

*LAS REFORMAS POLÍTICO-
ELECTORALES EN LOS COMICIOS
LOCALES: LA FUNCIÓN DE LOS
TRIBUNALES ELECTORALES ESTATALES
A PARTIR DEL AÑO 2014**

*Manuel González Oropeza***

* Participación del autor en el Seminario "El papel de los tribunales electorales estatales y el impacto de las reformas en las elecciones", impartida el 8 de octubre de este año en la ciudad de Querétaro.

** Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador Nacional Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Actualmente es Magistrado de Sala Superior en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Recibido: 14 de octubre 2015
Aceptado: 21 de octubre 2015

Resumen: A raíz de la reforma político-electoral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2014, las autoridades debieron responder a las reglas de acomodo de esta reforma, tanto a nivel estatal y municipal en lo referente a la justicia electoral. El presente artículo nos señala las áreas que se adecuaron para llevar a cabo esta reforma, así como áreas de oportunidad para perfeccionar el acceso a la justicia electoral. Explica también el artículo algunos de los elementos fundamentales de esta transición, sobre todo en la justicia electoral, aclarando que la revisión escrupulosa de la autoridad garantiza el derecho de los ciudadanos, los partidos políticos, a unas elecciones democráticas en total paz y libertad.

Palabras clave: autoridad electoral, régimen democrático, órganos electorales jurisdiccionales locales, reforma electoral.

Abstract: As a result of the political and electoral reform of the Political Constitution of Mexico in 2014, the authorities should respond to the rules of accommodation of this reform, both state and municipal levels regarding to the electoral justice. This article points out the areas that were adapted to carry out this reform, As well as areas of opportunity to refine the access to the electoral justice. The article also explains some of the key elements of this transition, especially in the electoral justice, clarifying that the scrupulous review of the authority guarantees the right of citizens, political parties, and lead us to a democratic elections in total peace and freedom.

Key words: electoral authority, democratic regime, local jurisdictional electoral bodies, electoral reform.

El Gobierno Federal en diciembre de 2012 presentó un paquete de reformas encaminadas a abatir los rezagos en ciertas áreas, consideradas fundamentales para el desarrollo y consolidación del país. El nuevo Presidente de la República y los partidos políticos mayoritarios suscribieron el llamado "Pacto por México", con la finalidad de que en los primeros veinte meses de su administración y durante el periodo de transición se aprobaran estas transformaciones, las que fueron llamadas "reformas estructurales", siendo una de ellas la reforma político-electoral.

Entre sus objetivos estaba el afianzar el régimen democrático y de libertades de todos los mexicanos, lo cual garantizaba el derecho de acceso a la información, facilitaría la evaluación del trabajo de los servidores públicos y fomentaría la rendición de cuentas, además de asegurar la paridad de género en la nominación de candidatos a puestos de elección popular y la apertura a las candidaturas independientes entre otras cosas, todo ello basado en el fomento de la participación ciudadana y la evolución de las autoridades electorales, lo cual pretende ofrecer mayor certidumbre, equidad y transparencia en los procesos electorales.

Al mismo tiempo, para que las reglas de esta reforma político-electoral fueran consistentes con los cambios que debían operarse, fue necesario decretar primero la reforma constitucional de diversos artículos, la cual fue publicada en febrero de 2014, y meses más tarde, en mayo de ese mismo año, se hizo necesaria la expedición de la *Ley General en Materia de Delitos Electorales*, la *Ley General de Partidos Políticos*, la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* y las modificaciones a la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, así como la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* y la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. A la par de las reglas, también las instituciones hicieron lo propio, como el Instituto Nacional Electoral que sustituyó al Instituto Federal Electoral, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que estableció la Sala Especializada, en tanto que los

Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), también se integrarían con base en las nuevas reglas una vez que el Instituto Nacional Electoral designara a su Consejero Presidente y a sus Consejeros Electorales.¹

Son justo estas últimas novedades introducidas por las reformas político-electorales las que nos permiten enfocarnos al tema de la justicia electoral y cómo deben responder sus autoridades a las reglas de acomodo de las reformas político-electorales, tanto a nivel federal como a nivel estatal y municipal.

El primer punto que debe considerarse es la actual tendencia parlamentaria de la atomización legislativa electoral, muy distinta al anterior principio de codificar las reglas electorales. La codificación tiene dos consecuencias: la primera es tratar de unir todos los principios que animan una materia de regulación, en un solo articulado, es decir, que en una sola ley estén todos los principios que van a regular esa materia, de manera omnicompreensiva, cuya solución a todos los problemas que se presentan se hallan ahí mismo. Y la segunda, considera que la ley es el paradigma de toda la regulación electoral. La codificación desconfía, por diseño, de la jurisdicción de la justicia; la justicia y los tribunales deben de ser aplicadores automáticos y mecánicos del texto de la ley sin mayor interpretación.

