

PONENCIA:

**GARANTISMO O VULNERACION CONSTITUCIONAL DEL
FEDERALISMO ELECTORAL**

PONENTE:

MTRO. SAMUEL ESPEJEL DÍAZ GONZÁLEZ

PLANTEAMIENTO DEL TEMA

La presente ponencia aborda un tema poco común en la literatura política y, en particular, a la que se dedica a estudiar el sistema electoral; así como, debido a que lleva a cabo una demostración de que el Federalismo Electoral es un tópico de los estudios mencionados, y que encuentra su fundamento en disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero que a la vez, existe una vulneración al mencionado Federalismo que se origina precisamente en disposiciones constitucionales, muchas veces en las que le dan vida.

Para construir el análisis mencionado, partimos de dos premisas teóricas:

- a) La Constitución Política se integra por principios y bases fundamentales que construyen, en el caso que nos ocupa, un Federalismo Electoral:
 - ✓ En las constituciones existen ciertos principios o decisiones que son la estructura, la base y el contenido principal de la organización política y sobre ellas descansan todas las demás normas del orden jurídico.
 - ✓ Las decisiones fundamentales de un orden jurídico son los principios rectores de ese orden. Son la esencia misma de ese derecho.

- ✓ Las decisiones fundamentales no son universales, sino están determinadas por la historia y realidad socio-política de cada comunidad. Las decisiones fundamentales son parte de la historia del hombre y de su anhelo de libertad.
- b) Los principios fundamentales son, a la vez que disposiciones normativas, Garantías Constitucionales
- ✓ Por su origen, la palabra Garantía proviene del término anglosajón *warranty* o *warrantie* que significa acción de asegurar, proteger o salvaguardar (*to warrant*); así como, en sentido gramatical, se le define como “la acción o efecto de afianzar lo estipulado, lo que significa el aseguramiento de un acto implícitamente con el propósito de que sea cumplido”.
 - ✓ En sentido jurídico, son “derechos públicos subjetivos consignados a favor de todo habitante de la República que dan a sus titulares la potestad de exigirlos jurídicamente a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentales del hombre que la CPEUM consigna, esto es, la acción constitucional del amparo” (SCJN, Tesis P./J. 2/97, *Seminario Judicial de la Federación y su gaceta*, Novena época, t V., enero 1997, p.5. *loc cit.* LA, 49)
 - ✓ Sentido Constitucional, el término *garantía* es mencionado el párrafo 1° de la CPEUM, al establecer que “*todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución*”. Significa el reconocimiento que hace el Estado de los derechos que todo ser humano tiene, y la obligación del propio Estado de asegurarlas o afianzarlas; es decir, garantías se utiliza como sinónimo de derechos humanos o fundamentales.
 - ✓ En consecuencia, las Garantías Constitucionales son normas jurídicas que establecen límites a la actuación del Estado frente a las personas, y protegen a todos los individuos; así como, que consisten también en el respeto a los derechos fundamentales del hombre, mismos que están basados en una estimativa jurídica, como puede ser la igualdad, la libertad, la propiedad, la seguridad, etc. Entre estos derechos se encuentra el de votar y ser votado, y el de elegir democráticamente a los representantes populares
- c) Dado el nuevo constitucionalismo:
- ✓ El concepto de garantía constitucional no es restrictivo a lo individual o a la persona, sino extensivo a todos sus ámbitos de actuación y existencia, de tal suerte que dichas prerrogativas pueden hacerse extensivas a otros numerales.

- ✓ En consecuencia, las originales garantías individuales se extienden a todos los dispositivos del documento máximo, del que pueda deducirse una protección a los derechos de la persona y la sociedad, en su existencia política, económica, social y cultural.
- ✓ Dado que garantizar significa afianzar, asegurar, proteger, defender..., en la nueva cultura jurídica se habla de *Garantismo* y en el tema que nos ocupa será *Garantismo Constitucional*.

d) El Garantismo Constitucional extiende la protección de los principios fundamentales, más allá de lo que establece la concepción clásica de garantías individuales.

Puede decirse, pues, que:

- ✓ Los derechos fundamentales que establece la constitución, no solo pueden ser vulnerados en perjuicio por parte de los poderes públicos, sino también por organizaciones públicas y sociales, e inclusive por otros individuos.
- ✓ “Un derecho garantista, por tanto, establece elementos para la defensa de los derechos de los individuos frente a su eventual agresión por parte de otros individuos y (sobre todo) por parte del poder estatal”
- ✓ En este contexto, los principios fundamentales que establecen y dan forma y materia a lo que concebimos como Federalismo Electoral, constituyen garantías constitucionales, y pueden ser vulneradas aún por la propia Constitución.

Por tanto, nuestro interés es, a partir de las Bases Constitucionales de los sistemas electorales locales, determinar que:

- Existe una “garantía constitucional” del Federalismo Electoral;
- Los principios constitucionales “vulneran” el espíritu del Federalismo

Encontrar la respuesta a ambos planteamientos, requiere:

1. Revisar los principios y bases de nuestro sistema político-electoral, para construir y caracterizar un Federalismo Electoral;

2. Analizar la preeminencia del Art. 116 constitucional en el establecimiento del Federalismo Electoral, y detallar el contenido que constituye garantías constitucionales;
3. Identificar y realizar una crítica de aquellos principios del Art. 116 que vulneran el Federalismo Local.

