

El Tribunal Electoral y la forma republicana de gobierno

The Electoral High Court and the republican form of Government

Manuel González Oropeza*

RESUMEN

En este trabajo se analiza la forma en que la protección de los derechos políticos que lleva a cabo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no sólo contribuye a la asimilación de que tales derechos son fundamentales y por tanto requieren de tutela judicial efectiva, sino que también al proteger a dichos derechos se hace cumplir cabalmente la cláusula constitucional de la forma republicana de gobierno, mediante la integración completa de los órganos de gobierno a través de la tutela de los derechos políticos de quienes fueron electos para tal efecto.

PALABRAS CLAVE: derechos políticos, forma republicana de gobierno, integración de órganos de gobierno.

ABSTRACT

This paper examines how the protection of political rights carried out by the Electoral High Court not only contributes to the assimilation of such rights as fundamental and as such require an effective remedy, but also to protect these rights are fully enforced the constitutional clause on the republican form of government, through the full integration of the govern-

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



ing bodies through the protection of political rights of those who were elected for that purpose.

KEYWORDS: Political rights, republican form of government, integration of government bodies.

Labor del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La justicia electoral en México ha cumplido sobradamente dos décadas de vida. El referente indispensable es el Tribunal Electoral, incorporado al Poder Judicial de la Federación con la reforma constitucional de 2006.

El establecimiento de esta institución como órgano cúspide para la resolución de los conflictos electorales, así como otros cambios notables en el sistema electoral mexicano, fue para muchos, el hecho que consolidaba una larga serie de reformas legales y constitucionales iniciada en 1977. Sin embargo, no puede decirse que ello ha concluido la evolución de nuestro sistema; apenas debe entenderse como una de las bases para un futuro desarrollo institucional necesario para el fortalecimiento de nuestro modelo democrático.

La materia electoral es amplia y dentro de ella no pueden negarse los importantes avances como que la organización y realización de los comicios se ejecuta por un órgano integrado por ciudadanos y no por autoridades nombradas o subordinadas al Poder Ejecutivo. La absoluta autonomía e independencia tanto en la designación de los miembros del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), como en su funcionamiento; la integración de un sistema legal de justicia electoral plasmado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), con la consecuente creación de dos juicios que han adquirido gran relevancia: el de protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el de revisión constitucional electoral, así como la existencia de un régimen de fiscalización de los recursos otorgados a los partidos políticos para el financiamiento de sus actividades, entre otros, son aspectos que permiten la viabilidad de consolidar el modelo democrático.

Este listado es mínimo, pero ilustra la transformación a la que hemos asistido en los últimos lustros. Una simple comparación entre las institu-

ciones mexicanas al concluir la década de 1980 y las actuales nos permite advertir la revolución jurídica que se produjo.

En lo referente a la justicia electoral, con su implementación se creó un nuevo orden y contexto político y jurídico, pues a partir de entonces toda la conflictividad electoral tuvo como cauce la instauración de juicios y procedimientos. Una nueva realidad se vislumbraba en el panorama de la vida nacional, ya no sería la decisión unipersonal del Poder Ejecutivo. La expectativa se centraba en cómo iban a funcionar las nuevas instituciones electorales. En ese sentido, la reforma de 1996 que incorporó el TEPJF, implicó un momento refundacional de las instituciones mexicanas; un nuevo pacto social de los mexicanos se ponía en marcha, y sobre todo la oportunidad para darle cabal contenido a los derechos político-electorales y a las figuras con ellos vinculados.

En estos 15 años, si algo caracteriza la manera de resolver cada uno de los asuntos puestos a consideración del TEPJF, es la de asumir una postura más moderna en la interpretación y argumentación jurídicas, postura que la hace más afín al tipo de interpretación propia de tribunales constitucionales, situación que se formalizó con la reforma constitucional y legal de 2007-2008. Este tipo de interpretación se conjugó en un contexto en el que se necesitaba esta manera de resolver los conflictos, pues en muchas ocasiones la realidad político-electoral rebasaba los supuestos previstos en las leyes, circunstancia que obligó a quienes integraban las Salas del TEPJF a asumir una actitud creativa.

Esta visión moderna de ver al derecho, independientemente de que el nuevo régimen legal lo autorizaba (con la aplicación de la interpretación sistemática y funcional), además de contar con facultades de interpretar la Constitución federal, puso en marcha en México una manera diferente de resolver los conflictos jurídicos de la materia electoral. Manera en la que se trató de privilegiar, conforme a los principios constitucionales, los derechos políticos, postura que identifica el actuar institucional con el garantismo jurídico, hoy tan predominante en los más respetados tribunales constitucio-

nales del mundo, pero además se encargaba de hacer valer los principios constitucionales relacionados con otros aspectos igual de importantes, pero que no habían tenido un desarrollo legal ni jurisprudencial.

