

Fuentes para el estudio del derecho electoral en México

Diego Flic-Davos de Sagaun

¿Qué es lo que tiene el derecho electoral que genera tantas expectativas y, desafortunadamente, no pocas irresponsabilidades? Esa era la frase que lanzaba el profesor Lima al casi centenar de estudiantes de su clase. Un silencio se extendía por el aula hasta que el profesor exclamaba: ¡la esencia democrática! El derecho electoral nos muestra en la teoría al modelo democrático y en la práctica el modelo que hemos adoptado para conseguirlo. Por eso es tan importante el derecho electoral.

Más allá de lo dicho, podemos agregar que una de las áreas de la literatura jurídica que mayor desarrollo ha tenido en los últimos años es precisamente la relacionada con la cuestión electoral. No resulta extraño si se piensa que el discurso jurídico no es ajeno a la discusión en torno al avance de un régimen democrático para el estado mexicano y que es precisamente la ciencia jurídica la responsable de ofrecer soluciones normativas para los nuevos escenarios, algunos inéditos, que implica la nueva realidad política mexicana.

Es así que las fuentes de consulta electoral tuvieron un auge impresionante en la década de los noventa del siglo pasado. La influencia de autores extranjeros y la acelerada transformación del sistema político electoral mexicano explican en parte el renovado interés por la materia electoral y el fortalecimiento del derecho electoral, visible sobre todo por el reconocimiento como disciplina autónoma y el aumento en la oferta de programas académicos especializados. Podemos caracterizar *prima facie* al derecho electoral como el conjunto de disposiciones contenidas en las leyes de esta materia, jurisprudencia, doctrina, resoluciones jurisdiccionales y prácticas de los organismos electorales, no violatorias de las leyes electorales, que regulan

BIBLIOTECA UNIVERSITARIA "RAUL RANGEL FRIAS" CUANTLA

los procesos de designación de gobernantes que deben ser electos por los ciudadanos,¹ sin embargo también resulta cierto que debemos atender a otros fenómenos sociojurídicos que deben integrarse al derecho electoral "señala, en concreto, quién es elector y quién es elegible y trata de determinar además, si el derecho de sufragio es o no universal, igual, directo y secreto".²

Por su parte Alberto del Castillo señala como definición del concepto derecho electoral la siguiente: *conjunto de normas relacionadas con los derechos y obligaciones de los ciudadanos y partidos políticos, que regula la organización de elecciones tendientes a renovar el elemento humano de los Poderes Legislativo y Ejecutivo (federales y locales) y los Ayuntamientos (nivel municipal), los sistemas electorales y los sistemas de partidos.*³ Esto en el entendido de que la organización de las elecciones compete a órganos de gobierno especializados en la función electoral. Por cierto, conviene señalar que para un sector de la doctrina la función electoral viene a ser la función de renovación de los poderes públicos; en cambio, otros incluyen dentro del mismo concepto otros rubros. Nosotros nos inclinamos por considerar que de las definiciones apuntadas puede afirmarse que el derecho electoral regula los siguientes aspectos, mismos que pueden considerarse como esencia de lo electoral: a) derechos y obligaciones de los ciudadanos; b) derechos y obligaciones de los partidos políticos; c) sistemas de partidos; d) sistemas electorales; e) los órganos electorales; y, f) la organización de los procesos electorales.

Ahora bien, debe mencionarse que la SCJN al ocuparse de las acciones de inconstitucionalidad ha establecido ciertos criterios interpretativos orientados a la elaboración de una definición para el concepto "materia electoral", específicamente cuando se trata de normas de carácter general:

¹ Ibarra Flores, Román, *El derecho electoral federal mexicano*, Chilpancingo, Gro.: H. Congreso del Estado de Guerrero, 2000, p. 37.

² *Ibidem*, p. 382.

³ Castillo del Valle, Alberto del, *Derecho electoral mexicano*, Tula de Allende, Hgo., México: Centro Universitario Allende Educación Cumorah, 2003, p. 16.

MATERIA ELECTORAL. CONCEPTO DE, PARA LOS EFECTOS DE LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. De la interpretación jurídica, armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 35, fracciones I y II, 36, fracciones II, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81, 115, fracción I, 116, fracción I y 122, fracción III, de la Constitución Federal, se infiere que para los efectos de la acción de inconstitucionalidad, establecida en la fracción II del artículo 105 de dicha Carta Fundamental, debe entenderse que *son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral*, prohibidas de ser examinadas por la Suprema Corte de acuerdo con el mencionado artículo constitucional, *aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal.*⁴

MATERIA ELECTORAL. PARA ESTABLECER SU CONCEPTO Y ACOTAR EL CAMPO PROHIBIDO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, SE DEBE ACUDIR AL DERECHO POSITIVO VIGENTE Y SEGUIR COMO MÉTODO INTERPRETATIVO EL DERIVADO DE UNA APRECIACIÓN JURÍDICA SISTEMÁTICA. Para establecer una definición de dicha materia se requiere adoptar un procedimiento y seguir un método interpretativo: El procedimiento adecuado más apegado a la índole judicial que es característica de la Suprema Corte, es acudir al derecho positivo, para inducir, de los aspectos básicos que puedan localizarse, el concepto que se busca, debiendo precisarse que cuando se alude al derecho positivo se hace referencia al vigente, pues si bien es cierto que en el pasado mediato y remoto es posible encontrar elementos históricos relevantes, igualmente cierto resulta que *lo determinante es investigar qué se entendía por materia elec-*

