

# APORTES A LA NORMALIDAD JURISDICCIONAL ELECTORAL MEXICANA A PARTIR DE LOS CRITERIOS EMITIDOS POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN\*

J. Fernando Ojeto Martínez Porcayo\*\*

*SUMARIO: I. Introducción; II. El juicio de revisión constitucional electoral; III. El recurso de apelación; IV. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; V. Conclusión.*

## I. INTRODUCCIÓN

**D**urante los últimos años México ha experimentado un proceso complejo de transición a la democracia. El resultado ha sido la construcción de un sistema electoral íntegro, eficaz y confiable. Una serie de reformas constitucionales y legales fueron dando forma a este sistema. Paso a paso, no sin dificultades, se crearon las instituciones que ahora son pilares de nuestra democracia.

Prueba de ello es la configuración de un sistema de medios de impugnación. Este sistema no apareció de pronto, sino que de manera constante se ha venido consolidando. Así, de manera paulatina se ha constituido un andamiaje legal que permite la organización de procesos legítimos.

Es así que el sistema de justicia electoral mexicano se compone de un conjunto complejo de instituciones, leyes y principios, con el fin, entre otras cosas, de tutelar los derechos político-electorales del ciudadano que fueron creados en un intenso proceso evolutivo que abarca ya varias décadas. Sin embargo, quedan pendientes algunos temas relativos al aspecto de tutela jurisdiccional constitucional con los que cuenta la ciudadanía y los actores políticos.

La realidad del sistema electoral mexicano denota una función de tutela efectiva de los derechos garantizados por la Constitución federal de modo que el Tribunal Electoral, a partir del andamiaje constitucional y legal, ha sido consecuente en su posición de potenciar los derechos políticos tanto de los ciudadanos como de los diferentes actores políticos, incluyendo desde luego a las autoridades electorales. Así, de 1996 a la fecha, la jurisprudencia y los criterios relevantes emitidos por tal órgano colegiado han permitido la dinamización de la justicia electoral, es decir, ha sido posible interpretar de manera amplia cada una de las vías impugnativas destinadas a procurar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, pero no solo eso, sino que además se ha podido establecer una corriente garantista y potenciadora de los conceptos y lineamientos que caracterizan a la justicia electoral desde dos ámbitos: primero, hacia el fortalecimiento de las facultades de vigilancia y fiscalización de autoridad encargada de organizar las elecciones, y segundo, hacia la consolidación y expansión de los derechos político-electorales de los ciudadanos en su vertiente de acceso a la información en materia política y de los derechos de los militantes dentro de sus partidos.

Ahora bien, las particulares vicisitudes de la normatividad democrática en México requieren que además del impulso reformador y actualizador de las normas jurídicas con los casos concretos, sea el legisla-

\* Conferencia presentada en el marco del Seminario: *Vicisitudes de la normalidad democrática electoral en México/2006*, celebrado los días 22 y 23 de mayo de 2006 en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid España.

\*\* Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

dor quien se ocupe de discernir desde la perspectiva política, qué es lo que conviene a la sociedad mexicana, esto es, la función jurisdiccional en materia electoral ha rendido frutos que ameritan ser cosechados por quienes tienen a su cargo la delicada función de establecer mejores reglas que garanticen mayores avances del modelo democrático nacional, en este caso los que se refieren a su vertiente electoral, mientras que existen otros temas que han resultado polémicos y que requieren su revisión por el Poder Legislativo, quien representa legítimamente la voluntad popular.

Sin más preámbulo, a continuación procedo a ocuparme del conjunto de criterios que ha propuesto el Tribunal Electoral respecto de tres medios de impugnación de los que conoce como son: el juicio de revisión constitucional electoral, el recurso de apelación y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. La razón por la que me refiero solamente a éstos, es porque desde mi perspectiva son los medios de impugnación que han permitido al juzgador electoral una mayor creatividad al momento de resolver las controversias en ellos contenidas, lo que sin duda se refleja en la solución contextual de cada caso, y en la posibilidad de que en su momento puedan ser establecidas estas soluciones como normas de observancia general.

## II. EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

El primer gran tema a reflexionar producto de este juicio de estricto derecho, es la necesidad de fortalecer los medios de apremio y las correcciones disciplinarias establecidas hasta hoy para lograr el cumplimiento pleno de las sentencias del Tribunal Electoral. Las dificultades que se evidenciaron en lo que se conoció como “el caso Yucatán” hacen urgente una modificación de las medidas coactivas. A propósito de la inejecución de las sentencias del tribunal, resultan ilustrativos los incidentes que se presentaron por el incumplimiento de las resoluciones emitidas en los expedientes SUP-JRC-023/98, SUP-JRC-024/98 y SUP-JRC-440/2000 y acumulados, los cuales provocaron el establecimiento de la tesis jurisprudencial cuyo rubro es: TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. ESTÁ FACULTADO CONSTITU-

CIONALMENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE SUS RESOLUCIONES.

En estos casos resultó notorio que el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral no cuenta de manera expresa con los medios de coacción idóneos para llevar a cabo el pleno cumplimiento de sus decisiones, de ahí que se proponga el fortalecimiento de las atribuciones que permitan un catálogo más completo al que actualmente prevé la ley adjetiva en materia electoral, es decir, se pretende que cuando menos pueda disponer de la posibilidad de sancionar o pedir la destitución de la autoridad o persona jurídica electoral que incurra en actos de contumacia, pues dada la delicada y *sui géneris* tarea que tiene encomendada dicho órgano colegiado como lo es la resolución de las controversias electorales de los tres niveles de gobierno en última instancia, resulta indispensable que cuente con las facultades idóneas para garantizar su cumplimiento en aras de hacer vigente el principio de certeza que debe imperar en todo proceso electoral.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 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 mexicana, tiene facultades para exigir el cumplimiento de todas sus resoluciones, así como para remover todos los obstáculos que lo impidan e, incluso, sustituir al efecto a la autoridad responsable cuando ésta injustificadamente rehúse ejecutarlas, dando lugar a una aplicación directa de la Constitución y a 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 el cumplimiento de sentencias dictadas por el Tribunal Electoral.