Por ejemplo, en mayo de 1995 se publicó la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en ella, el artículo 15 hace referencia a un concepto indeterminado: “instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano”.

El concepto no tenía equivalente en la doctrina nacional, y estuvo indefinido hasta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se pronunció al respecto, en la tesis jurisprudencial de rubro:

SUSPENSIÓN EN LOS JUICIOS REGIDOS POR LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ‘INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO’ PARA EFECTOS DE SU OTORGAMIENTO”. En dicha jurisprudencia, se concluye que “por instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano debe entenderse las derivadas de los principios básicos que tienen como objetivo construir y definir la estructura política del Estado mexicano, así como proteger y hacer efectivas las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando estabilidad y permanencia a la nación en su conjunto, pues rigen su vida política, social y económica, principios entre los que se consideran los siguientes: a) régimen federal; b) división de poderes; c) sistema representativo y democrático de gobierno; d) separación Iglesia-Estado; e) garantías individuales; f) justicia constitucional; g) dominio directo y originario de la nación sobre sus recursos; y h) rectoría económica del Estado (Tesis P./J. 21/2002).

Este ejemplo resulta ilustrativo sobre los nuevos tiempos de la jurisdicción constitucional en nuestro país, uno de cuyos brazos es la justicia electoral. Los temas que se abordan en las resoluciones son novedosos confrontados con los producidos en las décadas previas. En el ámbito electoral esta situación permitió el desarrollo de una tendencia a favor de la maximización de los derechos políticos y del acceso a la justicia electoral, mancuerna que implicaba una a la otra.

Prima facie, dicha evolución se puede advertir en temas como el momento de impugnabilidad sobre la satisfacción de los requisitos de elegibilidad de los candidatos y su resolución a través de la figura de la carga de la prueba, la asimilación del derecho administrativo sancionador, la interpretación conforme y desde luego, tanto la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de actos partidistas, como la relativa al juicio de revisión constitucional electoral contra actos de los congresos, o bien contra procesos como la realización del plebiscito, por referir sólo algunos.

El dictado de las sentencias en tales casos ha permitido un corpus jurídico que es cada vez más relevante para los académicos. Y su relevancia es doble porque cada resolución lleva aparejada una amplia reflexión sobre las instituciones, sobre los derechos y los principios, y ahí van implícitos los cuestionamientos acerca de los alcances, límites y tiempos de las más importantes figuras de nuestro régimen constitucional; en cada sentencia se ha buscado sentar las bases de ese edificio que es la democracia.

Durante estos años de constante y reiterada discusión jurisdiccional, se ha hecho evidente que el principal legado que deja un tribunal son esas sentencias relevantes y sus precedentes judiciales, porque en ellos está reflejado el perfil que a través de la justicia electoral se ha dado a la Constitución y a los derechos de los mexicanos.

Al darle contenido al concepto de instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, la SCJN listó algunos de ellos. Se destacan al menos tres: el régimen federal; la división del poder público y el sistema representativo y democrático de gobierno. Estas tres “instituciones fundamentales”

tienen amplia repercusión en un concepto que el TEPJF ha ido moldeando en sus resoluciones: la forma republicana de gobierno.

La forma republicana de gobierno

Para entender el origen de este concepto habrá que referir los antecedentes en el derecho de los Estados Unidos de América, en el que se reconoce su garantía como elemento primordial del modelo federal adoptado en la Constitución de 1787.

Por lo que concierne a dicha garantía de la forma republicana de gobierno, aunque la Constitución no aclara su significado, hay interpretaciones jurisprudenciales y doctrinales, como la expresada por Madison en *El Federalista* (Hamilton, Madison y Jay 1982, artículos X, XIV y XXXIX) que la limita a la defensa del sistema republicano contra las innovaciones monárquicas o aristocráticas que quisieran implantarse en las constituciones de los estados federados y la que, además de considerar dichas innovaciones, extiende la prohibición a la democracia pura y directa, pues entiende la forma republicana de gobierno como aquella basada en el consentimiento del pueblo y que funciona por medio de instituciones representativas. Esta connotación ha permitido amplias interpretaciones sobre el concepto por parte de los tribunales.

