

RETOS JURISDICCIONALES DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL DE 2005-2006

Leonel CASTILLO GONZÁLEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. III. *El Proceso Electoral Federal de 2005-2006*. IV. *Los retos jurisdiccionales actuales*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*. VII. *Anexos*.

I. INTRODUCCIÓN

El Proceso Electoral Federal del presente año, constituye un paso muy importante en el largo camino de la consolidación democrática en México. En las últimas décadas, luego de la notoria ampliación en el reconocimiento y ejercicio de las libertades y los derechos políticos de los ciudadanos, las instituciones electorales del país tienen frente a sí, el reto de garantizar la normalización de estos avances, evitando su vulneración o retroceso.

Sin desconocer la necesidad de considerar algunos temas que permitan perfeccionar la estructura y funcionamiento de nuestro sistema político y régimen de gobierno, podemos afirmar que la democracia en México ya no es una excepción sino la regla, y para que continúe siendo la regla necesitamos de la acción compartida del Estado, los ciudadanos y los partidos políticos, a quienes conjuntamente corresponde, en la esfera de sus respectivas atribuciones y competencias, velar por el respeto y plena vigencia de los derechos político-electorales establecidos en nuestra Constitución Política.

La democracia es un proceso continuo que se actualiza cotidianamente en la protección de los derechos fundamentales y la garantía al más amplio goce de las libertades públicas, siempre en el marco que da el Estado de Derecho, y sin más límite que el que impone el orden público y los derechos de terceros.

Precisamente, para la debida protección y garantía de esas libertades, se requiere la acción de los órganos encargados de impartir justicia, para poner límites a la autoridad y proteger los derechos de los gober-

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

nados. Tratándose de la materia electoral, la tutela de los derechos político-electorales del ciudadano se materializa a través de la acción de los órganos jurisdiccionales encargados de velar por su respeto y procurar que la actuación de las autoridades electorales se apegue al marco constitucional y legal.

Ahí radica la función principal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación –máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral–, y también su principal reto: ser la instancia definitiva donde se resuelvan los conflictos electorales del país y se garantice la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos.

El objetivo de este artículo es exponer, de manera breve y sintética, la integración y las atribuciones jurisdiccionales del Tribunal Electoral, y analizar los principales retos que tendrá este órgano judicial, de frente al proceso electoral federal de 2005-2006.

II. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

A diez años de distancia, podemos afirmar que la reforma constitucional de 1996, constituyó una de las reformas legales de mayor trascendencia para el sistema electoral del país, contribuyendo de forma decisiva a la vida democrática nacional. Sus ejes principales fueron:

- A) Dotar de mayor representatividad a la integración del Congreso de la Unión, implementando el sistema de representación proporcional e integrando a las primeras minorías en el Senado, y acotando la sobre representación en la Cámara de Diputados;
- B) Otorgar a los ciudadanos del Distrito Federal el derecho a elegir al Jefe de Gobierno y darle mayores facultades legislativas a la Asamblea del Distrito Federal, transformándola en asamblea legislativa;
- C) Cambiar las reglas electorales para fomentar la equidad en el acceso a los medios de comunicación entre las organizaciones políticas, flexibilizar los requisitos para formar coaliciones, registrar un partido político e incrementar el porcentaje para conservar su registro, privilegiar el financiamiento público y su asignación, de conformidad con la representatividad de cada fuerza política, y crear la figura de agrupación política nacional;
- D) Dotar de mayor autonomía al Instituto Federal Electoral (IFE) excluyendo en su integración al Poder Ejecutivo, atribuyendo la

facultad de nombramiento de los consejeros a la Cámara de Diputados o, durante sus recesos, a la Comisión Permanente, y dejando las decisiones de su Consejo General exclusivamente en el voto de los consejeros ciudadanos; y

- E) Permitir la revisión de las leyes electorales, a través de la acción de inconstitucionalidad, instaurar un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, e integrar al Tribunal Electoral como un órgano del Poder Judicial de la Federación.

El Tribunal Electoral se compone de una Sala Superior y cinco Salas Regionales, una en cada cabecera de las circunscripciones plurinominales. La primera, es integrada por siete magistrados electos para un periodo de diez años; las segundas, se integran por tres magistrados electos para un periodo de ocho años. Los Magistrados Electorales de la Sala Superior y las Salas Regionales son nombrados por el Senado de la República a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De conformidad con el artículo 99 constitucional, el Tribunal Electoral (con excepción de las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales) es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, al cual le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, sobre:

- A) Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- B) Las impugnaciones que se presenten sobre la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior, la cual también realizará el cómputo final en la elección presidencial y, resueltas las impugnaciones interpuestas, formulará la declaración de validez de la elección y la de presidente electo;
- C) Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en los incisos anteriores, que violen normas constitucionales o legales;
- D) Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones;

- E) Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país;
- F) Los conflictos o diferencias laborales entre el tribunal y sus servidores, y entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores; y
- G) La determinación e imposición de sanciones en la materia.