1. CONSTRUYENDO EL FEDERALISMOELECTORAL

Ensayaremos en este apartado el lograr una visión integral de que es el Federalismo Electoral partiendo de las disposiciones constitucionales que establecen nuestra forma de gobierno, con el objeto de destacar los rasgos que se identifican con la materia electoral y con su ejercicio federativo. Logrado lo anterior, estaremos en condiciones de determinar lo que podemos considerar elementos distintivos del Federalismo Electoral que nos ocupa.

DEL FEDERALISMO EN GENERAL

Para iniciar la reflexión destinada a construir el concepto y características del Federalismo Electoral, daremos por sentado que nuestra forma de gobierno se encuentra establecida en el Artículo 39 Constitucional, del mismo se desprende que nos constituimos en una República representativa, democrática y federal; así como, que los Artículos 40, 41, 115 y 116 constitucionales establecen los principios fundamentales de existencia de dos ámbitos de gobierno desde la perspectiva del poder político y tres de tomando en cuenta a la administración pública, y que las entidades federativas en su régimen interior, deben observar los principios y limitantes que les establece la propia Carta Magna.

En este contexto, resulta pertinente estudiar estos dispositivos desde la perspectiva electoral en dos ejes de reflexión: México es una República Representativa y Democrática, y México es una República Federal.

a) México es una República Representativa y Democrática

El Art. 40 de la CPEUM constituye a nuestro país como una República representativa y democrática, en la cual, conforme al Art. 49 de la misma, el ejercicio del Supremo Poder Federal (soberanía nacional y poder público) se divide el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Art. 115 de la Ley Fundamental, por su parte, establece que las entidades federativas adoptarán la forma de gobierno republicano, representativo y popular, en el cual, conforme al Art. 116, su Poder Público se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los cuales, se organizarán conforme lo establezca la Constitución local y con sujeción a las normas al segundo artículo mencionado; así como, retomando el Art. 115, el Municipio Libre será su forma de organización política y administrativa, que será gobernado por un Ayuntamiento conforme a las bases de este Artículo.

Por otra parte, con base en el Art. 41 de la Ley Fundamental, la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo federales será mediante elecciones libres, auténticas y periódicas y; conforme al multicitado Art. 116, la renovación de gobernadores y de legislaturas locales será directa, conforme lo establezca la Constitución y leyes electorales locales, y con sujeción a las normas del Art. mencionado; así como, la integración del Ayuntamiento será por elección popular directa.

Finalmente, debe mencionarse que el propio Art. 116 frac IV, al establecer las garantías que deben preservar los Estados en materia electoral, establece que las elecciones locales se realizarán mediante sufragio universal, libre, secreto y directo (Art. 116, frac. IV, inc. a).

De estas bases, consideramos posible determinar tres grupos de características la república representativa y democrática mexicana:

✓ *Primer grupo: Forma de Gobierno*

- La forma de gobierno en México es el de República representativa y democrática.
- Las entidades federativas adoptarán como forma de gobierno el régimen republicano, representativo y popular.

✓ *Segundo grupo: División de Poderes*

- El Poder Público de la Federación (ejercicio de la soberanía), se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

- Los Estados dividirán su Poder Público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
 - El gobierno del Municipio Libre estará a cargo de un Ayuntamiento.
- ✓ *Tercer grupo: Renovación de los órganos de representación popular*
- La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo federales, será mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.
 - La renovación de gobernadores y de legislaturas locales, será directa, en términos de lo que dispongan las leyes electorales locales y sujetándose a las normas del Art. 116 de la Ley Fundamental.
 - La integración del Ayuntamiento será por elección popular directa.
 - Las elecciones de Gobernador, integrantes de las Legislaturas locales, y de integrantes de los Ayuntamientos, será mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

b) *México es una República Federal*

El Art. 40 de la CPEUM constituye a nuestro país como una República federal, y el 41, determina la competencia de los ámbitos de gobierno (ejercicio de la soberanía) que resultan, federal y local.

Por su parte, el Art. 115 de la Ley Fundamental establece que el Municipio Libre es la base de la organización territorial y de la organización política y administrativa de los Estados; y el Art. 116, determina que los Estados se organizarán conforme a su Constitución particular, y con sujeción a las normas contenidas en el mencionado Art. de la Ley Fundamental.

De estas bases, surgen las siguientes características del Federalismo Mexicano:

- ✓ Se constituye una Federación.
- ✓ La Federación se compone con Estados libres y soberanos en su régimen interior.
- ✓ La unión en Federación sujeta a las entidades federativas a la Ley Fundamental (CPEUM)
- ✓ Los Poderes de la Unión ejercen las competencias que les determina la Ley Fundamental.

- ✓ Los Poderes de los Estados ejercen las competencias que establecen sus constituciones particulares, observando los términos establecidos por la Ley Fundamental, y sin contravenir el Pacto Federal (ruptura del mismo).
- ✓ Los Estados tendrán al Municipio Libre como base de su organización territorial, política y administrativa.
- ✓ Los Estados se organizarán conforme a su Constitución particular y con sujeción a las normas del Art. 116 de la Ley Fundamental.