No obstante, tales criterios ameritan un mayor fortalecimiento que provenga directamente de la ley, tal como sucede por ejemplo con las medidas establecidas para el caso de inejecución de las sentencias en el artículo 105 de la Ley de Amparo, el cual prescribe lo siguiente:

Artículo 105.- Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo

## Aportes a la normalidad jurisdiccional electoral: criterios del TEPJF

permita, o no se encontrare en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se trata de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo requerirán, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella.

Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último. Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirán el expediente original a la Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta Ley.

Cuando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria, se enviará también, a petición suya, el expediente a la Suprema Corte de Justicia. Dicha petición deberá presentarse dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución correspondiente, de otro modo, ésta se tendrá por consentida.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o la repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Una vez que el Pleno determine el cumplimiento sustituto, remitirá los autos al juez de distrito o al tribunal de circuito que haya conocido del amparo, para que incidentalmente resuelvan el modo o cuantía de la restitución.

Siempre que la naturaleza del acto lo permita, el quejoso podrá solicitar ante el juez de distrito o tribunal de circuito que haya conocido del amparo, el cumplimiento sustituto de la ejecutoria, quien resolverá de manera incidental lo conducente y, en su caso, el modo o cuantía de la restitución.

Tomando en cuenta lo anterior, el procedimiento que podría establecerse para el caso de incumplimiento de una sentencia federal de las Salas del Tribunal Electoral es el siguiente:

- a) Se requerirá de oficio o a instancia de parte del superior inmediato de la autoridad responsable o del partido político para que obligue a ésta a cumplir y si no la tuvieren superior el requerimiento se hará directamente con el órgano responsable.
- b) Si el superior inmediato hiciera caso omiso, a su vez se le requerirá al superior de éste.
- c) Si a pesar de los requerimientos no se obtiene el cumplimiento, se remite el expediente original a la SCJN para los efectos del artículo 107, fracción XVI constitucional (esto es para su destitución y consignación ante el juez de distrito), dejando copia certificada y de las constancias que fueren necesarias para su debido cumplimiento.
- d) Si alguna de las partes no estuviere conforme con el cumplimiento, por parte de la autoridad, tendrá los cuatro días siguientes a partir de la notificación de la resolución para “inconformarse” ante la SCJN.

Ahora bien, para el caso de tomar esta medida tan drástica, el Tribunal Electoral debe solicitar la intervención del Máximo Tribunal del país, pues a quien se le ha conferido tal atribución por la Carta Magna, además este procedimiento sólo tendría verificativo, siempre y cuando se hayan agotado los medios de apremio y correcciones disciplinarias previstas en el artículo 32 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral o en casos urgentes, a petición del magistrado presidente del Tribunal Electoral.

Un tema pendiente en relación con las facultades y competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es el relativo a la des aplicación de normas que contravienen a las disposiciones constitucionales, la Suprema Corte de Justicia al resolver la contradicción de tesis 2/2000, estableció la carencia de facultades del Tribunal para pronunciarse sobre la constitucionalidad de leyes, la cual ha generado un vacío legal, pues los ciudadanos, por ejemplo, no pueden promover la inconstitucionalidad de leyes, y tampoco pueden pedir tal declaración al Tribunal Electoral vía primer acto de aplicación, pues esta tarea está vedada a este último órgano, lo que provoca un vacío normativo.

Por otro lado, resulta necesario un nuevo diseño institucional de autoridades electorales, pues es indispensable que en México nos decidamos o bien por el fortalecimiento pleno de las autoridades electorales lo-

cales (administrativas y jurisdiccionales), o bien, que procedamos a la centralización de la función tanto administrativa como jurisdiccional electoral. La primera opción resulta más acorde con el modelo federal mexicano y la tendencia legislativa que ha reconocido el importante desarrollo social, cultural y económico de las entidades federativas y su necesidad de autonomía política en un país donde cada vez el papel central de las autoridades federales especialmente el ejecutivo operan menos, y las facultades metaconstitucionales producidas por el excesivo presidencialismo y el sistema de partido hegemónico, han sido severamente acotadas.

Entre los pasos necesarios para lograr esta descentralización o bien este Federalismo Judicial Electoral, como lo ha denominado el magistrado Jesús Orozco Henríquez, es indispensable, en primer lugar, dotar a los Tribunales Electorales Locales de verdaderas garantías jurisdiccionales como serían nombramientos prolongados con posibilidad de inamovilidad, salarios homologados a sus similares del Poder Judicial Federal o al menos de la Judicatura Local, fuero constitucional, etc. También sería acorde con esta tendencia, el otorgar a las autoridades jurisdiccionales locales la facultad de revisar, no solo la legalidad de los comicios locales, sino también de los federales en primera instancia, lográndose un sano equilibrio en la distribución de competencias entre el órgano federal y los locales.

La opción opuesta, es decir, la de centralizar las funciones electorales locales y federales en un solo órgano nacional de elecciones y un Tribunal General de Elecciones responde a criterios más de índole económica que política, pues supondría un ahorro significativo al desaparecer a las autoridades respectivas de las entidades federativas evitando la duplicidad de funciones y órganos, eliminando también la sospecha, desde mi punto de vista infundada, de que los aparatos electorales en las entidades federativas responden a los intereses fundamentalmente de los ejecutivos locales.