Lo anterior constituye la materia adjetiva que define la competencia jurisdiccional especializada del Tribunal Electoral. Para ello, este órgano judicial conoce de cinco medios de impugnación regulados por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Los objetivos fundamentales que se persiguen con este sistema de medios de impugnación son: vigilar la sujeción de los actos y resoluciones de las autoridades electorales a los principios de constitucionalidad y legalidad, la definitividad de las distintas etapas de los procesos electorales y garantizar la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conoce de los siguientes medios de impugnación electoral:

- A) Recurso de apelación. Es un recurso para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal. La naturaleza del recurso de apelación es la de un juicio contencioso administrativo electoral de anulación, a través del cual se ejerce el control de constitucionalidad y legalidad del conjunto de actos resolutivos prescritos por la ley. Este recurso es procedente, durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, y durante la etapa de preparación del proceso electoral federal, para impugnar las resoluciones a los recursos de revisión, los actos y resoluciones de cualquiera de los órganos del IFE que no sean impugnables a través del recurso de revisión y causen un perjuicio al partido político o agrupación política con registro, y el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores sobre las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores. También es procedente, durante la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, para impugnar las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión en los que se impugnen actos o resoluciones de los ór-

ganos del IFE, que causen un perjuicio real al interés jurídico del partido político recurrente, y que no puedan recurrirse en inconformidad o reconsideración, ni guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo. Finalmente, es procedente en cualquier tiempo para impugnar la determinación y aplicación de sanciones que realice el Consejo General del IFE.

- B) Juicio de inconformidad. Es un juicio para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal. Procede durante la etapa de resultados y de declaración de validez, para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de presidente, senadores y diputados.
- C) Recurso de reconsideración. Es un recurso que procede para impugnar sentencias de fondo, dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad, que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de senadores y diputados, así como en contra de las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del IFE.
- D) Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.- Procede cuando el ciudadano por sí y en forma individual, hace valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.
- E) Juicio de revisión constitucional electoral. Es un juicio para garantizar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas. Procede para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes en los estados para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos: que sean definitivos y firmes; que violen algún precepto de la Constitución; que la violación reclamada resulte determinante para el desarrollo del proceso electoral o su resultado final; que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales; que la reparación sea factible antes de la fecha fijada para la instalación de los órga-

nos o la toma de posesión de los funcionarios electos y que se hayan agotado todas las instancias previas establecidas por las leyes para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

A lo largo de casi 10 años, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha resuelto: 183 recursos de reconsideración; 438 juicios de inconformidad; 612 recursos de apelación; 3,420 juicios de revisión constitucional electoral; y 13,382 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.¹ Con la resolución de estos medios de impugnación, el Tribunal Electoral ha dictado tesis relevantes y emitido jurisprudencia, sobre temas tan variados como las candidaturas independientes, las acciones tuitivas de los intereses difusos, los elementos mínimos para que los estatutos de un partido político puedan ser considerados democráticos, los principios jurídicos aplicables al régimen administrativo sancionador electoral, la nulidad de la elección por causa abstracta, el secreto bancario y fiduciario como inoponibles a la facultad fiscalizadora del IFE, la teleología y elementos que integran el derecho de votar y ser votado, el financiamiento a los partidos políticos, o los usos y costumbres indígenas en los procesos electorales.

Con ello, el Tribunal Electoral ha cumplido cabalmente con su alta responsabilidad de garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a la Constitución y a las leyes secundarias, se otorgue definitividad a los procesos electorales, y se protejan los derechos político-electorales de los ciudadanos.

A través de este sistema de medios de impugnación se busca preservar la legalidad que debe caracterizar a cada acto y resolución de las autoridades electorales, pero también se contribuye de manera fundamental, a reforzar la legitimidad de las instituciones del Estado, pues en su integración, concurre un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, autónomo, independiente e imparcial, encargado de hacer valer el marco constitucional y legal en la organización, calificación y resolución de los comicios, donde se elige a los ciudadanos que ocuparán cargos de gobierno y representación popular en los Poderes Ejecutivo y Legislativo a nivel federal y local. De esta manera, el Tri-

¹ Los datos señalados, corresponden al periodo comprendido entre el 1º de noviembre de 1996 al 3 de marzo de 2006.

bunal Electoral posibilita que la integración del poder público sea no sólo legal, sino también, legítima.