La primera causa de importancia, fallada por la Suprema Corte Americana, atañe directamente a las implicaciones de la garantía de la forma republicana de gobierno. En *Chisholm v. Georgia* (1793) se sustentó la tesis fundamental de que los estados están sujetos a la jurisdicción federal en los casos que así lo establezca la Constitución y, por consecuencia, el poder demandar un ciudadano de un estado a otro estado ante juzgados federales, es negar la soberanía estadual¹ y establecer la supremacía

¹ Este caso consistió en que Chisholm, en compañía de otros ciudadanos de Carolina del Sur, demandó al gobierno de Georgia por haberles confiscado sus propiedades durante la Guerra de Independencia de Estados Unidos. La Suprema Corte falló a favor de los particulares y sostuvo que los estados se encuentran bajo la jurisdicción federal y pueden ser demandados por los ciudadanos. Por su parte, Georgia amenazó con castigar a cualquiera que ejecutara la sentencia de la Corte y el enfrentamiento se solucionó a favor del estado, con la promulgación de la enmienda XI.

federal. El gobierno federal como garante de las instituciones republicanas se ha comprometido constitucionalmente ante el pueblo de cada estado miembro, a brindarle los medios para preservar la forma republicana de gobierno, en primer lugar haciendo descansar los atributos de soberano en el pueblo mismo y no en los estados, ya que si bien éstos son la labor más noble del hombre, “el pueblo es la labor más noble de Dios”, como aseveró el ministro Wilson.

A partir de entonces, la garantía fue interpretada cada vez con mayor amplitud. El caso *Luther vs. Borden*,² aunque muy posterior (1849), merece comentarse por ser un caso particularmente importante para determinar el alcance que, en Estados Unidos, se le ha dado al principio de forma republicana de gobierno.

La responsabilidad de aplicar este principio había sido delegado por el Congreso al Presidente de la República a través de una ley dictada en 1795. Conforme con dicha normativa, el ejecutivo puede disponer de los medios para cumplir con dicha garantía, sin que la Suprema Corte pueda inquirir sobre la legalidad de tales medidas, puesto que hay cuestiones políticas que escapan a su competencia; tal como lo sustentó Roger B. Taney, Chief Justice of the Supreme Court, sucesor del gran John Marshall.

Se consideran cuestiones políticas porque el Congreso o el Ejecutivo por delegación tendrán que juzgar sobre la legitimidad de los gobiernos locales para decidir si se ha trastocado la forma republicana; es decir, no es sólo constatar si hay una tendencia monarquizante en los gobiernos estatales, sino que deben contemplarse todas aquellas medidas, menos obvias, que puedan vulnerar tal principio. En este sentido, aunque la Corte es la suprema autoridad interpretativa de la Constitución, no es competente sobre dichas cuestiones debido a que transformaría esta disposición en

² El caso surgió de una rebelión verificada en Rhode Island hacia 1841, debido a que, como se gobernaba todavía por una cédula real de 1663, el sufragio previsto chocaba con las instituciones republicanas, de tal manera que varios sectores de la población votaron una nueva constitución estadual y a su tenor, celebraron elecciones, resultando electo un gobernador que, evidentemente, se disputó la legitimidad de su cargo con el que había sido designado conforme a la cédula real.

una “garantía de anarquía”, según expresó Taney. Así, en repetidas ocasiones se ha declarado incompetente ante casos como los siguientes: cuando se establecen mecanismos en un estado para la directa participación del pueblo en la legislación por medio de iniciativa y referéndum; cuando se operó una delegación de la función legislativa a una dependencia administrativa estatal, o cuando se atacó la resolución de una controversia electoral por una legislación estatal.

A pesar de que resulta una atribución legislativa en la que se niega participación al Poder Judicial, siempre ha preocupado que el poder se desborde y se transforme en absoluto, de tal manera que el gobierno federal y no el pueblo de cada estado, sea quien imponga y deponga libremente a los gobernantes estatales. Madison ya vislumbraba tales consecuencias al cuestionar si no puede llegar a ser tal disposición un pretexto para modificar a los gobiernos estatales, sin la concurrencia de los estados mismos. Esto viene a confirmar que así como originalmente se pensó que sin el fortalecimiento de un gobierno federal no sería posible la unión, así también el exceso de dicho poder aniquila a una Federación.

Esas cuestiones también se encuentran en nuestro orden jurídico desde el inicio de la vida independiente de nuestra nación y desde la configuración inicial del modelo federal. La idea de **régimen republicano** fue prontamente adoptada en el constitucionalismo mexicano. Las referencias al mismo, se remontan al *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814* (artículo 5), y está, por supuesto, en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, ambas de 1824. Tal forma de gobierno se ha mantenido desde entonces —excepto en dos periodos imperiales: con Iturbide (1822-1823) y con Maximiliano de Habsburgo (1864-1867)—.

El punto que destaca respecto de esta idea, vinculado por supuesto con el modelo federal, es la atribución relacionada con la intervención política de la Federación en la vida interna de los estados, consignada entre

las funciones del Congreso (artículo 13 fracción V del Acta Constitutiva),³ consistente en conservar la unión federal y dirimir las diferencias políticas de los estados, coadyuvada por la intervención ejecutiva de la Presidencia de la República (artículo 16 fracción I)⁴ y definitivamente plasmada en el artículo 34 del Acta Constitutiva:

La Constitución general y esta acta, garantizan a los Estados de la Federación, la forma de gobierno adoptada en la presente ley; y cada Estado queda también comprometido a sostener a toda costa la unión federal (Tena 1971).