A ello se suma otro problema, el de la desconfianza hacia el juzgador en la aplicación de la norma electoral; no hay desconfianza contra los legisladores, porque es un ente, es una entelequia abstracta, que no puede ser corruptible, cuyas opiniones vertidas en la ley pueden ser corregidas tras una reforma constitucional para ajustarse a las necesidades de los ciudadanos, de los candidatos y de los partidos políticos. Pero cuando se trata de los juzgadores, en opinión de la sociedad, ellos sí pueden ser

¹ GONZÁLEZ, Oropeza, Manuel, "*Las nuevas reglas de los procesos electorales en México: elecciones intermedias 2015*"; del mismo autor, "*Las nuevas disposiciones constitucionales en materia político-electoral en la democracia mexicana*", ambos trabajos de próxima publicación en libros colectivos.

corruptibles, se les personifica con nombre y apellido, pueden manipular las leyes a su conveniencia, en fin, cargan con denigrantes calificativos por su función.

De manera afortunada, ahora, estamos viviendo tiempos muy interesantes en donde parece que se está desmantelando el concepto de codificación electoral para hacerlo en una automatización de la regulación electoral; es decir, ya se abandona el concepto de código, como un ordenamiento omnicompreensivo de todas las reglas electorales, y se prefiere ahora atomizarlo en las leyes que hemos señalado: la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, la *Ley General de Partidos*, la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación* y en cualquier otra ley que en el futuro se plantee. En el fondo, es mejor esta tendencia, porque al desagregar los contenidos normativos de los procesos electorales se facilita, por un lado su reforma, ya que no se tiene que reformar la gran maquinaria de un código para introducir una reforma específica, sino que se enfoca ya a una *ley general* sobre el tema concreto y sin necesidad de tocar todo el artefacto electoral de las leyes; y por el otro lado, esta atomización de leyes, que son leyes generales, facilita la profundidad y el detalle de su regulación y aplicación.

El "código" lo que hace es establecer principios generales, que sin ser muy detallados, resultan ser sumamente abstractos, para así cubrir todas las hipótesis; en cambio las "leyes generales" ahora tratan de ser más específicas, detalladas y concretas, para permitir una mejor regulación en el fondo. Este tema nos lleva al siguiente punto, que es la relación entre las leyes generales y las leyes locales.

En primer lugar, debe quedar claro que las leyes generales, por denominación y materia, además de regular un artículo constitucional, están por encima de las leyes federales. Estas leyes generales son un tipo de ley

relevante, que sigue siendo aprobada por el Congreso de la Unión, pero la materia no es exclusiva de la Federación, la materia es compartida entre los ámbitos de gobierno, federal, local y municipal.² Por ejemplo, la primera materia que merecía una ley general, aunque no se llame así por razones históricas, fue la educación, la cual se segmentó para la federación, para los estados y los municipios por autorización expresa de la Constitución a través de una ley del Congreso, recibiendo este título, "Ley Federal de Educación."

Nuestra Constitución es la que distribuye los ámbitos de competencia legislativa entre la Federación y los Estados, con la excepción de lo prescrito en el artículo 124 constitucional, de tal manera que todas las particularidades y las materias específicas que ésta tiene como educación, asentamientos humanos, seguridad pública, turismo, etcétera, son reguladas por la *Carta Magna*, y a partir de la reforma político-electoral del 2014, también las elecciones.

Es significativo que tras las reformas del año 2014, comenzó la nacionalización de las elecciones, es decir, las elecciones fueron nacionalizadas, no federalizadas que es distinto,³ porque la federalización implica la exclusión de algunos de los ámbitos de competencia legislativo, en este caso serían los estados; no, la nacionalización busca armonizar una ley del Congreso con las leyes preexistentes en los estados.

² GONZÁLEZ Oropeza, Manuel, *Conceptualización histórica de la terminología legislativa*, en: *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM-III, 1984 (Serie C: Estudios Históricos, No. 17), p. 319-348, consulta realizada el martes 13 de octubre de 2015, en la página: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/700/22.pdf>. En este texto se señala "el término ley general tal como se ha utilizado, en forma anárquica y atendiendo a múltiples criterios, merece desaparecer y ser sustituido por el de ley federal; a menos que tomando la decisión de uniformar la terminología legislativa, se otorgue al término de ley general el significado de constituir una ley que disponga de los principios generales sobre una materia, susceptible de ser complementada por legislaciones estatales o que distribuya competencias entre la Federación, Estados y municipios sobre una materia determinada. Cualquier otro sentido desvirtúa el término y el contenido de la ley."