EL FEDERALISMO ELECTORAL

Establecidas las bases político-electorales de nuestra forma de gobierno, podemos deducir de los mismos artículos constitucionales que el Federalismo Electoral es aquel que establece las instituciones políticas que hacen operativa la República Representativa Mexicana, y que la constituye en dos ámbitos de democracia funcional, el Federal y el de las entidades federativas y del Distrito Federal.

Un concepto de esta magnitud se basa en las siguientes premisas que presentamos en el siguiente apartado como sus elementos distintivos.

- I. Se fundamenta en las bases constitucionales de la República Representativa y Democrática;
- II. Cuenta con bases constitucionales generales para el Sistema Político-electoral Federal;
- III. Reconoce la soberanía interior o autonomía de las entidades federativas para el establecimiento de su régimen electoral local; y
- IV. Cuenta con reglas generales mínimas para los sistemas político-electorales locales.

ELEMENTOS DISTINTIVOS DEL FEDERALISMO ELECTORAL

- I. *Bases constitucionales de la República Representativa y Democrática que sustentan el Federalismo Electoral;*

Los sistemas político-electorales de la federación y los particulares a cada entidad federativa y con excepción del Gobierno del Distrito Federal, se establecen conforme a las bases constitucionales de la República representativa y democrática.

Por tanto, tienen las siguientes características:

- El Poder Público se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo será directa, conforme a las leyes electorales locales y sujetándose a las normas del Art. 116 de la Ley Fundamental.
- La integración del Ayuntamiento será por elección popular directa.
- Las elecciones de Gobernador, integrantes de las Legislaturas locales, y de integrantes de los Ayuntamientos, será mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

II. Bases constitucionales generales para la construcción del Sistema Político-electoral Federal;

El sistema político-electoral de la Federación, debe regularse por el Artículo 41 Constitucional

La Ley Fundamental del país contempla, en su Art. 41, un conjunto de principios fundamentales y bases para el establecimiento, organización y funcionamiento del sistema político-electoral Federal, conforme a los siguientes rubros (para mayor detalle, véase Anexo 1):

- Régimen de los Partidos Políticos (Art. 41 frac. I)
- Reglas del Financiamiento de los Partidos Políticos Nacionales (Art. 41 frac. II)
- Reglas para el derecho al uso de los medios de comunicación social, por parte de los partidos políticos nacionales (Art. 41 frac., III apdo. A)
- Reglas para la administración del acceso a los tiempos de radio y televisión del Estado, que corresponden a las entidades federativas (Art. 41 frac. III, apdo. B)
- Reglas para los procesos de selección y postulación de candidatos, y de las precampañas y campañas electorales, de las elecciones federales (Art. 41 frac. VI)

- Reglas para la organización de las elecciones federales, como función del Estado a Cargo del Instituto Federal Electoral (Art. 41 frac. V)
- Establecimiento del sistema del sistema de medios de impugnación en materia electoral en materia federal (Arts. 41 frac. VI y 99), y de los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales locales (Art. 99, frac IV)

III. Reconocimiento de la soberanía interior o autonomía de las entidades federativas para el establecimiento de su régimen electoral local; y

Los sistemas político-electorales particulares a cada entidad federativa, conforme a las bases constitucionales, tienen las siguientes características:

Los principios fundamentales constitucionales de su régimen interior, los establecen en un ejercicio libre de su soberanía interior.

En su establecimiento deben:

- Observar los términos establecidos por la Ley Fundamental, y sujetarse a las disposiciones del Art. 116 y 115 de la misma, entre otros.
- Sujetarse a la unión en Federación, y no contravenir el Pacto Federal.
- Tendrán como base de su organización territorial, política y administrativa al Municipio Libre, gobernado por un Ayuntamiento, en los términos del Art. 115 de la Ley Fundamental

IV. Reglas generales mínimas para la construcción de los sistemas político-electorales locales.

Se ha mencionado que los principios fundamentales y bases constitucionales, que los Estados deben observar en el establecimiento de su sistema político-electoral, se encuentran principalmente en el Art. 116 de la Ley Fundamental, sin demérito de las dispuestas para la Unión Federal en los Arts. 41 y 115, relativas al ejercicio del poder soberano y al Municipio Libre.

Al respecto, no debe pasar desapercibido que para el sistema federal, el Art. relativo consigna alrededor de 18 principios y bases fundamentales, cuando para las entidades federativas, según el Art. 116, pasan de 22.

En este contexto, los sistemas político-electorales particulares a cada entidad federativa, exclusivamente en materia electoral y en observancia del Art. 116, deberán observar principios y bases constitucionales, y regular en sus regímenes interiores, los siguientes rubros temáticos:

- Régimen de los Partidos Políticos;
- Financiamiento de los Partidos Políticos;
- Regulación de aspectos específicos del Proceso Electoral;
- Regulación de aspectos específicos de las Autoridades Electorales Administrativas
- Establecimiento de un Sistema de Medios de Impugnación:
- Regulación de aspectos específicos de las Autoridades Electorales; Jurisdiccionales Electorales;
- Bases para la coordinación entre el IFE y las autoridades administrativas locales
- Regulación de los Delitos Electorales
- Régimen especial del Distrito Federal

Dada la importancia de estos principios fundamentales del Federalismo Electoral, serán motivo de análisis particular en el siguiente apartado.