Lo cierto es que el constituyente permanente debe sopesar si las circunstancias que produjeron la Reforma Electoral de 1996 en este tema, en específico la calificación de las elecciones del municipio de Huejotzingo, Puebla, continúan o el país responde a una realidad distinta.

Mientras tanto, son necesarias reformas electorales en el Tribunal Electoral, pues el diseño constitucional actual ha sido rebasado por la realidad.

Precisamente parece ser que esta es la preocupación del legislador mexicano, pues el 25 de abril del año en curso fue publicada en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Senadores, el dictamen por el cual, el Senado aprobó y turnó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión diversas reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con el objeto de otorgar competencia a las Salas Regionales del Tribunal Electoral para conocer y resolver los Juicios de Revisión Constitucional Electoral, por lo que hace a los supuestos de elección de diputados locales, así como de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de ayuntamientos y de los titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal, atribuciones hasta hoy de la Sala Superior.

De igual manera, se plantea dotar a las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de un carácter permanente, a fin de que puedan conocer en cualquier momento de los medios de impugnación que se promuevan y sean de su competencia, con lo cual se lograría una mayor eficacia en la administración de la justicia electoral, así como aligerar la carga de trabajo de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Otro tema de suma importancia vinculado con el juicio constitucional que nos ocupa y el fortalecimiento de la justicia electoral, lo es el de la necesidad de perfeccionar el sistema de nulidades contenido en la Constitución y en las leyes electorales, previendo de manera expresa la incorporación de una causa de nulidad abstracta o el reconocimiento de la genérica con algunos ajustes como la destinada a tutelar la regularidad constitucional.

El anterior criterio de la Sala Superior fue plasmado en lo que se ha llamado el “caso Tabasco”, y fue producto de la sentencia pronunciada el 29 de diciembre de 2000, en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000, que dio origen a las siguientes tesis de jurisprudencia y relevante, respectivamente:

**NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación de Tabasco y similares).**—Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, li-

## Aportes a la normalidad jurisdiccional electoral: criterios del TEPJF

bre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha Constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de los preceptos constitucionales señalados. Tal violación a dichos principios fundamentales podría darse, por ejemplo, si los partidos políticos no tuvieran acceso a los medios de comunicación en términos de equidad; si el financiamiento privado prevaleciera sobre el público, o bien, si la libertad del sufragio del ciudadano fuera coartada de cualquier forma, etcétera. Consecuentemente, si los citados principios fundamentales dan sustento y soporte a cualquier elección democrática, resulta que la afectación grave y generalizada de cualquiera de ellos provocaría que la elección de que se trate carecería de pleno sustento constitucional y, en consecuencia, procedería declarar la anulación de tales comicios, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse.

**ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA.-** Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagran los principios que toda elección debe contener para que se pueda considerar como válida. En el artículo 39 se establece, en lo que importa, que el pueblo tiene en todo tiempo el inaliena-

ble derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; el artículo 41, párrafo segundo, establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; en el artículo 99 se señala que todos los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; por su parte, el artículo 116 establece, en lo que importa, que las constituciones y leyes de los estados garantizarán que las elecciones de los gobernadores de los estados se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y que serán principios rectores de las autoridades estatales electorales, los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. De las disposiciones referidas se puede desprender cuáles son los elementos fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que una elección se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, dentro del sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y en las leyes electorales estatales, que están inclusive elevadas a rango constitucional, y son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables. Dichos principios son, entre otros, las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezca el principio de equidad; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral, el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. La observancia de estos principios en un proceso electoral se traducirá en el cumplimiento de los preceptos constitucionales antes mencionados.

Así, de manera específica, debería quedar preceptuado que cuando una ley ordinaria no contemple de manera casuística un evento que vulnere los principios constitucionales de las elecciones, el mismo pueda analizarse como una causa abstracta de nulidad de elección; o bien aclarar y precisar los límites de la causal genérica de nulidad. Al respecto es necesario traer a colación un ejemplo de lo que el Tribunal ha denominado causal genérica.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral:

**Artículo 78.- 1.** Las Salas del Tribunal Electoral podrán declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate, se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos.

La redacción del texto de esta causal genérica similar en varios estados de la República (se utilizó este término para diferenciarla de las demás causales específicas que taxativamente enumera la ley), ha sufrido diversas interpretaciones que han ampliado su alcance y han permitido apreciar cuando un proceso comicial reúne los requisitos esenciales exigidos constitucionalmente, para considerar válido el mismo. Desde mi punto de vista la interpretación más afortunada es la de no limitar su aplicación a solo las irregularidades que acontecen el día de la jornada electoral, sino incluir aquellas conductas que producen sus efectos el día de las elecciones. Al respecto, resulta ilustrativa *mutatis mutandis*, la tesis relevante de esta Sala Superior, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

**NULIDAD DE ELECCIÓN. VIOLACIONES SUSTANCIALES QUE SON DETERMINANTES PARA EL RESULTADO DE LA ELECCIÓN (Legislación de San Luis Potosí).**—De acuerdo con el artículo

181, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, ha lugar a la nulidad de la elección cuando se hayan cometido violaciones sustanciales en la preparación y desarrollo de la elección y se demuestre que las mismas son determinantes para su resultado. Para que se surta este último extremo de la llamada causal genérica de nulidad, basta con que en autos se demuestre fehacientemente que se han vulnerado principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones, lo cual se actualiza cuando fueron las propias autoridades encargadas de preparar, desarrollar y vigilar la elección de que se trata, quienes originaron y cometieron dichas violaciones sustanciales.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-036/97.—Partido de la Revolución Democrática.—11 de septiembre de 1997.—Unanimidad de votos.—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.—Secretario: Raúl Ávila Ortiz.