³ Es por ello que la reforma estructural del año 2014 sustituyó al Instituto Federal Electoral (IFE) por el Instituto Nacional Electoral (INE), no como un simple cambio de nombre o de siglas, sino un cambio estructural en la concepción y funciones del nuevo instituto político así como su relación con los institutos electorales de los estados.

No obstante, hasta el momento no hemos encontrado en nuestro sistema un balance idóneo, adecuado a este sistema de distribución de competencias. Lo ideal era la *Constitución de 1824*, en cuyo artículo 50 se determinó el papel subsidiario de las leyes del Congreso General, sin trastocar las leyes de los estados, denotando que había una armonización entre ley estatal y ley general.⁴

Tal pareciera que la *Constitución de 1857* tuvo otro diseño de distribución de competencias, si bien resultaba armónico también era cierto que la ley general sólo suplía las omisiones o los conceptos que la ley local no preveía, siendo más respetuosa del régimen de los estados.⁵

Ahora se ha entendido esta armonización de manera inversa. Se le ha dado a la Federación la facultad de definir y dar los lineamientos generales de una materia, y los estados sólo implementan en el ámbito de su competencia los principios que ya están previstos en la ley general. Ello ha generado muchos conflictos, pues el legislador local, a partir de la reforma del 2014, no entiende hasta dónde puede llegar y en muchas ocasiones sobrepasa su ámbito de competencia. Por eso mismo, cuando se expide una ley en un estado sobre cuestiones electorales, los partidos políticos acuden a la Suprema Corte de Justicia para impugnar la constitucionalidad de esa ley estatal, precisamente por transgredir un principio de la *Constitución*, que generalmente se dirigía a ser distribución de competencias o un principio de la ley general.

A diferencia de la ley federal, no hay jerarquía entre ésta y la ley local, pero en una ley general sí la hay. Entonces, cuando una ley local se excede

⁴ La *Constitución Federal de 1824*, en la sección V, "De las facultades del Congreso General", artículo 50, numeral 31 señala como una de sus facultades "Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes, para llenar los objetos de que habla el Artículo 49, sin mezclarse en la administración interior de los estados." Consulta realizada el martes 13 de octubre de 29015, en la página <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12148085130100492976402/index.htm>

⁵ La *Constitución Política de 1857*, en su Título III, Sección I, Párrafo III, Artículo 72, inciso XXX, señala que el Congreso tiene facultad "Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión." Consulta realizada el martes 13 de octubre de 29015, en la página <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/1857.pdf>

o rebasa el límite de una materia que está prevista en la ley general, los ministros y magistrados tienen que declararla nula en esa disposición o en esa parte normativa, por contravenir la referida ley general. Allí sí hay una jerarquía. Esto es un reto para los legisladores de los estados, para evitar el transgredir estas cuestiones y a la vez asegurar el cabal cumplimiento de la ley.

Este es uno de los elementos que también deben ser tomados muy en cuenta. De manera tradicional se piensa que la justicia debe ser el último eslabón de todo un proceso, un proceso electoral en este caso, pero ya debe abandonarse esta idea. La justicia electoral está presente durante todos y cada uno de los actos en que la autoridad electoral administrativa tiene conocimiento e intervención: al inicio del proceso electoral, durante los comicios y al término de ellos. Al inicio de las campañas, desde el registro de candidatos tienen conocimiento tanto los tribunales federales como los tribunales estatales, en su ámbito de competencia, de todas las impugnaciones que van paralelas al proceso electoral. La justicia se ha convertido en un acompañamiento de la administración electoral y gracias a eso, en no pocas ocasiones, cuando se conocen los resultados y el nombre de los ganadores, muchas veces esas impugnaciones ya han sido resueltas en juicios que se resolvieron meses atrás, cuando se inició el proceso electoral y durante su desarrollo, de tal manera que esos juicios sirven de precedentes para resolver en última instancia.