En este precepto se funden los conceptos de unión federal y garantía de la forma de gobierno; el primero, producto de los teóricos del federalismo mexicano, y el segundo, del constitucionalismo americano, como muestra de la simbiosis doctrinaria de la que fue producto el federalismo mexicano con sus orígenes y características propias. No hubo en el Congreso Constituyente de 1823 ninguna crítica específica a esta trascendental atribución, pues se entendió que resultaba una consecuencia del régimen federal adoptado. Por unión federal se expresaba la indisoluble vinculación política de estados libres y soberanos en su régimen interior que se federaban, configurando otro estado igualmente soberano. Por la garantía de la forma de gobierno se heredaba la tradición jurídica americana, adoptándose el federalismo como la forma “más conveniente para su conservación y mayor prosperidad” (artículo 3), y resultando obligatoria para los estados la adopción de instituciones concordantes con esa forma de gobierno.

³ Artículo 13. Pertenece exclusivamente al congreso general, dar leyes y decretos: V. Para conservar la unión federal de los Estados, arreglar definitivamente sus límites y terminar sus diferencias.

⁴ Artículo 16. Sus atribuciones (del Supremo Poder Ejecutivo), a más de otras que se fijarán en la Constitución son las siguientes: 1. Poner en ejecución las leyes dirigidas a consolidar la integridad de la Federación y a sostener su independencia en lo exterior, y a su unión y libertad en lo anterior.

El desempeño de tales funciones es atribuido por el Acta Constitutiva tanto al Congreso General como al Ejecutivo Federal; el primero, dictando las leyes o decretos tendentes a poner en movimiento la intervención federal, y el segundo, a ejecutar las disposiciones legislativas. Este carácter de coordinación en los casos de intervención federal persiste hasta nuestros días.

Pero en el Acta Constitutiva no sólo se plantearon los medios directos para hacer efectiva la unión federal, sino que también en ella (artículo 13 fracción V) se encuentra la simiente para que un órgano federal dirima las controversias políticas que pudiesen suscitarse en los ámbitos estatales. Paradójicamente, esta medida, la más inocua y congruente en un régimen de Derecho, sí provocó una reacción en el Congreso constituyente por parte de Juan de Dios Cañedo, quien se opuso a que el Congreso ejerciera esta función ya que implicaba, en su consideración, arrogarse por el cuerpo legislativo facultades judiciales que no le correspondían y contraviniendo, por lo tanto, el principio de división de poderes. Carlos María Bustamante le contestó que sólo al Congreso podía corresponderle la solución de tales conflictos, puesto que él representa a toda la Nación, la cual es la única superior a cada estado (Barragán 1974).

Con la Constitución federal de 1824 se consagraron definitivamente, tanto la unión federal como la garantía de la forma de gobierno, en términos muy similares a los contemplados en el Acta Constitutiva. Así pues, se estableció igualmente (artículo 49 fracción II) que el Congreso General tendería a la conservación de tales principios, auxiliado en su ejecución por el Ejecutivo Federal (artículo 110 fracciones III y X) y, además, afirmando categóricamente en el artículo 171, que “jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, *forma de gobierno*, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los estados” (Tena 1971, 193).[†]

[†] Énfasis añadido.

La inquietud que se descubrió en los debates del Constituyente de 1824 sobre la obligación de la Federación de conservar el orden público y la paz interna, justificó la atribución federal como legítima y necesaria. Al respecto, hubo una controversia entre el diputado veracruzano José María Becerra y Florentino Martínez; aseverando, el primero, “que al Congreso General tocaba ver por la paz y orden interior, no *de cada Estado en particular, sino de todos los Estados*”, pues eso significaba el concepto de Federación (Barragán 1974b, 163),[†] por su parte, Martínez sostuvo “Que al Congreso tocaba atender que la paz y orden mirasen a las de toda la Federación, porque si en un estado se suscita una conspiración u otro movimiento de gravedad, las autoridades generales no deben desentenderse, porque de estado en estado, podría ir cundiendo el mal hasta destruir la sociedad” (Barragán 1974b, 164).

La opinión de Florentino Martínez no se impuso en la interpretación del dispositivo constitucional, pues se consideró que si la Federación intervenía para restablecer el orden público en determinado Estado, aquélla podría, so pretexto de restablecerlo, alterar la soberanía estadual, por lo que los diputados Becerra, Cañedo y Portugal propugnaron porque la labor saneadora de la Federación se circunscribiera a hechos que afectasen a toda la nación (Barragán 1974b, 168). No obstante, el Supremo Poder Ejecutivo en manifiesto del 5 de octubre de 1824, significativamente preconizaría: “Compatriotas: tengamos siempre presente que no puede existir gobierno sin subordinación, (...) y que sin unión perderemos infaliblemente la Independencia (...) no hay Estado en la Federación que pueda permanecer aisladamente y subsistir por sí sólo” (Cué 1960, 46).