PRINCIPIOS Y BASES EN MATERIA DE ELECTORES Y CANDIDATOS A CARGOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR

Además de los elementos expuestos que responden de manera directa al sistema político-electoral, existen otras de no menor importancia que se refieren a los electores y los candidatos a puestos de representación popular.

Su establecimiento se encuentra en los Artículos 35 y 36 de la Carta Magna, y son las siguientes:

- Reconocer y garantizar las prerrogativas ciudadanas de votar y ser votado (Art. 35 frac. I y II).
- Correlacionar la prerrogativa de asociarse para participar en los asuntos públicos del país, con el derecho de formar parte y afiliarse a los Partidos Políticos (Art. 35 frac. III).
- Tomar en cuenta la obligación del ciudadano de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, y en el catastro de la municipalidad (Art. 36 frac. I).
- Considerar la obligación del ciudadano de votar en las elecciones populares (Art. 36 frac. III).
- Incluir la obligación de desempeñar las funciones electorales, además de los cargos concejiles municipales y las funciones de jurado (Art. 36 frac. V).
- Observar los supuestos de suspensión de la ciudadanía, que se constituyen en causales de inelegibilidad (Art. 38).

2. EL ARTICULO 116 CONSTITUCIONAL: PIEDRA ANGULAR DEL FEDERALISMO ELECTORAL

Del apartado anterior donde establecimos las características de nuestro sistema político y los elementos que constituyen en sistema electoral, debemos destacar el contenido del Artículo 116, porque el mismo se inscriben los principios y reglas que deben observarse en la construcción de los sistemas electorales locales, con excepción del Gobierno del Distrito Federal que constituye un caso especial y se contempla en el Artículo 122 del propio ordenamiento.

En este contexto, el Artículo 116 constitucional resulta fundamental para la construcción del Federalismo Electoral, dado que en él se encuentran los principios fundamentales que deben ser observados por las entidades federativas para la construcción de su sistema electoral interior.

Si bien las disposiciones en cuestión se encuentran en el Apartado IV del propio Artículo, compuesto por 14 incisos, el universo de regulación que emana de las mismas es muy amplio, razón por la cual hemos realizado un esfuerzo de síntesis analítica para destacar aquellos aspectos que son piedras angulares del Federalismo Electoral cuya construcción estamos revisando.

Los Principios Fundamentales que consideramos relevantes, son los siguientes:

- Régimen de los Partidos Políticos
- Financiamiento de los Partidos Políticos;
- Regulación de aspectos específicos del Proceso Electoral;
- Regulación de aspectos específicos de las Autoridades Electorales Administrativas
- Establecimiento de un Sistema de Medios de Impugnación:
- Regulación de aspectos específicos de las Autoridades Electorales: organismos administrativo y jurisdiccional
- Bases para la coordinación entre el IFE y las autoridades administrativas locales
- Regulación de los Delitos Electorales

Pasemos revista, brevemente, a cada uno de estos aspectos:

RÉGIMEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Son dos los aspectos que expresamente determina la fracción IV inciso e) del Artículo en estudio:

- Establecer el derecho exclusivo de los ciudadanos de formar parte de los partidos políticos y de afiliarse libremente a ellos; así como, la prohibición de la intervención en su constitución de organizaciones gremiales o con objeto social diferente, y la prohibición de la afiliación corporativa.
- Establecer su derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. (Art. 116, fracción IV, inciso e).

A éstas dos disposiciones, debemos agregar que las entidades federativas deben:

- Reconocer el derecho de los partidos políticos de carácter nacional, a participar en sus elecciones locales (Artículo 41, fracción I).
- Establecer las bases y procedimientos para su liquidación en caso de que pierdan su registro; así como, el destino que tendrán sus bienes y remanentes (Art. 116, fracción IV, inciso g)

FINANCIAMIENTO Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En materia de financiamiento de los Partidos Políticos, el Artículo en estudio, determina que las disposiciones locales están obligadas a establecer que:

- Los partidos políticos deben recibir financiamiento de forma equitativa, para sus actividades ordinarias permanentes, y las tendientes a la obtención del voto (fracción IV, inciso g).
- Se determinarán los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, que no deben rebasar el 10% del tope de gastos de campaña de la elección de gobernador (fracción IV, inciso h)
- Establecer procedimientos para el control y vigilancia del origen y destino de todos los recursos con los que cuenten los partidos políticos, así como las sanciones que resulten aplicables. (Art. 116, fracción IV, inciso h)
- Los partidos políticos accederán a la RyTV conforme a las normas establecidas en el Art. 41, Apartado B de la Base III de la CPEUM. (Art. 116, fracción IV, inciso i)
- El Art. 41 establece que el IFE administrará los tiempos que corresponden a los Partidos Políticos como prerrogativa para los comicios locales, con base en las bases que establece la Constitución y dispongan las leyes aplicables.

REGULACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL

En materia del Proceso Electoral, las entidades federativas deben determinar que:

- La jornada comicial debe ser el primer domingo de julio, pudiendo observar la excepción prevista (Art, 116, frac. IV, inciso a).
- Pudiéndose exceptuar a los Estados que realicen sus elecciones en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha.
- Límites para las erogaciones que los partidos políticos realicen durante el desarrollo de las precampañas y campañas electorales (Art. 116, fracción IV, inciso h)
- Reglas para las precampañas y campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. (Art. 116, fracción IV, inciso j)
- La duración de las campañas no deberá exceder de 90 días para gobernador, ni de 60 para elecciones intermedias. Las precampañas no podrán durar más de 2/3 de las respectivas campañas (fracción IV, inciso j).
- Los supuestos y las reglas para la realización de recuentos totales y parciales de votación, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional. (fracción IV, inciso l)

REGULACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS

En relación con las autoridades electorales administrativas, debe considerarse que:

- Las Autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones, deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. (Art. 116, fracción IV, inciso c)
- Los principios rectores para el ejercicio de la función electoral, que serán igualdad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. (Art. 116, fracción IV, inciso b)
- Limitación a las autoridades electorales, de que solo podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que señalen las leyes. (Art. 116, fracción IV, inciso f)

BASES PARA LA COORDINACIÓN ENTRE EL IFE Y LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS LOCALES

En relación a la coordinación entre el IFE y las autoridades administrativas locales, en la Constitución y disposiciones locales:

- Se instituirán bases obligatorias para la coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales, en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos. (Art. 116, fracción IV, inciso k)
- Las autoridades electorales administrativas locales podrán convenir con el IFE, para que se haga cargo de la organización de los procesos electorales. (Art. 116, fracción IV, inciso d)

ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

En relación con el sistema de medios de impugnación, el Artículo Constitucional en estudio determina que, en cada entidad federativa:

- Se debe establecer un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad. (Art. 116, fracción IV, inciso l)
- Se fijarán causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados e integrantes de los Ayuntamientos. (Art. 116, fracción IV, inciso m)
- Se fijarán plazos convenientes para el desahogo todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales. (Art. 116, fracción IV, inciso m)

REGULACIÓN DE LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES ELECTORALES

En relación con las autoridades jurisdiccionales electorales, se establecerá:

- Las Autoridades que resuelvan las controversias en la materia, deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. (Art. 116, fracción IV, inciso c)

REGULACIÓN DE LOS DELITOS ELECTORALES

En relación con los delitos electorales:

- Se deben tipificar los delitos y las faltas en materia electoral, así como las sanciones que deban imponerse. (Art. 116, fracción IV, inciso n)

REGIMEN POLÍTICO-ELECTORAL MUNICIPAL

Parte del sistema político electoral es aquel que se establece para la organización e integración democrática del Municipio Mexicano, que debido a su importancia como la mínima forma de organización territorial político-administrativa, es objeto de regulación en un Artículo particular de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, en el Artículo 115, fracción I, constitucional encontramos las siguientes bases de observación obligatoria en la construcción este particular sistema electoral:

- El Ayuntamiento se integra por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.
- Los integrantes de los Ayuntamientos serán electos de manera popular y directa, y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, ni aquellos que ocupen dichos cargos por elección indirecta o por designación de autoridad competente. Tampoco podrán elegirse como suplentes, en el periodo siguiente, quienes hubiesen ocupado dichos cargos como titulares, pero sí podrán ser propietarios los suplentes del periodo anterior siempre que no hayan estado en ejercicio como tales.
- Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

4. VULNERACION CONSTITUCIONAL DEL FEDERALISMO ELECTORAL

4. VULNERACION CONSTITUCIONAL DEL FEDERALISMO ELECTORAL

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los párrafos anteriores han tenido por finalidad revisar la forma de gobierno de nuestro país y los rasgos y elementos característicos de su sistema electoral, para estar en condiciones de definir al *Federalismo Electoral* como aquel que establece las instituciones políticas que hacen operativa la República Representativa Mexicana, y que lo constituye con tres ámbitos de democracia funcional, el Federal, el de las entidades federativas y del Distrito Federal, que son de la misma esencia pero se diferencian en particularidades propias.

Asimismo, hemos dicho que dicho Federalismo Electoral se fundamenta en preceptos constitucionales que le dan forma y contenido a sus diversos aspectos, y que hemos considerado atienden: las bases constitucionales de la República Representativa y Democrática; las bases constitucionales generales para el Sistema Político-electoral Federal; el reconocimiento de la soberanía interior o autonomía de las entidades federativas para el establecimiento de su régimen electoral local; y las reglas generales mínimas para los sistemas político-electorales locales.

En este contexto, podemos considerar paradójico que a la vez que contamos con un basamento constitucional que establece y da forma y vida al Federalismo Electoral, sea posible que, a la vez, exista una “vulneración constitucional del Federalismo Electoral”; es

decir, que sea la propia Constitución Política la que deforma o lesiona su propia filosofía federalista.