**Revista *Justicia Electoral* 1997, Tercera Época, suplemento 1, páginas 51-52, Sala Superior, tesis S3EL 041/97.**

***Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 729-730.***

Los criterios jurisprudenciales citados han implicado en la práctica construir una verdadera teoría del Acto Jurídico Electoral, abstrayendo sus partes constitutivas de la Constitución Federal la cual prevé los elementos esenciales de validez o requisitos fundamentales de una elección democrática, como son entre otros: elecciones libres, auténticas y periódicas; sufragio universal, libre, secreto y directo; predominio del principio de equidad en el financiamiento público de los partidos políticos; organización de las elecciones a través de un ente público autónomo; preponderancia de los principios rectores de todo proceso electoral (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad); el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación y el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. Así, la necesidad de que se establezca expresamente una posición legislativa estriba en el hecho de que se valore cómo pueden ser tutelados estos principios de mejor manera.

Otro tema que merece especial atención es la necesidad de establecer responsabilidades no solo penales, sino incluso civiles y administrativas para terceros en el caso de que intervengan, aun cuando sea de manera indirecta, en perjuicio de los principios constitucionales y legales antes citados. Así por ejemplo, puede avanzarse en la legislación electoral, con la posibilidad de que estos terceros puedan ser llamados a juicio cuando los partidos políticos que reclamen la constitucionalidad de una elección, aduzcan que han intervenido entes particulares, o aun autoridades no electorales en la elección rompiendo el principio de equidad de la contienda electoral.

Adicionalmente, es de comentar que en este último tema, el de la equidad en la contienda electoral, la Sala Superior ha hecho varios pronunciamientos sobre la necesidad de que los medios masivos de comunicación se sujeten a los principios de la materia electoral. Los antecedentes en este tema son los juicios presentados en contra de los comicios para elegir gobernador en los Estados de Sinaloa en 2004, y de Nayarit y México en el 2005, identificados con las claves SUP-JRC-463/2004, SUP-JRC-175/2005 y SUP-JRC-179/2005 y su acumulado, respectivamente. En el más reciente de los fallos citados, se estimó que cuando la libertad de ex-

## Aportes a la normalidad jurisdiccional electoral: criterios del TEPJF

presión está relacionada con la materia electoral, y en general con los derechos político electorales, su ejercicio debe realizarse de manera armónica con esos derechos, así como con los principios que rigen en la materia, sin que el ejercicio de unos suprima o vaya en contra de otros.

Lo anterior, porque el ejercicio del derecho de los partidos políticos de contratación con los medios de comunicación de carácter privado, no sólo se debe regir por lo estipulado con relación al derecho a la libertad de expresión y a las reglas previstas en el derecho privado, sino que tal derecho se debe ejercer también sobre la base de los principios y de las reglas previstas para la contienda electoral, porque sólo de esa manera es como se logra armonizar los derechos fundamentales que asisten tanto a las personas que desempeñan sus actividades en los medios de comunicación, como a los ciudadanos.

En este sentido, en opinión de la Sala Superior, resultó claro que los medios de comunicación sí se encuentran obligados a observar el principio de objetividad en las actividades que desempeñan relacionadas con la materia electoral, ya que éstos están sujetos a los límites establecidos en la propia Constitución, relativos al respeto a los derechos de terceros y al orden público, amén de hacer vigentes los principios que rigen los procesos electorales democráticos.

Por esas razones, se sostuvo que el derecho de ser votado en condiciones de igualdad, limita la libertad de expresión, porque ésta debe garantizar que la cobertura informativa concedida a los contendientes en un proceso electoral tenga pretensiones serias de veracidad y objetividad, además de ser equitativa en función de la actividad de cada candidato o fuerza política.

Así, la propuesta para un cambio de paradigma legal sería que cuando los medios de comunicación, excluyendo la publicidad pagada por los partidos políticos o coaliciones, den a conocer a la ciudadanía información respecto de las actividades de los contendientes políticos como los actos de campaña, mensajes o plataformas políticas, debe existir una posición equitativa y objetiva respecto de cada uno de los contendientes. Permitiendo además la más plena libertad editorial o de opinión cuyo requisito será el advertir que se trata de la opinión de quien la emita y no una nota informativa. Resulta indispensable que todo acto de propaganda o publicidad política que se transmita a cambio de un pago, sea spot,

reportaje, entrevista, etcétera, deba aclarar enfáticamente esa circunstancia.

Sobre la base de lo anterior podrían sentarse los cimientos de una nueva relación jurídica, en la que los medios de comunicación tendrían un especial deber de cuidado respecto del principio de equidad en materia electoral, cuya observancia es indispensable para la protección de los derechos sustanciales de votar libre e informadamente, y ser votado en condiciones de equidad electoral.

### III. EL RECURSO DE APELACIÓN

La consolidación democrática requiere del esfuerzo tanto de los ciudadanos como de las autoridades y de los partidos políticos. Así, definidos constitucionalmente como entidades de interés público, los partidos políticos reciben recursos públicos para llevar a cabo sus actividades, los cuales provienen de las contribuciones de los ciudadanos, por lo que deben también transparentar sus actividades para una mejor rendición de cuentas. Sin lugar a dudas, un manejo transparente de los recursos que reciben los partidos políticos redonda en su credibilidad, la cual se ha visto deteriorada debido, entre otros factores, a los escándalos de corrupción al interior de los mismos.