Precisamente, Norberto Bobbio, al analizar el origen y el fundamento del poder político, distingue acertadamente entre los conceptos de legitimidad y legalidad: “la legitimidad se refiere al título del poder, la legalidad al ejercicio. Cuando se exige que el poder sea legítimo se pide que quien lo detenta tenga el derecho de tenerlo (no sea un usurpador). Cuando se hace referencia a la legalidad del poder, se pide que quien lo detenta lo ejerza no con base en el propio capricho, sino de conformidad con reglas establecidas (no sea un tirano).”²

Al considerar que el Tribunal Electoral tiene la facultad de resolver los medios de impugnación para garantizar el voto universal, libre y secreto, así como la constitucionalidad y legalidad de los actos electorales, y con ello, procurar que los comicios se lleven a cabo conforme a lo prescrito por la Constitución y las leyes secundarias, bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, válidamente podemos afirmar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima instancia jurisdiccional electoral del país, y la institución pública del Estado que contribuye a la legalidad y la legitimidad del poder público en México.

III. EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL DE 2005-2006

En un artículo publicado en el mes de octubre pasado, cuando formalmente dio inicio el proceso electoral federal de 2005-2006, Enrique Krauze escribió que “en julio de 2006 y por primera vez en su historia contemporánea, México tendrá la oportunidad de consolidar su régimen democrático.”³ Este autor señalaba que, ante la indefinición e incertidumbre que genera la elección de 2006, se debe tener como meta “la preservación de la democracia” y sus componentes liberales como el cumplimiento de la ley, la división de poderes, el sufragio efectivo, la no reelección y la libertad de expresión junto con las demás libertades individuales.

² BOBBIO, Norberto y Michelangelo BOVERO, *Origen y fundamentos del Poder Político*, México, Grijalbo, 1985, p. 30.

³ KRAUZE, Enrique, “Refrendar la Democracia”, *Letras Libres*, México, año VII, núm. 82, octubre de 2005, p. 14.

Ciertamente, la elección de 2006 a diferencia de la del año 2000, ya no sólo abre la posibilidad de la alternancia partidista en la Presidencia de la República, también es la oportunidad para consolidar definitivamente a la democracia, de forma tal que, con independencia de quién sea el candidato o el partido político ganador en los distintos comicios que habrán de celebrarse, los pilares básicos de nuestra convivencia política y social deben mantenerse armónicos e intactos, al amparo del Estado Social y Democrático de Derecho.⁴

Durante 2006, a parte de la elección de Presidente de la República, se renovará la totalidad de la Cámara de Diputados y la de Senadores. A nivel local, se celebrarán elecciones para elegir 6 gubernaturas, 469 representantes en congresos locales y 583 ayuntamientos en los estados de Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco (véase tabla 1 Y 2).

TABLA 1. CALENDARIO DE ELECCIONES FEDERALES 2006							
MES	JORNADA ELECTORAL	TIPO DE ELECCIÓN					
		Presidente	Senadores			Diputados	
			MR	RP	1a MIN	MR	RP
Julio	2	1	64	32	32	300	200
TOTAL		1	128			500	

⁴ En otra ocasión, me he referido a un grupo de elementos esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho, a saber: 1. La existencia de una norma suprema, emanada de un poder constituyente, como representante de la soberanía del pueblo, donde se consignan los derechos fundamentales. 2. La determinación, en la Ley Fundamental, de que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. 3. La igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos, a través de elecciones democráticas, libres y auténticas. 4. Un sistema integral, completo y eficaz de justicia constitucional, al que se encuentren vinculados los ciudadanos y los poderes públicos, que contribuyan al aseguramiento de la libertad, la paz y el equilibrio social dentro del Estado, ejerciendo control, inclusive, sobre la normatividad ordinaria de cualquier clase y sobre su aplicación. CASTILLO, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, pp. 33-34.

TABLA 2. CALENDARIO DE ELECCIONES LOCALES 2006						
MES	JORNADA ELECTORAL	ENTIDAD FEDERATIVA	TIPO DE ELECCIÓN			
			Gobernador	Congreso Local		Ayuntamiento
				MR	RP	
Marzo	12	Estado de México		45	30	125
Julio	2	Campeche		21	14	11
	2	Colima		16	9	10
	2	DF	1 Jefe de Gobierno	40	26	16 Jefes Delegacionales
	2	Guanajuato	1	22	14	46
	2	Jalisco	1	20	20	126
	2	Morelos	1	18	12	33
	2	Nuevo León		26	16	51
	2	Querétaro		15	10	18
	2	San Luis Potosí		15	12	58
Agosto	20	Chiapas	1			
Octubre	15	Tabasco	1	21	14	17
TOTAL		13	6	280	189	583

Considerando el número de comicios y las tendencias más recientes en las preferencias partidistas de los electores, podemos adelantar que este proceso electoral se caracterizará por su alta competitividad, pluralidad y estrecho margen para la formación de mayorías en los distintos órganos de gobierno y representación popular.