Muy pronto se tuvo que adoptar la postura de Florentino Martínez, pues el 24 de marzo de 1827, debido a una asonada militar en Durango, para un solo Estado, el Congreso dictó un decreto imponiendo la intervención federal, y el propio Guadalupe Victoria tuvo que enviar tropas para sofocar esa

[†] Énfasis añadido.

rebelión (informe de Guadalupe Victoria 1976); de aquí en adelante, México sufriría multitud de trastornos internos que materialmente forzarían a futuros Congresos a contemplar nuevas medidas jurídico-políticas que permitieran a la Federación afrontar las distintas convulsiones.

Nuevas vías para garantizar la forma republicana de gobierno y la unión federal estarían por aparecer, y en los políticos de mediados del siglo XIX, subyacía la inquietud de conservar la unión y paz internas de manera más efectiva. El análisis de las convulsiones nacionales, y de los cambios de forma de estado y de gobierno, resulta necesario para entender la pervivencia de la forma republicana de gobierno. Sin embargo, anotamos estos datos para hacer notar que la figura se ha mantenido vigente desde el inicio del Estado mexicano.

Antes de continuar, haré una referencia constitucional sobre la idea de la forma republicana de gobierno, a partir de lo que la CPEUM señala en tres de sus paradigmáticos artículos: 39, 40 y 41. En ellos, se lee:

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

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

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

Como ya se ha dicho, la idea de régimen republicano ha estado presente en la historia constitucional mexicana. En ese mismo tenor se encuentran la idea federativa y la división del poder público, que además se complementa con la referencia a que el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión y de los estados. Esta configuración se complementa con el principio representativo a través del cual se permite la participación de los ciudadanos en la vida política del país, y una de sus expresiones principales es el derecho de voto, que permite la elección del presidente de la República y de los integrantes de las cámaras del Congreso de la Unión, y que además, en el ámbito local, incluye al gobernador, integrantes de las legislaturas y cabildos municipales.

Por ello es que puede afirmarse que hablar de la forma republicana de gobierno implica remitirnos al contenido de la CPEUM, especialmente en lo relativo a los procesos, requisitos y alcances de la integración de los órganos de gobierno.

Labor del TEPJF y la forma republicana de gobierno

La contribución al mantenimiento de la forma republicana de gobierno se advierte con claridad en distintas resoluciones del TEPJF. Llama la atención una de ellas cuyo eje central no es sólo la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, sino también el proteger algunos de los elementos que constituyen el modelo democrático nacional.

Uno de los casos que permiten el cuestionamiento acerca de los alcances de la justicia electoral en relación con la forma republicana de gobierno es el referido a la protección del derecho a ser votado, cuyo alcance llega a la protección del derecho a ejercer el cargo por el que se compitió y resultó triunfante.

El TEPJF resolvió el 11 de noviembre de 2009 el SUP-JDC-2995/2009. En este juicio ciudadano el actor Carlos Enrique Esquinca Cancino, quien se ostentó como diputado federal suplente, electo por el principio de representación proporcional, postulado por el PRD, controversió la omisión

del presidente de la Mesa Directiva de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por no dar respuesta a las peticiones formuladas mediante dos escritos presentados el 12 de octubre de 2009 en los cuales solicitaba, entre otras cuestiones, se le tomara protesta como diputado suplente ante la ausencia de la diputada propietaria. A continuación se revisan los antecedentes.

El Consejo General del IFE, el 21 de agosto de 2009, otorgó, entre otras, la constancia de asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, a la siguiente fórmula postulada por el PRD:

Núm.	Propietario	Suplente
7	Espinosa Morales Olga Luz	Esquinca Cancino Carlos Enrique

Luego de tomar protesta del cargo el 29 de agosto, por escrito de fecha 1 de septiembre de 2009, la diputada federal propietaria Olga Luz Espinosa Morales solicitó al presidente de la Mesa Directiva de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, licencia definitiva para separarse de ese cargo de representación popular, a partir del 2 de septiembre del mismo año.

El tres de septiembre, en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se aprobó retirar del orden del día el punto relativo a las solicitudes de licencia que presentaron diversos diputados propietarios y turnarlas a la Junta de Coordinación Política de ese órgano legislativo, entre éstas la solicitud de licencia de la diputada Olga Luz Espinosa Morales.

Por sendos escritos de fecha 12 de octubre de 2009, presentados en la presidencia de la Mesa Directiva de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el diputado suplente Carlos Enrique Esquinca Cancino solicitó al presidente de esa Mesa Directiva:

1. La constancia relativa a las faltas o inasistencias de su compañera de fórmula, la diputada propietaria Olga Luz Espinosa Morales, en el lapso del 02 de septiembre de 2009 al 12 de octubre del mismo año.
2. Ser citado a la brevedad para rendir protesta como diputado federal, en razón de que, en su concepto, la diputada propietaria había acumulado más de 12 faltas consecutivas e injustificadas, en el periodo de sesiones.