Actualmente, los partidos políticos están obligados a rendir cuentas acerca del origen y destino de sus recursos a la autoridad, quien cuenta con poderes de fiscalización y vigilancia al respecto. Sin embargo, debe tenerse presente que el sistema mexicano de rendición de cuentas actual está basado en la información que los partidos dan después de que se allegan de recursos y los erogan en sus actividades ordinarias y de campañas políticas. Por lo que este sistema de fiscalización requiere de una mayor amplitud para allanar el camino y lograr el óptimo desempeño de las autoridades que desarrollan la función fiscalizadora; un camino para lograr esto es el reconocimiento legal expreso de la calidad de autoridad hacendaria que el Tribunal Electoral ha reconocido al Instituto Federal Electoral. Como consecuencia de esa calidad, no le podría ser opuesto el secreto bancario y fiduciario, y más aún, se entiende que tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito la información de las operaciones bancarias que resulte razonablemente necesaria para el cumplimiento eficaz de la referida facultad fiscalizadora.

Estas consideraciones son producto de los criterios jurisprudenciales emitidos por la Sala Superior cuyo rubro y texto son:

**SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.—**

La interpretación gramatical, sistemática y funcional del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito hace patente que el Instituto Federal Electoral, en el ejercicio de las funciones de fiscalización de los recursos públicos que se otorgan a los partidos políticos para cumplir sus finalidades, se encuentra incluido en los conceptos abiertos de *autoridades hacendarias federales y para fines fiscales*, y por tanto, en la salvedad que sobre el secreto bancario establece el precepto interpretado. Así, si se toma en cuenta que los conceptos citados no se limitan a autoridades que formalmente tengan el calificativo de hacendarias en su denominación, sino a todas aquellas que materialmente realicen funciones atinentes a la hacienda pública federal, que comprende la administración, distribución, control y vigilancia sobre el ejercicio de recursos públicos, la calidad de fiscales se entiende referida a todas las funciones relativas a la recaudación de contribuciones y su destino, a la vigilancia e investigación sobre su uso y comprobación de irregularidades, así como a la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan. Ahora bien, el artículo 41, fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 49, apartado 6; 49-A, 49-B, 72, 82, 269, 270, 271 y 272, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ponen de manifiesto que el Instituto Federal Electoral, al llevar a cabo el control o fiscalización de los recursos que reciben los partidos políticos, cumple con una finalidad eminentemente fiscal, al vigilar, comprobar e investigar todo lo relativo al manejo de esos recursos, así como al instaurar el procedimiento administrativo sancionador respectivo; razón por la que, cuando desempeña tales funciones, realiza actuaciones de una autoridad de carácter hacendario, en la consecución de fines fiscales, por lo cual se encuentra en el supuesto de excepción al secreto bancario, y consecuentemente tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información relativa a las operaciones bancarias que resulte razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere. Lo anterior se fortalece si se tiene en cuenta que la finalidad perseguida por la salvedad en comento consiste en allanar

el camino para lograr el óptimo desempeño de las autoridades que desarrollan la función fiscalizadora, así como porque la interpretación adoptada es conforme con la evolución histórica del secreto bancario en la legislación, y con la forma en que invariablemente se ha interpretado la ley, tanto en la emisión de nuevas leyes, como en la llamada interpretación para efectos administrativos.

**SECRETO FIDUCIARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.—**

La obligación de sigilo respecto de las operaciones fiduciarias establecida en el artículo 46, fracción XV, de la Ley de Instituciones de Crédito (secreto fiduciario) es inoponible al Instituto Federal Electoral, en los casos en que realiza actividades de fiscalización de los recursos públicos otorgados a los partidos y agrupaciones políticas. Para arribar a la anotada conclusión, se toma en cuenta que el secreto fiduciario constituye una especie del secreto bancario, referida limitativamente a dichas operaciones, pues su base también es una relación de confianza, en virtud de la cual un particular da a conocer a una institución de crédito su ámbito económico o patrimonial. Además, tal obligación de reserva se encuentra regulada por la propia ley que rige a tales instituciones crediticias, inmediatamente después de prever el secreto bancario en general. Por esta razón, las normas referidas al secreto bancario le son aplicables, en lo que no se rija por disposiciones especiales, que excluyan a aquéllas.

Relacionado con las consecuencias que acarrea el incumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos en materia de financiamiento público y en general de la infracción a las normas electorales, se encuentra el tópico relativo al Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral, el cual se ha venido construyendo a través de un proceso dialéctico de comunicación entre el Tribunal Electoral y el Instituto Federal Electoral, estableciéndose entre otras cosas, que para el efecto de fijar una sanción a un partido político por la infracción cometida, debe atenderse tanto a las circunstancias de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución) como las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el actor y su acción, v. gr., el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia).

También es de resaltarse que a través de las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal y la actuación del Instituto, se ha logrado establecer una gradación de las conductas, lo que ha permitido que una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su

## Aportes a la normalidad jurisdiccional electoral: criterios del TEPJF

imputación subjetiva, la autoridad electoral, en primer lugar, haya podido determinar si la falta fue levisima, leve o grave y, en este último supuesto, llegar a precisiones tales como si se tratara de una gravedad ordinaria, especial o mayor, a fin de establecer si alcanza o no el grado de particularmente grave, así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática, para proceder a imponer la sanción que legalmente corresponda.

En fin, se estima que resultaría oportuno establecer en la norma el sistema administrativo sancionador electoral desarrollado jurisprudencial y reglamentariamente basado en los aspectos antes referidos y el principio de la presunción de inocencia como una garantía dentro de los procedimientos relacionados con la supuesta comisión de una infracción administrativa electoral, por la cual se tuviera el derecho a ser tenido y tratado como inocente mientras no se pruebe lo contrario, circunstancia que tendría por objeto evitar que las autoridades jurisdiccionales y administrativas, con la detentación del poder, involucren fácilmente a los gobernados en procedimientos sancionatorios electorales con elementos simples y sin fundamento en un juicio razonable sobre su autoría o participación en los hechos imputados.

