302; asimismo, véase sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-037/2001, aprobada el 25 de octubre de dos mil uno.

⁶² Vid., sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-096/2002, aprobada el nueve de mayo de dos mil dos.

⁶³ Vid., tesis de jurisprudencia: DERECHO DE ASOCIACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL. SU EJERCICIO NO ADMITE LA AFILIACIÓN SIMULTÁNEA A DOS O MÁS ENTES POLÍTICOS, en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.*, volumen Jurisprudencia, pp. 66-68, así como la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-055/2002, aprobada el once de junio de dos mil dos.

- vi) La pérdida del registro de un partido político no implica la desaparición de las obligaciones adquiridas durante su vigencia, como la relativa a la presentación de sus informes sobre el origen y monto de los recursos que haya recibido por cualquier modalidad de financiamiento.⁶⁴
- vii) Conforme con un criterio garantista, los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, en términos generales y en función de su pertinencia, son aplicables al derecho administrativo sancionador electoral, en tanto especie del *ius puniendi* estatal,⁶⁵ en este sentido, no sólo operan los principios *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, stricta et scripta* y *odiosa sunt restringenda* (toda infracción administrativa electoral y su sanción deben estar establecidas por escrito en una norma con suficiente cobertura legal en forma previa a la comisión del hecho, cuya interpretación y aplicación debe ser estricta y exacta) sino que la infracción de los partidos políticos a su normativa estatutaria no acarrea necesariamente una sanción, si el quebranto jurídico respectivo es mínimo o irrelevante, o bien, no se lesionan los bienes jurídicos que se tutelan, teniendo en cuenta que los sistemas punitivos son un recurso de última *ratio* y atendiendo a los principios de necesidad o intervención mínima y de lesividad u ofensividad del hecho.⁶⁶ Asimismo, el correspondiente procedimiento administrativo sancionador electoral, debe sustanciarse de conformidad con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.⁶⁷

d) **Democracia interna de los partidos políticos**

- i) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano siempre se ha considerado un *medio indirecto idóneo para promover la democracia interna de los partidos políticos*, a través de la tutela de los derechos de los ciudadanos a votar y ser votados en las elecciones, así como de asociarse y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, como ha ocurrido con motivo de la impugnación de los actos de las autoridades electorales en el ejercicio de sus atribuciones.
- ii) El mencionado juicio para la protección es procedente cuando algún afiliado de un partido político impugne el acto de registro de uno o varios candidatos por parte de la autoridad electoral, en el entendido de que si se demuestra que los mismos no fueron elegidos o seleccionados conforme con el procedimiento estatutario interno de su partido, el respectivo acto de la autoridad electoral debe revocarse por ser producto de un error propiciado por la solicitud del representante partidario.⁶⁸ Al respecto, debe tenerse presente que cuando se aduzcan meras violaciones estatutarias, mas no constitucionales, legales o de inelegibilidad, en la selección interna de los candidatos de un partido político, los únicos que cuentan con interés jurídico para impugnar el registro respectivo son los ciudadanos afiliados al propio partido político, toda vez que a uno distinto no le perjudica en forma alguna.⁶⁹

⁶⁴ Vid., tesis de jurisprudencia: REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO. SU PÉRDIDA NO IMPLICA QUE DESAPAREZCAN LAS OBLIGACIONES ADQUIRIDAS DURANTE SU VIGENCIA, en *Jurisprudencia ...*, *ibidem*, pp. 208-209.

⁶⁵ Vid., tesis relevantes: DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL Y RÉGIMEN ELECTORAL DISCIPLINARIO. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES, en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.*, volumen Tesis Relevantes, pp. 379-380 y 712-714.

⁶⁶ Vid., sentencia dictada el 28 de marzo de 2003 en el expediente SUP-RAP-041/2003.

⁶⁷ Vid., tesis de jurisprudencia: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD, en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.*, volumen *Jurisprudencia*, pp. 174-175.

⁶⁸ Vid., tesis de jurisprudencia: REGISTRO DE CANDIDATURAS. ES IMPUGNABLE SOBRE LA BASE DE QUE LOS CANDIDATOS NO FUERON ELECTOS CONFORME A LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO POSTULANTE, en *Jurisprudencia ...*, *ibidem*, pp. 205-207.