Lo anterior, nos permite suponer una alta probabilidad de que surjan conflictos electorales (como ya está sucediendo), antes, durante y después de la celebración de los comicios a nivel federal y local; conflictos a los cuales habrá que darles cauce y solución legal.

IV. LOS RETOS JURISDICCIONALES ACTUALES

Durante el proceso electoral federal de 2005-2006, los retos que habrá de enfrentar el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

pueden resumirse en cinco ejes fundamentales, algunos inciden en lo inmediato, otros, constituyen retos de mayor envergadura que impactan directamente en la competencia y atribuciones del Tribunal Electoral:

1. Ejercer la competencia de la jurisdicción electoral para dirimir cualquier conflicto de tipo político-electoral.

El buen desenlace del proceso electoral federal, depende del compromiso y suma de voluntades de los electores, los partidos políticos, las instituciones electorales y el Estado. El primer imperativo de ese compromiso, debe manifestarse en la decisión de dirimir todo conflicto a través del marco legal establecido por la Constitución y las leyes secundarias. Resulta inadmisibles que alguien pretendiera imponerse por la fuerza de la presión social, el chantaje político o la manipulación, pues eso constituiría un enorme retroceso en nuestro proceso democrático y un acto contrario a Derecho que habría de sancionar. Quien pretendiera tal estrategia, incurriría además de la lamentable irresponsabilidad social e imputabilidad legal, en vicios de origen sobre la legitimidad del poder político que pretendiera ostentar.

Tal escenario es un asunto extremo, cuya posibilidad puede concebirse remota, pues estoy seguro que el país tiene partidos políticos y candidatos prudentes y comprometidos con la legalidad. Pero aún suponiendo la posibilidad de ese caso extremo, se cuenta con la fortaleza legal de las instituciones judiciales para garantizar la plena vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho, y superar cualquier diferencia política, por grande, riesgosa y delicada que sea, en un asunto que habrá de resolverse conforme a la ley, siempre con el apoyo de la ciudadanía, con su participación libre, informada y decidida en los comicios, y con su civilidad plena, al imponerse contra cualquier actitud tendente al descarrilamiento social.

2. Sujetar los actos y resoluciones de las autoridades en materia electoral a la primacía jerárquica de la Constitución.

Como ya se mencionó, a través de los diversos medios de impugnación que conoce y resuelve el Tribunal Electoral, se controla la constitucionalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral. La inconstitucionalidad de un acto o resolución de autoridad se puede ocasionar por dos causas: a) porque contraviene directamente el texto constitucional, o b) porque se fundamenta en leyes inconstitucionales. En la práctica jurisdiccional del tribunal, el primer supuesto no ha significado ningún problema. En el segundo, nos hemos enfrentado al im-

pedimento derivado de la interpretación de la fracción II del artículo 105 constitucional, hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la cual cerró el paso a la desaplicación de las leyes inconstitucionales en los casos concretos.

Allí se consideró, que el Tribunal Electoral carece de facultades para ocuparse de los argumentos de inconstitucionalidad al conocer de los actos de aplicación, y con esto generó que, inevitablemente muchos actos y resoluciones sigan produciendo impunemente a pesar de estar fundados en leyes electorales inconstitucionales. Al principio de mi ejercicio, la Sala Superior del Tribunal resolvió que el sistema constitucional permite conocer de la inconstitucionalidad de las leyes electorales, por medio de su desaplicación a un caso concreto, sin hacer declaraciones generales sobre su inconstitucionalidad.⁵

Sin embargo, en el marco de una contradicción de tesis entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral que no se resolvió en cuanto al fondo, aquélla aprobó la tesis P./J. 23/2002 y —con criterios totalmente discutibles— la declaró jurisprudencia obligatoria, señalando que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carece de competencia para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de las leyes.⁶ Como puede inferirse, el criterio sostenido por el Máximo Tribunal, y no la letra de la Carta Magna, limita la facultad de revisión constitucional del Tribunal Electoral, y genera en los hechos, que normas que contradicen el principio de la jerarquía de las leyes estableciendo disposiciones de carácter inconstitucional, puedan seguir vigentes y tengan fuerza obligatoria.

Como puede observarse, se trata de un tema de gran envergadura, que toca los cimientos no sólo de la competencia del Tribunal Electoral sino, incluso, condiciona el ejercicio mismo de nuestra democracia.

Para entender la dimensión de la anterior afirmación, es necesario distinguir, como lo hace Luigi Ferrajoli, entre la validez formal y la validez sustancial de una norma jurídica, refiriéndose la primera a que una norma será válida formalmente, si fue creada por el órgano constitucionalmente facultado para ello y de conformidad con el procedi-

⁵ Tesis de jurisprudencia S3ELJ/ 05/99: TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES (Anexo 1).

⁶ Tesis P./J. 23/2002: TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES (Anexo 2).