Otro rubro del que conviene ocuparse, es el relativo a la necesidad de prohibir expresamente lo que se ha llamado “propaganda negra”, pues es evidente que la actual normatividad electoral ha resultado omisa al respecto, y por lo tanto ha habido la necesidad de construir, vía resoluciones judiciales y acuerdos del Instituto Federal Electoral, procedimientos especiales para impedir el ataque entre los candidatos recurriendo a este tipo de propaganda. La necesidad de construir este procedimiento especial se debió a que no obstante que mediante el procedimiento administrativo sancionador, la autoridad electoral puede castigar la realización de tal propaganda, esta sanción resulta extemporánea e inoportuna, toda vez que los efectos de esta propaganda se han hecho ya vigentes en el electorado. Por ello es que se pugnó en la resolución respectiva por una intervención a priori. La construcción de los límites permisibles está siendo elaborada caso a caso, pero se estima que deben delinarse legislativamente con precisión los alcances del derecho de expresión y los de prohibición de la utilización de “propaganda negra” sobre todo en tiempos de campaña electoral.

Al respecto, la Sala Superior ha sostenido que aspectos básicos del concepto “propaganda negra”, derivan de los artículos 38, párrafo 1, inciso p), y 185,

párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El primero de tales preceptos ordena, dentro de las obligaciones a las que están sujetos los partidos políticos nacionales, lo siguiente:

“Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas.”

Como se puede ver, la necesidad de restringir la libertad de expresión se deriva de una búsqueda de una contienda electoral propositiva que evite las descalificaciones personales de los candidatos y privilegie el intercambio de ideas. En esta tesitura la tarea de la autoridad electoral administrativa y la jurisdiccional se despliegan en este momento para precisar los alcances del término “propaganda negra”. Ello es así puesto que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación de México ha establecido que cuando una garantía individual se ejercite con la intención de obtener un cargo de elección popular, ese ejercicio debe realizarse de manera armónica con los principios y reglas que rigen la materia electoral. De esta manera, si la libertad de expresión está relacionada con la materia electoral, aquella debe ejercitarse de manera armónica con los principios de equidad, sufragio universal, libre, secreto y directo y con el principio de elecciones libres, auténticas y periódicas. Principios todos estos que deben imperar en una contienda electoral para que una elección pueda ser considerada como la positiva y real manifestación de la soberanía popular.

#### IV. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

La protección del derecho al sufragio, al ser el vértice de todo el eje democrático y fundamento de la organización estatal moderna, debe ser garantizado desde sus formas más básicas, porque en este caso, lo básico resulta esencial para la construcción de la legitimidad de la representación política, es decir, del cuerpo político que opera y da vida a la voluntad general.

Consecuentemente, la inexistencia de medios que protejan de forma eficaz los derechos fundamentales (especialmente el del sufragio) de los militantes que

antes que pertenecer a una asociación política, son hombres y después ciudadanos; es impostergable el recomponer el esquema político de respeto al pacto social y posteriormente crear el sistema jurídico que dé eficacia a estos derechos dentro del sistema de partidos que actualmente está generalizado en casi todo el mundo.

Pero en estos tiempos hablar de los límites de la democracia dentro de los partidos políticos, resulta un tema bastante discutido; sin embargo, como señala Pierre Avril,<sup>1</sup> “desde Kelsen estaba completamente estudiado que la estructura amorfa de los partidos políticos favorece su carácter netamente antidemocrático”. De esta forma, la democratización de los partidos políticos es un problema de difícil solución, pero dada la relevancia que tiene para mejorar el funcionamiento de nuestros regímenes, debe ser en nuestros días evidentemente la tarea prioritaria.

El Tribunal Electoral se ha preocupado por hacer efectiva la tutela judicial de los derechos político-electorales de la militancia; no obstante, este camino ha sido arduo, pues se ha tenido que construir, mediante la interpretación, una concepción integral del sistema de justicia electoral que empieza desde las instancias internas de los partidos políticos. Pero esta intervención ha causado controversia puesto que se critica el “activismo judicial” que interviene en las decisiones de actos que incumben solo al partido político.

Así, la tutela integral de los derechos político-electorales de los ciudadanos en este caso depende en gran medida de una reforma que armonice los derechos de los militantes, con las exigencias naturales de los partidos como son la coherencia interna, la flexibilidad de adoptar acuerdos políticos, la necesidad de la disciplina partidaria y de unidad de mando entre otros factores intrínsecos a la naturaleza política de la organización. Afortunadamente los estatutos de los partidos políticos en México se han ido modificando paralelamente al desarrollo democrático, lo que permite un mejor juego democrático.

No obstante, con motivo de este avance jurisprudencial, es necesaria una transformación de la legislación mexicana que defina expresamente esas facultades a favor de la jurisdicción electoral, o bien, una ley de

partidos políticos en la que se regulen de forma detallada la calidad jurídica de esas entidades políticas, así como las condiciones tendientes a garantizar la convivencia democrática dentro de los mismos, como por ejemplo el procedimiento para el caso de sanción o expulsión o bien la protección jurídica mediante un sistema interno de garantías que establezca los derechos intrapartidarios como podrían ser los derechos de los militantes de participar en la elección de sus dirigentes y en la postulación de cargos de elección popular, tal legislación podría ser sustantiva y en ese caso derogatoria de la facultad autonormativa de los partidos o bien supletoria o adjetiva, aplicable solo en caso de lagunas o contradicciones estatutarias como el caso de la Ley General de Sociedades Mercantiles en relación con ese tipo de organizaciones.