El 15 de octubre, el mencionado diputado federal suplente promovió un JDC, a fin de controvertir la omisión imputada al presidente de la citada Mesa Directiva, por no dar respuesta a las solicitudes formuladas en los escritos de referencia.

Al resolver este asunto, la Sala Superior del TEPJF declaró fundado el concepto de agravio.

En los razonamientos vertidos se destacó que la responsable reconoció la existencia de las solicitudes hechas por el actor y se hizo un estudio del derecho de petición consagrado en el artículo 8 de la CPEUM, concluyéndose que en los hechos el lapso transcurrido entre la presentación de la solicitud y la interposición del JDC “se considera suficiente y razonable para que la autoridad emitiera su respuesta a lo solicitado”, por lo cual el presidente de la mesa directiva de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión ha incurrido en violación, en perjuicio de Carlos Enrique Esquinca Cancino, del derecho fundamental de petición, en materia electoral, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 8 y 35, fracción V de la CPEUM.

En la resolución se ordenó a la autoridad responsable que dentro del plazo de tres días hábiles emitiera por escrito las respuestas que en derecho procedieran, notificándoselas personalmente al enjuiciante, de lo cual debería dar informe a la propia Sala Superior del TEPJF.

Derivado del anterior asunto, el 30 de diciembre de 2009, la Sala Superior del TEPJF resolvió en forma acumulada los juicios SUP-JDC-3049/2009 y SUP-JDC-3048/2009.

Los actores en los mencionados asuntos fueron Olga Luz Espinosa Morales, en el primero, y Carlos Enrique Esquinca Cancino, en el segundo, quienes se ostentaron, respectivamente, como diputada federal propietaria y suplente del PRD. Los motivos de impugnación fueron la negativa ficta u omisión de la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, a través de sus órganos competentes, de resolver sobre la solicitud de licencia definitiva de la diputada propietaria y la negativa de tomarle protesta al diputado suplente.

Como se mencionó, la solicitud de licencia definitiva se presentó el 1 de septiembre de 2009, misma que se retiró del orden del día en la sesión ordinaria del 3 de septiembre.

Respecto del precedente JDC-2995/2009 debe señalarse que el 18 de noviembre, el presidente de la mesa directiva de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mediante oficio LXI-I/PMD/ST/036/09, contestó los escritos presentados por el actor, informándole que dicha presidencia

se encuentra impedida para realizar llamamiento a tomar protesta, debido a que [...] se encuentra pendiente la resolución de la Junta de Coordinación Política, y del Pleno de la Cámara de Diputados, respecto de la solicitud de licencia [presentada por la diputada Olga Luz Espinosa Morales] en términos del artículo 47 del Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que en caso de que un diputado no pudiera asistir a las sesiones lo debe participar a la Cámara para obtener la licencia necesaria.

El oficio se notificó al actor el 19 de noviembre de 2009.

Para la resolución se acumularon los juicios, dada la relación entre ambos, derivado del hecho de que los dos actores integran la misma fórmula de diputados federales y existe una causa de pedir común que

es la solicitud de licencia y ausencia de la propietaria al cargo de diputada federal. Se razona que dicha solicitud de licencia es la base para que la propietaria solicite que se conteste su petición y se autorice su ausencia definitiva, mientras que el suplente invoca esa situación como causa de pedir de su pretensión consistente en que se le llame a ocupar el cargo de diputado en lugar de la propietaria.

A efecto de justificar la procedibilidad de los juicios, en la resolución se llamó la atención sobre los siguientes puntos:

- Se trata de asuntos que involucran la prerrogativa de dos ciudadanos para desempeñar el cargo de diputado federal, cuya elección fue declarada válida en su oportunidad. Es decir, los actos están relacionados con los derechos político-electorales de los ciudadanos a ser votados, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo de diputado, ya que de la autorización de la licencia solicitada por la diputada propietaria, depende el acceso al cargo de quien deba ejercerlo como suplente conforme a la legislación aplicable.
- La negativa ficta u omisión de resolver sobre la petición de licencia definitiva de una diputada federal propietaria y en consecuencia, el no llamamiento del diputado suplente para la toma de protesta y el ejercicio del cargo para el cual fue electo, constituyen actos que podrían vulnerar el derecho de ser votado y generar la falta de integración plena del órgano legislativo del Estado. Esto, además de trastocar su derecho de petición en su vertiente política, genera un vacío de representación respecto al escaño que le corresponde y conlleva, por lo tanto, la afectación de **la forma republicana de gobierno** en cuanto a que mientras no se acuerde la licencia solicitada por la diputada propietaria ni se llame al suplente, no está justificada la falta de integración plena del órgano deliberativo de representación nacional.