⁶⁹ Vid., tesis relevante: REGISTRO DE CANDIDATOS. NO IRROGA PERJUICIO ALGUNO A UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO AL POSTULANTE, CUANDO SE INVOCAN VIOLACIONES ESTATUTARIAS EN LA SELECCIÓN DE LOS MISMOS Y NO DE ELEGIBILIDAD, en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.*, volumen Tesis Relevantes, pp. 717-718.

La función garantista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

- iii) A fin de asegurar que se dé efectividad a los procedimientos internos para la designación de dirigencias de los partidos políticos, así como *garantizar el cumplimiento de la normativa partidaria interna*, la autoridad electoral encargada del registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos, posee atribuciones también para verificar previamente que el partido político interesado haya dado cumplimiento al procedimiento establecido en sus estatutos para llevar a cabo la designación de sus dirigentes, a fin de que, una vez realizado esto, se proceda al registro en los libros respectivos y aquella no se convierta en una mera registradora de actos,⁷⁰ contando los afiliados del propio partido con legitimación e interés jurídico para impugnar el acto registral respectivo.
- iv) Los registros a cargo de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral relativos a los documentos básicos y cuadros dirigentes de los partidos políticos, así como a los procedimientos que sustenten su designación o elección, tienen el carácter de públicos, por lo que el acceso a los mismos debe estar abierto a los ciudadanos peticionarios (en general y no sólo a los afiliados del respectivo partido), en virtud de que la información anotada está relacionada con entidades de interés público y el registro lo lleva un organismo público autónomo sin que legalmente se prevea que la respectiva información tenga carácter confidencial. Ello debe ser así no sólo para *garantizar el derecho constitucional a la información del ciudadano* sino para que éste se encuentre en aptitud de ejercer libremente su derecho político-electoral de asociación en su vertien-

te de afiliación.⁷¹ Es importante resaltar también que el citado criterio garante del derecho de información política-electoral, se estableció pioneramente por la Sala Superior del Tribunal Electoral antes de la expedición de la reciente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental y en aplicación directa del artículo 6º constitucional.

- v) El medio idóneo para impugnar una resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral recaída en un procedimiento administrativo sancionador electoral, instaurado con motivo de una queja planteada por un ciudadano afiliado al partido político en contra del cual se siga dicho procedimiento, es el recurso de apelación mas no el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.⁷² Lo anterior implicó, por una parte, que se abandonara el criterio anterior de una mayoría distinta de la Sala Superior en el que se sostenía que el procedimiento administrativo sancionador electoral previsto en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales podría tener como uno de sus efectos restituir al ciudadano quejoso en sus derechos político-electorales violados⁷³ (en tanto que la resolución que le recaiga a dicho procedimiento, según se estableció en el nuevo criterio, se debe circunscribir a determinar si se acredita o no la

⁷⁰ Vid., tesis relevante: DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS. PARA REGISTRAR A LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS, PUEDE REVISAR LA REGULARIDAD DE LA DESIGNACIÓN O ELECCIÓN, en *Jurisprudencia ...*, *ibidem*, pp. 399-400.

⁷¹ Vid., sentencias recaídas en los expedientes SUP-JDC-117/2001, SUP-JDC-127/2001 y SUP-JDC-128/2001.

⁷² Vid., sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-805/2002, resuelta el veintisiete de febrero de dos mil tres. Previamente, se había establecido el siguiente criterio contenido en la tesis relevante ELECCIONES INTERNAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE ATRIBUCIONES PARA CONOCER DE INFRACCIONES A LOS ESTATUTOS E IMPONER LAS SANCIONES RESPECTIVAS, en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.*, volumen Tesis Relevantes, pp. 407-408.