Las autoridades electorales federales tienen que ser, dentro de este sistema de concurrencia, de nacionalización electoral, totalmente respetuosos de la soberanía y de la jurisdicción local en materia electoral, de que se cumplan los procesos establecidos y sean resueltos por las instancias correspondientes, y ya después tanto los partidos y los candidatos nacionales como también los partidos y candidatos partidistas e independientes locales, se encargarán de que muchos de los asuntos que resuelvan los tribunales locales tengan que ser resueltos finalmente por el Tribunal Federal, por petición de las partes que consideren vulnerados sus derechos político-electorales. Por supuesto que existe un buen número de casos que no llegan a los tribunales federales, pero esos que llegan

sobre revisión de sentencias de los tribunales locales, en cualquier impugnación electoral, son numerosos. Son cifras muy elevadas, pero la autoridad electoral no puede negar el ejercicio de un derecho de acceso a la justicia, es un derecho por el cual se luchó durante mucho tiempo; tampoco pueden fijarse límites a la jurisdicción de estos tribunales federales y desechar los casos por el simple hecho de que ya fueron resueltos por los tribunales estatales. Este modelo que parece antidemocrático es empleado por la Suprema Corte de los Estados Unidos, el *Writ of certiorari*, en donde no le obliga ningún caso, ningún actor, ninguna demanda, a revisar y resolver el asunto; la Suprema Corte tiene la facultad de elegir aquellos casos que por su relevancia pueden sentar algún precedente importante. En el caso de nuestro país, el Tribunal Federal siempre está dispuesto a recibir todos los asuntos que exigen una resolución, a pesar de que muchos de ellos debieran quedar resueltos en los tribunales locales.

Los diversos recursos que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelve, como el Juicio de Reconsideración, el Juicio para la Protección de los Derechos del Ciudadano o el Juicio de Revisión Constitucional Electoral, son ejemplos de los casos que los actores, ya sean partidos o candidatos, presentan para obtener justicia electoral pronta y expedita. Sin embargo, es pertinente señalar que muchas veces las propias leyes electorales estatales son un obstáculo para la obtención de esa justicia rápida, pues en ocasiones las leyes electorales expedidas por el Congreso del Estado establecen ciertas instituciones que no van en consonancia ya con las instituciones generales, lo que no significa que estén en contradicción, porque si así fuera se declararían nulas, pero que no son compatibles con los procesos de las instancias electorales federales. La Sala Superior del TEPJF ha tenido que resolver en un plazo máximo de 48 o 24 horas el recurso final de toda una cadena impugnativa que empezó en el Tribunal Estatal y que esa instancia demoró 28 días en resolver, de tal manera que cuando llega el expediente a Sala Superior se tiene que resolver antes de la toma de posesión de los diputados, de los ayuntamientos, del gobernador, etc., es decir, no hay ya plazo para demoras, lo que evidencia que se está ante un sistema disfuncional que

debe ser reestructurado, reordenado o simplemente revisado para que el TEPJF cuente con los plazos necesarios para revisar los procesos sin fechas fatalistas inmediatas; es necesario que se creen mecanismos de coordinación entre esas instancias locales y los tribunales federales para facilitar la impartición de justicia expedita.

Por ejemplo, en la última elección en Sonora se tuvieron que resolver varias cuestiones importantes de la entidad en menos de 48 horas, debido a que el Tribunal Local cuenta con plazos sumamente amplios para deliberar, argumentar, contra-argumentar e interpretar; su legislación electoral señala que las impugnaciones deberán resolverse en un plazo máximo de 20 días, excepto en los procesos electorales que tendrán 25 días, de ahí que fue la ley la que los autorizó a ocupar 28 días en emitir su sentencia. De tal suerte que ante el vencimiento del plazo fijado para que los representantes de la ciudadanía tomaran posesión de sus cargos en Sonora, la Sala Superior tuvo que hacer un esfuerzo para que en 48 horas argumentara en contra y se revocara la sentencia del Tribunal. Lo que parecía una dilación indebida por parte del Tribunal Local, resulta que en la *Ley del Sistema de Medios de Impugnación de Sonora* hay una disposición que les permite, sin faltar a la ley, disponer de todo ese tiempo sin menoscabo de su capacidad y profesionalismo.

Como los estados son libres y soberanos en su régimen interno, sus tribunales deben resolver conforme a los términos de la ley, aunque ello signifique que los plazos prefijados para que el máximo tribunal en materia electoral del país sean muy estrechos y ameriten un enorme esfuerzo por parte de los juzgadores para deliberar, interpretar y argumentar sus decisiones. Esta es una de las razones por la cual la reforma político-electoral de 2014 debe contribuir a evitar la disfunción judicial y así lograr una justicia electoral expedita y satisfactoria.