Al respecto, no debe pasarse por alto que la protección del derecho de ser votado y del acceso y desempeño del cargo, constituye a su vez la protección del derecho de voto de los ciudadanos que por la vía del sufragio han legitimado una determinada opción política, como es el caso de la fórmula que integran los promoventes de los presentes juicios ciudadanos. Este criterio fue sustentado por la Sala Superior en las sentencias de los juicios SUP-JDC-1428/2009 y 1440/2009.

Ahora bien, destaco que el argumento central de la sentencia es el siguiente:

Es imperativo, por disposición constitucional, que la Cámara de Diputados funcione con la totalidad de sus miembros, de conformidad con el principio de democracia representativa y de la debida integración de los órganos del poder público, como lo establecen los artículos 39, 40 y 41 constitucionales, al prever que la soberanía reside originariamente en el pueblo y éste la ejerce a través de los Poderes de la Unión. La ausencia, o falta permanente de un representante, impide el debido funcionamiento de los órganos de representación nacional.

El razonamiento de la Sala Superior al resolver el asunto, vincula así la satisfacción de las pretensiones de los actores con la forma republicana de gobierno, cuyo eje central es, como se ha indicado, la representación nacional reflejada en diversos órganos de gobierno.

Se recalcó que la omisión de respuesta respecto de la solicitud de licencia de quien funge como diputada propietaria repercute en la forma republicana de gobierno debido a la ausencia de integración plena de la Cámara de Diputados, la cual conforme con lo dispuesto en los artículos 52, 53 y 54 de la CPEUM, se integra con 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa y con 200 diputados electos mediante el sistema de representación proporcional, generando con ello la anulación del desempeño de la función representativa a cargo de la fórmula electa por el principio de representación proporcional, y por otra parte, la vulneración al derecho de los ciudadanos de acceder y desempeñar el cargo de elección popular como diputado federal.

Este razonamiento no se confronta con la idea de que quien accede a un cargo de representación popular tiene a su vez el deber de ejercer el mismo, pues esta obligación del desempeño (establecida en el párrafo cuarto del artículo 5 constitucional), no conlleva la imposibilidad absoluta de solicitar licencia definitiva del cargo por motivos excepcionales.

En la sentencia, la Sala Superior llega a la conclusión que incluso esto guarda relación con el derecho a ser votado; de tal manera que durante el ejercicio del cargo, es dable solicitar una licencia para separarse del cargo, suspendiendo dicho desempeño. Por ello, se estima que los actos reclamados en juicio, vinculados en el caso a la omisión de resolver sobre la solicitud de licencia, son susceptibles de tutelarse a través del juicio ciudadano (JDC).

La Sala Superior ya se ha pronunciado a propósito de la negativa a conceder licencia en un cargo de elección popular, como fue en los asuntos radicados en los expedientes SUP-RAP-113/2009, SUP-RAP-116/2009 y SUP-RAP-118/2009 acumulados, en los cuales se abordó la naturaleza jurídica de la separación del cargo de un presidente municipal y el momento a partir del cual surte efectos la misma.

También debe recordarse que la Sala Superior al resolver el juicio **SUP-JDC-1120/2008**, el 27 de agosto de 2008, por unanimidad de votos, sostuvo que el derecho político-electoral a ser votado (CPEUM, artículo 35, f. II), comprende el derecho de un ciudadano a ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, a fin de integrar los órganos estatales de representación popular, y que esta prerrogativa abarca el derecho de ocupar el cargo para el cual resulta electo; el derecho a permanecer en él, y el de ejercer las funciones que le son inherentes.

En este asunto, y en otros similares, la Sala Superior ha considerado que el derecho al sufragio en sus dos aspectos, activo y pasivo, convergen en un mismo punto, que es el candidato electo, y forman una unidad que al estar encaminada a la integración legítima de los poderes públicos debe ser objeto de protección, pues su afectación no sólo se resiente en

el derecho de ser votado del individuo que contendió en la elección, sino también en el derecho de votar de los ciudadanos que lo eligieron como su representante, lo que atenta contra la finalidad primordial de las elecciones, por lo que el derecho a ocupar el cargo para el que fue electo, así como su permanencia y ejercicio en él, deben ser objeto de tutela judicial mediante el JDC, que es el medio jurisdiccional establecido por el legislador para aquel efecto.

En el asunto, la Sala Superior concluyó que la justiciabilidad del derecho político-electoral en comento, en los aspectos positivos (derecho a ser elegido, derecho a permanecer en el cargo y el del ejercicio) como en los negativos (por ejemplo el derecho a dejar de desempeñar el cargo para el cual se fue electo), también son susceptibles de ser dirimidos ante una instancia jurisdiccional.