Son bastantes las argumentaciones teóricas y jurisdiccionales que podemos llamar para sustentar lo dicho, siendo más abundantes en otros temas que no son electorales y que abordan problemas como la concurrencia de atribuciones de los poderes en determinadas actividades principalmente administrativas; decisiones federales que lesionan a las localidades o provenientes de éstas que contravienen el pacto federal; asunción excesiva de poderes por parte de la Federación que tiende a avasallar las autonomías locales; e inclusive la presencia de facultades meta constitucionales de los poderes federales que continúan existiendo.

Lógicamente, éste no es el lugar apropiado para desarrollar *en extenso* una explicación teórica o al menos una propuesta hipotética que nos explique la vulneración del federalismo electoral que hemos mencionado; sin embargo, no podemos soslayarla y debemos aceptar su existencia, y más cuando ésta proviene de los propios textos constitucionales.

Así, como una convención de análisis que dé pie para comentar aspectos particulares, diremos que la causa u origen de la vulneración en comentario se encuentra en el enfoque que adoptemos para estudiar el Artículo 116 Constitucional.

Al respecto, se ha dicho que el Art. 116 de la Ley Fundamental establece los principios y bases federativos que deben observar en materia electoral los Estados miembros de la Unión; no obstante, dicho precepto ha causado polémica entre los estudiosos, marcándose dos corrientes de pensamiento opuestas:

- a) Quienes consideran la necesidad de que exista un dispositivo que unifique la integración de los poderes públicos locales;
- b) Los que opinan que el Art. 116 vulnera los principios sobre los que se asienta el federalismo mexicano.

El debate surge al dirimir si existe o no contradicción en la norma suprema, pues:

- ✓ por una parte establece que los Estados son libres y soberanos, y
- ✓ por otra, se encomienda a los poderes federales intervenir en la vida institucional de las entidades federativas prever diversas prohibiciones y obligaciones.

Por falta de tiempo y de oportunidad debemos dejar en el tintero los comentarios sobre esta apología y crítica del Art. 116 de la Ley Fundamental, y optar por ofrecer una visión más o menos detallada que nos lleva a identificar aquellos aspectos donde las contradicciones se manifiestan como vulneración al Federalismo Electoral.

Hasta el momento, hemos identificado las siguientes vulneraciones:

- El llamado monopolio de los Partidos Políticos para registrar candidatos
- El llamado “Día Nacional de Elecciones”
- Deformación meta-constitucional del derecho de acceso a los tiempos del Estado en RyTV, tanto de los Partidos Políticos, en elecciones locales, como de los Institutos Electorales locales
- Justificación constitucional para la centralización de los procesos electorales locales, con clara deformación del Pacto Federal
- Determinación de los tiempos de campañas de las entidades federativas
- Deformación de la naturaleza del Juicio de Revisión Constitucional Electoral
- Asunción meta-constitucional por el TEPJF o Garantismo Jurídico de éste, al interpretar leyes locales o intervenir en elecciones locales, mediante Criterios y Jurisprudencia:

Comentemos cada uno de éstos tópicos:

EL LLAMADO MONOPOLIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA REGISTRAR CANDIDATOS

El tema del llamado “monopolio de los partidos políticos para registrar candidatos” fue de gran debate durante las reformas constitucionales federales del 2005 y posteriores, continuando actualmente en la mesa de discusión con el tema de las “Candidaturas Ciudadanas” que tiene como motivación el llamado Caso Castañeda.

Al respecto fueron realizadas reformas constitucionales que no resolvieron dicho monopolio y aún no dan aprobación a las candidaturas ciudadanas; sin embargo, aunque esto último suceda y sea tópico de un debate diferente, el problema de la vulneración del Federalismo Electoral no se resuelve.

Veamos porqué:

- ⇒ El dispositivo constitucional obliga a las entidades federativas a establecer en su régimen interno el derecho exclusivo de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. (Art. 116, fracción IV, inciso e).
- ⇒ Sin embargo, esta disposición no existe a nivel constitucional para el sistema electoral federa que regula el Artículo 41, y en particular de su fracción I, del ordenamiento máximo; a pesar de que sí se encuentra establecida en el Art. 218 del COFIPE.

En consecuencia, por disposición constitucional, en los regímenes internos de los Estados de la Unión, “los partidos políticos tendrán reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”; lo cual, constituye una clara invasión Federalismo.

Destaquemos las principales vulneraciones:

- No es un derecho que pueda considerarse como inherente a la Unión Federal.
- No es un principio republicano que deba salvaguardarse en interés de la democracia.
- Coarta la autonomía de las localidades para organizar su sistema electoral, y reconocer otras modalidades de acceso a los cargos de representación popular, dentro de la democracia electoral.

EL LLAMADO “DÍA NACIONAL DE ELECCIONES”

El Art. 116 de la Ley Fundamental determina que, en los Estados miembros de la Unión, “la jornada comicial es el primer domingo de julio”, pudiendo exceptuarse a las entidades que se encuentre en el supuesto previsto en dicho artículo.