⁷³ Vid., sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-021/2000, resuelta el treinta de enero de dos mil uno, que dio lugar al siguiente criterio establecido por la mayoría de la Sala Superior: DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. SU VIOLACIÓN POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NOSÓLO FACULTA AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL A IMPONER LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, SINO QUE LO CONSTRIÑE TAMBIÉN A RESTITUIR AL AFECTADO EN EL GOCE DEL DERECHO VIOLADO, en *Jurisprudencia ...*, *ibidem*, pp. 383-384.

comisión de una infracción administrativa y, en su caso, imponer la sanción correspondiente) y, por la otra, que se anunciara que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano podría ser procedente para combatir directamente ciertos actos de partidos políticos, cuando algún afiliado a determinado partido pretendiese ser restituido en el goce o ejercicio de su derecho político-electoral fundamental supuestamente violado a través de la posible infracción legal o estatutaria cometida por el propio partido político.

- vi) En una ejecutoria más reciente,⁷⁴ una nueva mayoría de la Sala Superior, al revalorar los elementos existentes en la legislación aplicable del sistema de medios de impugnación en materia electoral y realizar una interpretación preponderantemente sistemática y funcional, así como conforme con la Constitución federal, sostuvo que, de acuerdo con lo dispuesto, entre otros, en los artículos 17 y 41 del propio ordenamiento constitucional, así como 12, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los partidos políticos pueden ser sujetos pasivos o parte demandada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por lo que éste es jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivos de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus afiliados, cuando no existan otros medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, interrumpiendo la jurisprudencia anterior y dando origen a una nueva, bajo el rubro «JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS».

- vii) Antes de acudir a una instancia administrativa o jurisdiccional en busca de desagravio, atendiendo a la exigencia legal de que los estatutos de los partidos políticos prevean medios internos de defensa de los derechos político-electorales de sus afiliados, el afiliado presuntamente afectado debe agotar las instancias internas partidarias, en la inteligencia de que si pretendiera tanto la imposición de una sanción como la restitución en el goce de su derecho político-electoral, una vez agotadas tales instancias internas, primero debe promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en busca de su restitución y, una vez resuelto este último, incoar el respectivo procedimiento administrativo sancionador electoral.⁷⁵
- viii) Existen distintos momentos o hipótesis en que se pueden impugnar los estatutos de un partido político o una coalición, a fin de garantizar que se ajusten a los principios democráticos exigidos constitucional y legalmente.⁷⁶ En efecto, una primera ocurre al momento en que el Consejo General del Instituto Federal Electoral otorga el registro a una organización de ciudadanos como partido político o a dos o más partidos políticos como coalición; uno segundo, cuando se realizan modificaciones posteriores a los estatutos y el mismo Consejo General declara la procedencia constitucional y legal de la modificación, así como un tercer supuesto se presenta cuando la autoridad electoral

⁷⁴ Vid., sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-084/2003, resuelta el veintiocho de marzo de dos mil tres.

⁷⁵ Vid., tesis de jurisprudencia: MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, aprobada por la Sala Superior en su sesión del 23 de abril de 2003.

⁷⁶ Vid., tesis relevante: ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE ANALIZARSE AUN CUANDO HAYAN SIDO APROBADOS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, en *Jurisprudencia ...*, op. cit., volumen Tesis Relevantes, pp. 437-438.

La función garantista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

emite un acto o resolución electoral, cuyo contenido o sentido reconozca, como base fundamental de sustentación, a las normas estatutarias que se consideran inconstitucionales o ilegales, o fueren efectos o consecuencias directos de ellas.

e) Control efectivo de la regularidad constitucional y legal en materia electoral

- i) En los medios impugnativos que conoce y resuelve el Tribunal Electoral, la interpretación de la ley siempre se hace a la luz de la Constitución, con el objeto de *garantizar la regularidad constitucional y legal electoral*.
- ii) Relacionado con lo anterior, el Tribunal Electoral aplica reglas y principios constitucionales; interpreta las normas aplicables, usando los criterios gramatical, sistemático y funcional; asimismo, en casos necesarios (como al actualizarse alguna laguna legal), aplica directamente la Constitución o integra la ley en conformidad con los principios generales del derecho.⁷⁷
- iii) La invocación de principios constitucionales por parte del Tribunal Electoral ha sido recurrente para restablecer el orden constitucional violado. Al respecto, ha identificado diversos principios fundamentales del derecho electoral mexicano (como el de que las elecciones deben ser libres, auténticas y periódicas; el sufragio debe ser universal, libre, secreto y directo; en el financiamiento público de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad; la organización de las elecciones debe realizarse a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad constituyen principios rectores del proceso electoral; en todo proceso elec-

toral deben estar establecidas condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, y en los procesos electorales debe haber un sistema de medios de impugnación para el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales), como se estableció por primera vez en la ejecutoria relacionada con la elección de gobernador de Tabasco en el año 2000.⁷⁸