Tal conclusión se obtiene de una interpretación funcional de lo dispuesto en el artículo 17, párrafos primero y segundo de la CPEUM, sobre la proscripción de la autotutela y el reconocimiento del derecho de toda persona para acudir ante la jurisdicción del Estado a fin de que se diriman los conflictos sobre sus derechos u obligaciones de cualquier carácter. Principios también reconocidos en los artículos 17, parágrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8, parágrafo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Si bien en el asunto mencionado la sentencia reconoció la vulneración al derecho de petición de la diputada propietaria, ordenando a la autoridad responsable diera respuesta en el plazo de 10 días hábiles, debe atenderse al hecho de que se enfatizó que esta respuesta buscaba evitar “que se vulnere de manera innecesaria y desproporcionada el derecho del suplente a ejercer el cargo y se genere incertidumbre sobre la debida integración y funcionamiento del órgano legislativo”.

El tema que subyace en este asunto debe enfatizarse: una protección a los derechos político-electorales y su vinculación, insisto en el caso particular, con la idea de una forma republicana de gobierno.

Si bien, el modelo republicano se funda en la construcción de instituciones, organizadas o jerarquizadas, y sometidas a límites, éstas no son sino parte de la representación nacional. La forma republicana requiere de un diseño representativo. Y aquí se advierte el otro argumento que hace valer el TEPJF: **el derecho al sufragio está encaminado a la integración de los poderes públicos**, por eso debe ser objeto de protección, **pues su vulneración o ataque no sólo se resiente en el derecho de ser votado del individuo que contendió en la elección, sino también en el derecho de votar de los ciudadanos que lo eligieron como su representante.**

La representación se consigue a partir del sufragio. Por ello, la forma republicana de gobierno requiere de instituciones que protejan los instrumentos que construyen la representación.

Reflexión final

Como se mencionó al inicio, el legado de los tribunales constitucionales como el TEPJF, es esa constante y reiterada discusión jurisdiccional, cuyo mejor ejemplo son todas las sesiones públicas, cuya totalidad está a disposición de los interesados en la página web del TEPJF;⁵ pero también, y principalmente, son esas sentencias relevantes y sus precedentes judiciales, porque ahí está reflejada esa labor a favor de los derechos, a favor de una forma republicana de gobierno, a favor de la democracia.

⁵ <http://www.te.gob.mx>

Fuentes consultadas

- Barragán, José. 1974. Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas. México: Secretaría de Gobernación/Cámara de Diputados.
- . 1974b. Constitución Federal de 1824. Crónicas. Vol. 1. México: Secretaría de Gobernación/Cámara de Diputados.
- Cámara de Diputados. Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/205.pdf> (consultada el viernes 29 de abril de 2011).
- Cué Cánovas, Agustín. 1960. *El federalismo mexicano*. México: Libro Mex Editores.
- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana de 1814. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1814.pdf>
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay. 1982. *El federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Informe de Guadalupe Victoria, al cerrarse las sesiones ordinarias del Congreso, el 1 de enero de 1828, en México a través de los informes presidenciales. México: Secretaría de la Presidencia, t. 2, p. 13.
- Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/205.pdf> (consultada el 29 de abril de 2011).
- Secretaría de la Presidencia, 1976. *México a través de los informes presidenciales*, tomo 2. México: Secretaría de la Presidencia.
- SUP-JDC-1428/2009 y 1440/2009. Actores: Celia Seda Hernández y Otros. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
- SUP-JDC-2995/2009. Actor: Carlos Enrique Esquinca Cancino. Autoridad Responsable: Presidente de la mesa directiva de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

- SUP-JDC-3049/2009 y SUP-JDC-3048/2009. Actor: Olga Luz Espinosa Morales y Carlos Enrique Esquinca Cancino. Responsables: Cámara de Diputados de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión y otras.
- SUP-RAP-113/2009, SUP-RAP-116/2009 y SUP-RAP-118/2009. Recurrentes: Partidos Convergencia, Verde Ecologista de México y del Trabajo, respectivamente. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- Tena Ramírez, Felipe. 1971. *Leyes fundamentales de México 1808-1971*. México: Porrúa.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <http://www.te.gob.mx>
- Tesis: P./J. 21/2002. "Suspensión en los juicios regidos por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 'Instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano' SJFG9, t. XV, abril de 2002, p. 950. Registro: 187055. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=187055> (consultada el viernes 29 de abril de 2011).
- UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México. Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/acta1824.pdf>
- U.S. Supreme Court. Chisholm vs. Georgia, 2 U.S. 2 Dall. 419 419 (1793). Disponible en <http://supreme.justia.com/us/2/419/case.html> (consultada el viernes 29 de abril de 2011).
- U.S. Supreme Court. Luther v. Borden, 48 U.S. 7 How. 1 1 (1849). Disponible en: <http://supreme.justia.com/us/48/1/case.html> (consultada el viernes 29 de abril de 2011).