Textualmente encontramos que: *La jornada comicial tendrá lugar el primer domingo de julio del año que corresponda, pudiéndose exceptuar a los Estados que realicen sus elecciones en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha. (Art, 116, frac. IV, inciso a)*

Esta disposición que responde a muchas argumentaciones, no deja de ser una expresión totalmente centralistas de quienes dieron lugar a su existencia, sino que además vulnera claramente la autonomía local.

Su expresión centralista en extremo se demuestra por el hecho de obligar constitucionalmente a las entidades federativa a establecer un día específico para el desarrollo de las elecciones, cuando, también constitucionalmente, corresponde a las leyes

secundarias establecer la fecha de elección de Presidente de la República, y Diputados Federales y Senadores

Además de lo anterior, este exceso violenta el Federalismo Electoral, por las siguientes razones:

- No es un principio fundamental o una base organizacional general de la democracia electoral.
- El objeto jurídico a garantizar es la fecha de toma de protesta del cargo, por dar inicio al periodo de ejercicio, y no el día de la elección.
- De manera meta-constitucional, pretende obligar a la concurrencia de elecciones federales y locales, con los efectos perniciosos que ello tiene para la democracia local (influencia en las preferencias electorales por las campañas federales, tendencia a que el IFE organice las elecciones concurrentes, minimizar la presencia de los grupos políticos locales, etc.)

DEFORMACIÓN META-CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE ACCESO A LOS TIEMPOS DEL ESTADO EN RYTV, TANTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, EN ELECCIONES LOCALES, COMO DE LOS INSTITUTOS ELECTORALES LOCALES

El Artículo 41 Constitucional otorga a los partidos políticos la prerrogativa pública de acceder a los tiempos del Estado en Radio y Televisión, para la promoción del voto y con destino a sus actividades ordinarias. Este mismo derecho es también otorgado al IFE.

En el mismo sentido, el Artículo 116, fracción IV, inciso i, también constitucional, determina que los partidos políticos accederán a la RyTV conforme a las normas establecidas en el Art. 41, Apartado B de la Base III de la CPEUM.

Al respecto, el objetivo de la ponencias no es debatir la pertinencia de haber regulado el acceso a RyTV para fines electorales, ni la competencia del IFE para administrar dichos tiempos, ni mucho menos las dificultades de administrar dichos tiempos y las inequidades que se han presentado en la relación Federación-entidades federativas; lo cual, bien puede serlo.

Nuestro objetivo es señalar en que aspectos esta disposición vulnera el Federalismo Electoral, encontrándose los siguientes casos:

- Los tiempos disponibles son del Estado, no de la Federación, violentando la potestad de los Estados de disponer de un bien nacional al resultar controlado por un ente administrativo federal.
- Otorga al IFE potestades meta constitucionales que lo constituyen en rector de los tiempos disponibles para elecciones locales.
- El IFE administrará los tiempos que corresponden a los partidos políticos como prerrogativa, lo cual es válido para los federales; pero es improcedente para los partidos políticos locales y la participación de los partidos nacionales en las elecciones locales.
- Al encontrarse regulado por el COFIPE y, sobre todo, por disposiciones reglamentarias y administrativas del IFE, se asume una atribución meta-constitucional de legislar para el régimen interior del las entidades federativas.
- En el mismo supuesto anterior, el IFE se constituye en censor al ser competente para revisar y autorizar el contenido y el pautaado de los mensajes.
- Se genera inequidad entre los partidos locales respecto de sus homólogos federales, quienes influyen en la administración de sus tiempos y sus mensajes.

JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL PARA LA CENTRALIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES, CON CLARA DEFORMACIÓN DEL PACTO FEDERAL

La Ley fundamental establece sendas disposiciones que favorecen la intervención del IFE en la administración de los procesos electorales, dado que:

- ✓ Al establecer los principios y bases para el papel del IFE en las elecciones federales, dicta que éste “asumirá mediante convenio con las autoridades (locales) competentes ... la organización de procesos electorales locales” (Art. 41, frac. III, último pfo.)
- ✓ Al determinar principios y bases que deben observar los Estados miembros de la Unión en materia electoral, *la autoridad electoral administrativa local puede convenir con el IFE que se haga cargo de la organización de los procesos electorales* (Art. 116, frac. IV, inc. d)

Estas disposiciones vulneran a todas luces el espíritu, forma y materia del federalismo por diversas razones, entre las que destacan:

- Los términos usados para prescribir la posibilidad que nos ocupa, constituyen un acto de autoridad y una voluntad de sumisión de las entidades autónomas al poder central:

El término usado en el Art. 41, de “asumir”, puede interpretarse como acto de autoridad, que a todas luces tiende a centralizar la administración electoral, en claro demérito de la autonomía local.

La expresión “que se haga cargo”, significa aceptación de incompetencia, de una atribución que no se puede cumplir, y el reconocimiento de que no se cuenta con la capacidad suficiente.