Otro de los obstáculos que la reforma de 2014 ayudó a superar, fue el nombramiento de los magistrados de los tribunales locales que ahora realiza el Senado de la República, cuando antes lo hacían los gobernadores de los estados, lo que en no pocos casos supeditaba las acciones de los

magistrados al poder local y a la influencia que los gobernadores podían ejercer en ese ámbito. Se pretende de alguna manera que sea la autoridad federal la que intervenga en el nombramiento de los juzgadores electorales. Esta medida es sana pero incompleta, porque los Magistrados deberían ser nombrados por el TEPJF, es decir, ser un órgano jurisdiccional quien los seleccione y proponga mediante una terna, y ser el Senado quien los ratifique, así como sucede con los Magistrados Electorales, quienes son propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ratificados por el Senado de la República. Otra de las medidas que deben considerarse en esta reforma político-electoral de 2014, es dotar de autonomía presupuestaria a los Tribunales Electorales, pues mientras los gobernadores controlen el presupuesto, su influencia en esos tribunales puede ser un obstáculo para el pleno desarrollo de la actividad electoral, incluso perjudicial cuando ejerza el Poder Ejecutivo Local influencia en sus decisiones. No debe confundirse la autonomía presupuestaria con la evasión del control financiero que tiene el Estado sobre todas las instituciones públicas, pues también generaría un problema de desconfianza por parte de la ciudadanía y de los partidos políticos.

Finalmente, otro de los puntos que los Tribunales Electorales Estatales deben tener muy presente, es lograr la equidad en las candidaturas a cargos de elección popular. Si bien algunas entidades ya habían alcanzado esta equidad, a partir de las reformas político-electorales de 2014 se hace obligatoria a nivel federal.⁶ La paridad horizontal y vertical ya es un objetivo que debe cumplirse, no sólo una aspiración. El 19 de septiembre de 2014, la Sala Regional Monterrey del TEPJF estableció un criterio relativo a la forma de integración por representación proporcional de los órganos

⁶ El 10 de febrero de 2014 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, la reforma al artículo 41, fracción I, segundo párrafo, en el que se reconoció el principio de paridad de género, "Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa."

legislativos, yendo con ello más allá de simplemente garantizar la paridad en el registro de candidatos. La sentencia revocó la resolución de 18 de agosto de 2014, dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila. El 25 de marzo de 2015, la Sala Regional Guadalajara resolvió que la paridad de género no sólo debe ser vertical, sino también horizontal en la postulación de candidatos a los ayuntamientos; mientras que en la sesión del 29 de abril de este año, la Sala Superior confirmó diversas sentencias mediante las cuales se aprobaron los criterios de paridad de género en las fórmulas de candidaturas de diputados e integrantes de los ayuntamientos de Querétaro, Estado de México, Nuevo León, y Sonora para el proceso electoral 2014-2015. En el caso de Querétaro, el Pleno avaló la sentencia de la Sala Regional Monterrey, en la que ordenó al Instituto Electoral de dicha entidad, que instrumentara lo necesario para garantizar la paridad de género en las candidaturas a las presidencias municipales, ayuntamientos, así como en la integración del Poder Legislativo de la entidad referida.

En suma, las reformas político-electorales del año 2014 que operan ya en los tribunales electorales estatales demuestran la imperiosa necesidad de atomizar la cuestión electoral a través de leyes generales, armonizando las emitidas por la Federación y las preexistentes en los estados, y sobre todo, comprendiendo que la justicia electoral no sólo existe al término del proceso electoral, sino que existe desde los actos previos al inicio de campaña hasta la toma de posesión de los cargos, y cada parte del proceso es escrupulosamente supervisada por la autoridad. Es función y compromiso de los tribunales electorales locales y federales que esto se cumpla, garantizando el derecho de los ciudadanos, los candidatos y los partidos políticos a unas elecciones democráticas en total paz y libertad, con la absoluta convicción de que su decisión será respetada.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel, "Las nuevas reglas de los procesos electorales en México: elecciones intermedias 2015"; del mismo autor "Las

nuevas disposiciones constitucionales en materia político-electoral en la democracia mexicana", ambos trabajos de próxima publicación en libros colectivos.

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel, *Conceptualización histórica de la terminología legislativa*, en: *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM-IIIJ, 1984 (Serie C: Estudios Históricos, No. 17), en la página <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/700/22.pdf>.

Legislativas

Constitución Federal de 1824, sección V, "De las facultades del Congreso General", artículo 50, numeral 31. Disponible en <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12148085130100492976402/index.htm>

Constitución Política de 1857, título III, sección I, párrafo III, artículo 72, inciso XXX, disponible en la página <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>

Diario Oficial de la Federación, de 10 de febrero de 2014, reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