En estos términos, es claro que si un ente político es capaz de transgredir el derecho fundamental de un individuo, esto no debe quedar fuera de la tutela estatal y, más específicamente, jurisdiccional. La esencia de la teoría de los poderes salvajes del garantismo constitucional de Luigi Ferrajoli radica en evitar la arbitrariedad e impunidad de quienes, por su enorme capacidad o poder de facto, pueden modificar la esfera de derechos de una persona, sin que sean autoridades en el sentido tradicional de la palabra. Es fácil vislumbrar que los dos valores jurídicos que colisionan (aparentemente) en este punto, es el derecho de autorregulación de los partidos políticos contra los derechos de los militantes de asociación y participación política, envueltos, como es obvio, por la garantía de legalidad y acceso a la jurisdicción. Aquí, como en otros temas delicados e inherentes a nuestra materia, el buen juicio será imprescindible para tomar decisiones legales, justas y prudentes. Las anteriores reflexiones son producto de la evolución en la protección de los derechos político-electorales de la militancia partidista que se reflejan en la tesis de jurisprudencia cuyo rubro es: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Otro avance que merece la pena ser plasmado de manera contundente en nuestro sistema normativo, es el reconocimiento que ha hecho el Tribunal Electoral de la posibilidad de tutelar otros derechos fundamentales aunque no sean político-electorales propiamente, cuando éstos se encuentran vinculados con el ejercicio de los segundos.

<sup>1</sup> Cfr. Avril, Pierre. *Essais sur les partis*, Librairie Générale de droit et de jurisprudence. París, 1986, p. 133.

## Aportes a la normalidad jurisdiccional electoral: criterios del TEPJF

El mejor ejemplo de ello es la interpretación del Tribunal relativa a que el derecho a la información está claramente constituido como un derecho fundamental, y es una condición necesaria para el ejercicio de los derechos políticos de los mexicanos. Por ello se concluyó que es suficiente la calidad de ciudadano para solicitar a las autoridades electorales la más amplia información sobre la vida de los partidos políticos. Como se ve, este criterio resulta novedoso y extremadamente potencializador de los derechos de los ciudadanos, desde el momento en que abre otros horizontes a los mismos para hacer realidad, cada día con mayor eficacia, los derechos fundamentales establecidos por la Constitución y las leyes.

Finalmente, vale la pena referirse a los esfuerzos de la jurisdicción electoral en que se ha tratado de fomentar la carrera judicial como un elemento que garantice el buen desempeño ético y profesional del personal que labora en el órgano jurisdiccional. Solo puede hablarse con propiedad de la existencia de una genuina carrera judicial, ahí donde la normatividad disponga con precisión de dos elementos fundamentales: 1. Los sistemas institucionales de selección, designación y ascenso en la judicatura, y 2. Garantías e inamovilidad que deben otorgarse tanto a los juzgadores como al personal que labora en su ponencia.

Considero que si no se consolida la carrera judicial, el funcionamiento del Tribunal podría sufrir un desbalance, pues su diseño institucional actual implica la renovación total de los magistrados que la integran, una vez finalizado el período para el cual fueron electos. Otro mecanismo que podría evitar los inconvenientes referidos, sería una sustitución escalonada.

Un ejemplo en esta línea lo constituye una iniciativa que se encuentra en el Senado en la cual se plantea una sustitución escalonada de los magistrados electorales que permite garantizar la renovación con una dosis de continuidad y experiencia de quienes llegan a conformar los órganos jurisdiccionales colegiados. Al respecto en ésta se propone de manera textual:<sup>2</sup>

**“INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO PARA REFORMAR EL ARTÍCULO 99 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

CC. SECRETARIOS DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN PRESENTES

La suscrita, Senadora de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta Soberanía Iniciativa de reforma al artículo 99 de la propia Constitución, al tenor de la siguiente:

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es una de las dos instituciones pilares del nuevo Sistema Electoral que a lo largo de más décadas los mexicanos hemos construido.

De conformidad al mandato constitucional, a más tardar en el mes de octubre de 2006 la Cámara de Senadores, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá proceder a la renovación de los Magistrados de la Sala Superior del TEPJF electos en octubre de 1996. Por motivo del lamentable fallecimiento de uno de los magistrados integrantes de la Sala Superior y la consecuente elección realizada por esta Soberanía, en 2005, de un nuevo Magistrado, dicha renovación comprenderá a seis de los siete Magistrados.

La norma constitucional contenida actualmente en el artículo 99 de la Carta Magna, dispone la renovación total de los Magistrados de la Sala Superior, con la salvedad consignada en el punto inmediato anterior. Dispone también que el período de mandato para los así electos será de diez años.

Son múltiples y variadas las voces que han hecho notar un defecto de la norma constitucional vigente. En efecto, la renovación total de los Magistrados de la Sala Superior del TEPJF conlleva una lamentable pérdida de experiencia, más aún cuando, por mandato de la norma vigente, a ninguno de los seis Magistrados que será necesario renovar, que habrán acumulado diez años de experiencia, es dable prorrogar su mandato, pues éste, conforme a la norma constitucional vigente, es improrrogable.

Es de probada y certera experiencia que la renovación parcial y escalonada de otros órganos colegiados del Estado ha sido positiva. Baste recordar el efecto positivo que la renovación escalonada de los HH. Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha producido en el máximo Tribunal de la Nación.

La renovación escalonada de los integrantes de un órgano colegiado permite combinar continuidad y cambio, lo que asegura la buena marcha de las instituciones republicanas.

<sup>2</sup> La iniciativa fue presentada por la senadora Silvia Hernández.