- La posibilidad de “asunción” “mediante convenio” es a todas luces improcedente constitucionalmente, dado que se trata de dos ámbitos de competencia en el ejercicio de la soberanía, y de realización de actos de autoridad, por parte de una autoridad federal, en el interior de una entidad soberana / autónoma en su régimen interior.
- Exacerba la capacidad del IFE para administrar elecciones y minusvalía, en la misma medida, las capacidades de los órganos electorales locales

VULNERACIÓN CONSTITUCIONAL AL DETERMINAR LA DURACIÓN DE CAMPAÑAS

Las disposiciones constitucionales establecen periodos determinados para la duración constitucional de las precampañas y campañas electorales. En caso de elección concurrente de Presidente de la República, Diputados Federales y Senadores, será de 90 días; y cuando sólo se elijan Diputados Federales y Senadores durarán 60 días. Por su parte, las precampañas tendrán una duración máxima de las dos terceras partes de los periodos ordinarios (Art. 41, fracción IV)

Asimismo, estos periodos se establecen para la elección de Gobernador y Diputados Locales, no debiendo exceder de 90 días para gobernador, ni de 60 para elecciones intermedias. Las precampañas no podrán durar más de 2/3 de las respectivas campañas. (Artículo 116, fracción IV, inciso j)

Estos dispositivos pueden ser objeto de críticas por parte de la teoría constitucional, porque no observan la premisa de que en el Máximo Ordenamiento legal sólo deberán establecerse principios y disposiciones fundamentales y generales, dejando las particularidades adjetivas, como es el caso que nos ocupa, a las leyes ordinarias.

Sin embargo, dejando a un lado esta crítica de técnica constitucional, destaquemos que la obligatoriedad de interiorizar un dispositivo de tal naturaleza en el legislación interior de las entidades federativas, violenta flagrantemente la autonomía local que le permite tomar las decisiones que considere pertinentes en la materia.

Como ejemplo, llamemos a la Constitución Política del Estado de México que, inclusive antes de la reforma a la Reforma a la Constitución Federal ya establecía que la duración máxima de las campañas será de 90 días para Gobernador y 60 para las elecciones intermedias. (Art. 12 CPELySM), y en su ley ordinaria estableció 60 días para Gobernador y 45 para Legisladores y Ayuntamientos.

Las principales razones para afirmar la vulneración constitucional en comentario son prácticamente las mismas que las establecidas cuando hablamos del Día Nacional de Elecciones:

- No es un principio fundamental o una base organizacional general de la democracia electoral.
- El objeto jurídico a garantizar es la fecha de toma de protesta del cargo, por dar inicio al periodo de ejercicio, y no el día de la elección.
- De manera meta-constitucional, pretende obligar a la concurrencia de elecciones federales y locales, con los efectos perniciosos que ello tiene para la democracia local (influencia en las preferencias electorales por las campañas federales, tendencia a que el IFE organice las elecciones concurrentes, minimizar la presencia de los grupos políticos locales, etc.)

DOS COMENTARIOS FINALES EN MATERIA DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

Cerremos la ponencia cediendo a la resistencia de sólo limitarnos al análisis del Artículo 116 constitucional, reconociendo que existen otros Artículos en los que encontramos dispositivos que vulneran el Federalismo Electoral, como son los casos que en materia jurisdiccional comentamos a continuación:

a) Deformación de la naturaleza del Juicio de Revisión Constitucional Electoral

Conforme al Art. 99 frac. IV de la Ley Fundamental el TEPJF, mediante el Juicio de Revisión Constitucional (JRC), resuelve de “forma definitiva e inatacable”: “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”

Sin embargo, a pesar de su clara naturaleza de *medio de control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones locales*, la práctica y jurisprudencia “meta-constitucionales” del TEPJF, han llegado a la:

- Conversión indebida del juicio a un recurso ordinario (de casación);
- Extensión indebida de su procedencia a los procedimientos de participación ciudadana;
- Extensión indebida respecto de las autoridades que actúan como responsables.

b) Asunción meta-constitucional por el TEPJF o Garantismo Jurídico de éste, al interpretar leyes locales o intervenir en elecciones locales, mediante Criterios y Jurisprudencia:

- *Per Saltum*. La presentación de la demanda es correcta cuando se realiza ante la autoridad emisora del acto o ante la que conoce del medio de impugnación ordinario del cual se desiste el promovente (*Sala Superior, Jurisprudencia 11/2007*)
- *Ayuntamientos*. En su integración no es necesario designar el total de regidores previsto en la Constitución Local (*Sala Superior, Jurisprudencia S3ELJ05/2000*)
- *Regidores por el principio de representación proporcional*. Los partidos que ocupen el primero y segundo lugares, no participan en la segunda etapa de asignación (Legislación de Guerrero) (*Sala Superior, Jurisprudencia, tesis S3ELJ47/2002*)
- *Reelección de Ayuntamientos*. No se actualiza respecto de cargos que legalmente deban surgir de elecciones populares (*Sala Superior, Jurisprudencia, tesis S3ELJ21/2003*)
- *Regidurías por el principio de representación proporcional*. Su asignación inicia con la fórmula que encabeza la lista y en orden de prelación

(Legislación de Veracruz-Llave) (*Sala Superior, Jurisprudencia, tesis S3ELJ 13/2005*)

- *Elecciones populares de órganos que no tienen carácter de autoridad. Son impugnables a través de los medios en materia electoral federal (Sala Superior, tesis S3EL 007/2005)*