⁴ SJFG9, t. II, diciembre de 1995, p. 237. Tesis: P. CXXVI/95. Acción de inconstitucionalidad 1/95. Fauzi Hamdam Amad y otros, como minoría de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. 31 de octubre de 1995. Mayoría de seis votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Encargado del engrose: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro S. González Bernabé. Resulta recomendable para el lector interesado leer los votos de minoría formulados en tal proceso constitucional. Particularmente el "Voto de minoría que formulan los ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo, en la acción de inconstitucionalidad 1/95, promovida por Fauzi Hamdam Amad y otros, en su carácter de integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, contra actos de la propia Asamblea y de otras autoridades", en SJFG9, t. III, marzo de 1996, p. 238.

toral en mil novecientos noventa y cuatro, que fue cuando el poder reformador de la Constitución introdujo en el artículo 105 constitucional, la prohibición de que la Suprema Corte de Justicia conociera de aspectos relacionados con la materia electoral. El método interpretativo no puede ser otro que el derivado de una apreciación jurídica armónica y sistemática; de ningún modo la interpretación literal; ésta queda descartada de antemano, ya que se parte de la hipótesis de que no hay definición establecida en la Constitución, en la legislación, ni en la doctrina; el empeño en encontrar disposiciones gramaticalmente configurativas del mismo equivale, por tanto y desde luego, a un resultado erróneo.⁵

Puede observarse que tales criterios sustentados por la SCJN se ocupan únicamente de señalar cuando se está ante una norma de carácter general en materia electoral. Sin embargo, el concepto de derecho electoral, como hemos visto *supra*, es mucho más amplio. Sin embargo, el criterio resulta importante para efectos doctrinales pues explicita la forma en que se concibe la materia electoral en los órganos jurisdiccionales en nuestro país, especialmente tratándose de los procesos constitucionales denominados acciones de inconstitucionalidad. Por otra parte debe recordarse que en 2002 la SCJN decidió, en contradicción de tesis, que tratándose de leyes electorales la única vía para impugnar su constitucionalidad era la acción establecida en el artículo 105 constitucional fracción II, con lo cual se arrogó en exclusividad la facultad de interpretación constitucional, en detrimento de las facultades de uno de los órganos constitucionales especializados como es el Tribunal Electoral del PJJF:

LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. En el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en su ley reglamentaria, se establece que las leyes electorales federal y locales de-

⁵ SJFG9, t. II, diciembre de 1995, p. 238. Tesis: P. CXXVII/95. Acción de inconstitucionalidad 1/95. Fauzi Hamdam Amad y otros, como minoría de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. 31 de octubre de 1995. Mayoría de seis votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Encargado del engrose: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro S. González Bernabé.

ben promulgarse y publicarse cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse; que durante éste no pueden someterse a modificaciones fundamentales, así como el sistema de su impugnación, conforme al cual *la única vía para plantear la no conformidad de dichas leyes con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad*, que puede promoverse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la respectiva publicación y que *la única autoridad competente para conocer y resolver dichas acciones es la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, las que deben tramitarse y resolverse en plazos breves, a fin de que el legislador esté en posibilidad de llevar a cabo las modificaciones pertinentes, en caso de que la norma impugnada sea declarada inconstitucional. Por tanto, *el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no puede, en ningún caso, pronunciarse acerca de la constitucionalidad de leyes electorales*, por no ser impugnables ante él con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado, porque por un lado, en atención a su naturaleza, en cuanto a que están destinadas a regir un proceso electoral, es imprescindible partir de su firmeza, ya que de otra forma se vulneraría el equilibrio del proceso electoral, pues no sería lógico que conforme a un sistema de contienda electoral entre partidos políticos, se cuestionara la constitucionalidad de una norma relativa a ese proceso, con motivo de actos y resoluciones producidos en él; y por el otro, que está fuera de las facultades de ese tribunal cotejar la norma electoral frente a la Constitución, aun a pretexto de determinar su posible inaplicación.⁶

En el presente trabajo, y a tenor de la idea de que el derecho electoral es mucho más amplio, ofreceremos todos aquellos materiales de consulta que comprendan los rubros regulados por la legislación electoral o que se encuentren directamente vinculados con ellos. Sólo así podremos ofrecer aunque sea de manera parcial un recuento de las fuentes de consulta que tiene el derecho electo-

⁶ SJFG9, t. XV, junio de 2002, p. 81. Tesis: P./J. 25/2002. Contradicción de tesis 2/2000-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 23 de mayo de 2002. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

ral y que pueden ser de interés para los estudiosos de este fenómeno sociojurídico.