## J. Fernando Ojedo Martínez Porcayo

La presente Iniciativa propugna aprovechar la positiva experiencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de su renovación escalonada, para extenderla a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En consonancia con ese objetivo, la presente Iniciativa propone los siguientes cambios adicionales:

I. A efecto de propiciar que la renovación escalonada de los Magistrados de la Sala Superior sea armónica con la periodicidad trianual de los procesos electorales federales ordinarios, se propone que el mandato de los Magistrados de la Sala Superior del TEPJF sea de nueve años.

II. Para dar mayor certeza y objetividad a la facultad exclusiva de la Cámara de Senadores de elegir a los Magistrados integrantes de la Sala Superior y de las Salas Regionales se propone que la convocatoria para tal efecto sea emitida por el propio Senado, conforme a las bases establecidas en la Constitución y en la ley.

III. En el tenor antes expresado, se propone suprimir la hipótesis vigente en la Carta Magna conforme a la cual la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, podría ejercer, en esta materia, la facultad exclusiva de la Cámara de Senadores si ésta no estuviese en sesiones. Es evidente que los actuales medios de comunicación y de transporte hacen posible reunir, sin mayor dilación, a los Senadores de la República.

IV. Es también conveniente subsanar una omisión del artículo 99 de la Constitución: las Salas Regionales del TEPJF solamente funcionan durante los procesos electorales federales ordinarios. Así ha ocurrido desde la reforma electoral de 1990. Sin embargo, no existe disposición expresa en tal sentido en la Constitución. Es necesario subsanar dicha omisión.

V. En el mismo sentido y propósito del sentido fundamental de esta Iniciativa, se propone que los Magistrados de las Salas Regionales ejerzan su encargo en dos procesos electorales federales ordinarios.

A fin de hacer posible la vigencia práctica de la reforma propuesta, en los artículos transitorios de la presente Iniciativa se contienen normas que, por única vez, regularían la renovación de la Sala Superior del TEPJF que deberá realizar la Cámara de Senadores, a más tardar, en octubre de 2006.

Por lo antes expuesto y fundado, presentamos el siguiente:

### PROYECTO DE DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

‘Artículo 99....

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará, de manera permanente, con una Sala Superior y durante cada proceso electoral federal con Salas Regionales. Las sesiones de resolución de ambas serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por tres años. Los Magistrados de la Sala Superior se renovarán de manera escalonada.

...

I a X....

...

...

...

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes. La Cámara de Senadores emitirá las convocatorias respectivas.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo nueve años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Ejercerán su encargo, de forma improrrogable, para dos procesos electorales federales ordinarios, salvo si son promovidos a cargos superiores. Las salas regionales se instalarán el 1 de octubre del año previo al de la elección y concluirán sus funciones al término del proceso electoral federal ordinario de que se trate. Durante ese período percibirán un sueldo igual al de Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito.

...’”

V. CONCLUSIÓN

Como corolario de lo expuesto, es preciso resaltar que la actitud modernizadora garantista y federalista mostrada por la jurisdicción electoral en casi una década ha permitido que la tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales de los protagonistas electorales, partidos políticos, autoridades electorales, militantes y ciudadanos sea una realidad. De ahí que estimemos que la evolución jurisdiccional, caracterizada por la emisión de criterios jurisprudenciales atendiendo al contexto en el que se da el devenir de la sociedad mexicana, sea digno de atención. Exhortamos a la academia, para que efectivamente sirva de límite a las atribuciones de un Tribunal que como el nuestro, es órgano terminal y sus resoluciones son definitivas e inatacables. Solo la voz de los iguales puede evitar las imprecisiones y las desviaciones en la interpretación del juez de última instancia, solo la academia puede dar luz para la solución más justa de las controversias a través de la tarea científica que construye los conceptos y teorías sobre las instituciones electorales y su papel para el desarrollo armónico de la sociedad. Exhortamos sobre todo a los representantes populares que constituyen el Poder Legislativo, y son los únicos que legítimamente representan la voluntad popular para actualizar la legislación electoral. México requiere la sensibilidad del órgano político deliberativo por excelencia, para ir de un sistema democrático de índole conformista, a uno con aspiraciones de perfeccionamiento constante, pues el derecho electoral y los que aplicamos el mismo, es decir, las autoridades administrativas y los tribunales electorales, que por nuestra actividad diaria conocemos el pulso de las necesidades cotidianas de los ciudadanos, partidos y agrupaciones políticas, debemos ser correas

de transmisión de aspiraciones al Poder Legislativo, para lograr el mencionado perfeccionamiento del sistema jurídico electoral. Por ello el esfuerzo es doble de la práctica jurisdiccional a la realidad institucionalizada.

APORTES A LA NORMALIDAD JURISDICCIONAL ELECTORAL MEXICANA A PARTIR DE LOS CRITERIOS EMITIDOS POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

- A) Fortalecer a los tribunales locales.
- B) Ampliar las facultades de las salas regionales.
- C) Buscar la inoponibilidad del secreto ministerial al igual que del secreto bancario. Combate a la impunidad electoral. Nuevos tipos penales.
- D) Partidos políticos como autoridades. Función garantista de la jurisdicción.
- E) Ampliar la capacidad fiscalizadora del Instituto Federal Electoral.
- F) Perfeccionamiento del sistema de nulidades.
- G) Fortalecimiento de los medios de apremio y de las correcciones disciplinarias para el cumplimiento eficaz de las sentencias dictadas por el Tribunal Electoral.
- H) Equidad, medios de comunicación y libertad de expresión.
- I) Rendición de cuentas.
- J) Procedimiento administrativo sancionador.
- K) Propaganda negra.
- L) Democratización de los partidos políticos. Tutela intrapartidaria de los derechos político-electorales del ciudadano.
- M) Carrera judicial como elemento que garantice el buen desempeño ético y profesional del Tribunal Electoral.

Ⓢ