- iv) La conculcación de los principios constitucionales rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad u objetividad, por parte de las propias autoridades encargadas de preparar, desarrollar y vigilar los comicios, o bien, la indebida intervención de una autoridad gubernamental para favorecer facciosamente a un partido político, equivalen a una violación sustancial que puede ser determinante para el resultado de la elección y dar lugar a decretar la nulidad de la misma, como ocurrió con la elección municipal de Santa Catarina, San Luis Potosí, en 1997;⁷⁹ la elección de gobernador de Tabasco en el 2000,⁸⁰ y la elección municipal de Ciudad Juárez en el año 2001.⁸¹
- v) A la luz de principios constitucionales, por ejemplo, se ha establecido que ciertas acciones o conductas consideradas, en sí mismas, *prima facie* lícitas, al hacer una evaluación integral de las normas y principios involucrados, podrían devenir en ilícitas, al contravenir normas de princi-

⁷⁷ Vid., Orozco Henríquez, J. Jesús, «Consideraciones sobre los principios y reglas en el derecho electoral mexicano», en *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, n° 18, ITAM-FONTAMARA, abril 2003, pp. 139-165.

⁷⁸ Vid., sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-487/2000 y acumulado, que dio lugar al siguiente criterio establecido por la mayoría de la Sala Superior: ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA, en *Jurisprudencia ...*, *op. cit.*, volumen Tesis Relevantes, pp. 408-409.

⁷⁹ Vid., tesis relevante: NULIDAD DE ELECCIÓN. VIOLACIONES SUSTANCIALES QUE SON DETERMINANTES PARA EL RESULTADO DE LA ELECCIÓN (Legislación del Estado de San Luis Potosí), en *Jurisprudencia ...*, *ibidem*, pp. 584-585.

⁸⁰ Vid., tesis relevante: NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación del Estado de Tabasco), en *Jurisprudencia ...*, *ibidem*, pp. 577-578.

⁸¹ Sobre esta última elección, *vid.*, la sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-196/2001.

- pio, configurando hechos que califican como «fraude a la ley» o «abuso del derecho», como ocurre con la «afiliación o asociación político-electoral múltiple».⁸²
- vi) La utilización de propaganda con símbolos religiosos por parte de un partido político o su candidato durante una campaña electoral, también constituye una violación sustancial que, de darse en forma generalizada y ser determinante para el resultado de la elección, podría acarrear la nulidad de la elección correspondiente, como ocurrió, por ejemplo, con la elección de miembros del ayuntamiento del municipio de Tepetzotlán, Estado de México, en 2003;⁸³ previamente, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 271 del Código Electoral del Estado de Tlaxcala, la propia Sala Superior confirmó la nulidad de la elección de ayuntamiento del municipio de Muñoz de Sotelo, Tlaxcala, al haberse acreditado la realización de propaganda en favor del candidato que obtuvo la constancia de mayoría, a través de agrupaciones o instituciones religiosas.⁸⁴
- vii) Los principios constitucionales de autonomía en el funcionamiento de los organismos electorales e independencia de sus decisiones, exigen que la designación de los integrantes de su órgano superior de dirección se realice, en su caso, por mayoría calificada del respectivo órgano legislativo a fin de propiciar el mayor consenso posible entre las distintas fuerzas políticas y evitar que un solo partido político, por sí mismo, adopte tal decisión, como ocurrió en el llamado caso Yucatán con motivo del proceso electoral 2000-2001.⁸⁵
- viii) La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado obligatorio el criterio de jurisprudencia sustentado por la Sala Central del entonces Tribunal Federal Electoral que permite preservar los actos de autoridad que resulten válidos aun cuando adolezcan de algunas irregularidades, con el objeto de impedir que la votación de los electores sea anulada, siempre y cuando aquéllas se traten de vicios o irregularidades menores que sean insuficientes para invalidar tales actos de autoridad (*utile per inutile non vitiatur*).⁸⁶
- ix) En acatamiento del referido principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, se estableció que para decretar la nulidad de los sufragios recibidos en una casilla, es requisito indispensable que la irregularidad en la que se sustente siempre sea determinante para el resultado de la votación, aun cuando tal elemento no se mencione expresamente en la legislación.⁸⁷
- x) En una de las más trascendentes ejecutorias de la Sala Superior se sostuvo que el Instituto Federal Electoral tiene atribuciones para acceder a la información protegida por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, en términos del artículo 117 de la Ley General de Instituciones de Crédito, toda vez que, al realizar funciones de control, vigilancia y sanción respecto del origen y destino de los recursos que reciben los partidos políticos, actúa como autoridad hacendaria federal para fines fiscales, lo cual permite al citado organismo desempeñar cabalmente su función fiscalizadora constitucionalmente prevista.⁸⁸

⁸² Vid., sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-055/2002, resuelta el once de junio de dos mil dos.

⁸³ Vid., sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-069/2003.

⁸⁴ Vid., sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-05/2002.

⁸⁵ Vid., tesis relevante: INSTITUTOS U ORGANISMOS ELECTORALES. GOZAN DE PLENA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL, en *Jurisprudencia ...*, op. cit., volumen Tesis Relevantes, pp. 527-528.

⁸⁶ Vid., tesis de Jurisprudencia con el rubro: PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS, SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN, en *Jurisprudencia ...*, op. cit. volumen Jurisprudencia, pp. 170-172.

⁸⁷ Vid., tesis de jurisprudencia n° S3ELJ 13/2000.

⁸⁸ Vid., tesis relevante: SECRETO BANCARIO. ES INAPLICABLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN, en *Jurisprudencia ...*, op. cit., volumen Tesis Relevantes, pp. 753-755.

La función garantista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

xj) La solución de un conflicto normativo, entre lo dispuesto en una constitución de una entidad federativa y una ley electoral local, debe considerarse como control de la legalidad y no de la constitucionalidad, por lo que tanto los órganos jurisdiccionales electorales de las entidades federativas como la propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con base en lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracciones IV y V, así como 116, fracción IV, incisos *b)* y *d)*, en relación con el 41, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen competencia para conocer de tal conflicto, ya que la correspondiente solución en manera alguna implica un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley, puesto que esto último supone la confrontación o cotejo de la norma jurídica en que se basa el acto de autoridad, con las normas y principios contenidos en la Constitución federal.⁸⁹

4. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

Pues bien, como se mencionó al inicio de este trabajo, con la reforma constitucional y legal de 1996 se modificó sustancialmente el sistema que durante más de una centuria sustrajo los conflictos electorales

del control judicial en cuanto a su constitucionalidad y legalidad, lo cual implicaba que tales conflictos electorales se resolvieran por órganos de naturaleza política —como las cámaras de los congresos—, con base en criterios propiamente políticos (como la imposición de quien conformaba la mayoría legislativa o la negociación), lo cual explica en gran medida la ausencia durante ese período de una jurisprudencia y doctrina científica acerca del derecho electoral en nuestro país, situación que sólo se empezó a superar con el establecimiento del primer tribunal electoral hace poco más de quince años y, de manera particular, hace poco más de seis años con el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que se espera que la academia, por su parte, preste cada vez mayor atención a la función jurisdiccional electoral para contribuir al desarrollo científico del derecho electoral y el perfeccionamiento de nuestras instituciones.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por su parte y según se ha procurado mostrar, está consciente del reto y compromiso con la justicia electoral y la vigencia del Estado constitucional democrático de derecho, con el objeto de *garantizar* la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas; el acceso a la justicia electoral y a su impartición en forma completa y efectiva; el pleno respeto a los derechos político-electorales fundamentales de los ciudadanos; el fortalecimiento del sistema de partidos políticos; la democracia interna de los partidos políticos, así como la sujeción de todos los actos de las autoridades electorales a los principios de constitucionalidad y legalidad.



⁸⁹ Vid., la sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-026/2003 y acumulado.