De lo dicho puede advertirse entonces la importancia que tiene esta área del derecho en la transformación jurídico y política del país. Una labor creciente de renovación de las instituciones a partir de una renovación del pensamiento político, en México y en el mundo. Así, pensamiento e instituciones tienen una nueva connotación en el ideal democrático que ha surgido en el imaginario tanto social como académico y que ha tenido sus efectos en la competencia protagonizada por los partidos políticos. Sin lugar a ningún tipo de dudas, el derecho electoral ha transformado los sistemas jurídicos contemporáneos al impulsar abiertamente el aspecto formal del ideal democrático. En mayor o menor medida el auge electoral ha implicado la asunción por parte de la ciudadanía de ciertos compromisos que hasta hace algún tiempo eran soslayados y un creciente interés por parte de los estudiosos hacia los fenómenos electorales por su repercusión en la política y economía nacionales.

A grado tal se llega en el estudio del derecho electoral que se ha afirmado que la revisión de la legislación, sistemas y resultados electorales sirve para narrar la vida misma de cualquier estado. Hoy mismo, la vida de muchos estados contemporáneos está siendo construida a partir de tales revisiones a los sistemas y legislaciones electorales. Esto es así, si pensamos en tales elementos como resultado de una dialéctica constructiva, en donde la búsqueda de un equilibrio entre los diferentes actores políticos lleva a la construcción de un sistema electoral particularizado, construido a la medida de las necesidades de la sociedad también históricamente determinada.

Por otra parte, si consideramos el sistema federal en que se organiza el estado mexicano estaremos en condición de entender el porqué de la exigencia de especialización que se tiene para el derecho electoral local. Conforme al modelo constitucional los Estados Unidos Mexicanos se componen de 32 entidades federativas, cuya principal característica es la soberanía que reserva para regular su régimen interno, mismo que debe sujetarse a ciertas prescripciones

normativas, de tipo constitucional, que limitan su presunta soberanía.

Temas como éste son de *previo y especial pronunciamiento* en el diseño democrático que esperamos, y a ello debe orientarse la investigación en nuestro país, por ello, esperamos que la presente recopilación informativa sirva a quienes se interesan en el estudio del fenómeno electoral y cumpla con el objeto que se plantearon para esta obra colectiva.

ACEVES BRAVO, Félix Andrés, *Diccionario electoral mexicano*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara, 1994.

ACOSTA ROMERO, Miguel y Jorge A. CASTAÑEDA, *La observación internacional de las elecciones*, México: Porrúa, 1997.

Ágora. Órgano de difusión del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

Ágora. Revista del Tribunal Electoral del estado de Hidalgo.

AGUIRRE, Pedro y otros, *Sistemas políticos, partidos y elecciones*, México: Nuevo Horizonte, 1997.

ALANÍZ FIGUEROA, María del Carmen; "Organización de las elecciones, profesionalismo y capacitación", *Justicia Electoral*, México, D. F., núm. 5, 1995.

ALCOECER V., Jorge, coord., *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México: Nuevo Horizonte Editores, 2005.

ALDAY NIETO, Hugo, "Las elecciones federales de 1828", *Concordancias. Estudios jurídicos y sociales*, Chilpancingo. Gro., no. 4, septiembre-diciembre de 1997, pp. 130-137.

ALVARADO, Arturo, Germán PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO y Arturo SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, coords., *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México: Miguel Ángel Porrúa, FLACSO, 1995.

Análisis comparativo de leyes y códigos electorales de las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos [2001] México: CEE, H. Congreso del Estado de Guerrero, Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri".

ción en México, México: CIDE, 1995.

- Análisis Electoral*. Publicación del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *COFIPE comentado*, México: Harla, 1991.
- ANDREA S., Francisco J. de, "El hilo conductor de las reformas constitucionales electorales en México: 1946-1996", en *80 aniversario Homenaje Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México: Senado de la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
- Antología de la reunión de trabajo de los magistrados electorales con la misión de expertos de las Naciones Unidas*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.
- Apuntes electorales*. Órgano de divulgación e información del Instituto Electoral del Estado de México.
- ARREOLA AYALA, Álvaro, "La ley electoral de 1946", *Revista Mexicana de Sociología*
- ARREOLA AYALA, Álvaro, coord., *Comportamiento político y tendencias electorales en el Estado de México*, México: Instituto de Estudios Legislativos del Congreso Mexiquense, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto Electoral del Estado de México, UNAM, Universidad Iberoamericana, 2003.
- ASÍS, Alberto y Jacqueline PESCHARD, coords., *Las elecciones federales de 1991*, México: UNAM, 1992.
- ÁVILA ORTIZ, Raúl y otros, comps., *ConTextos Internacionales. Eventos y publicaciones en materia electoral (1998-2003)* [2003], México: TEPJF, IFE, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- BÁEZ SILVA, Carlos, "La crisis electoral de 1976. El límite de la gobernabilidad", en Moctezuma Barragán, Gonzalo, coord., *Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968*, México: Miguel Ángel Porrúa, UNAM, 1999, pp. 171-185.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, "La calificación de las elecciones" en México. *Las reformas de 1994 a la Constitución y legislación en materia electoral*, México: UNAM, 1994.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, "El régimen legal de las elecciones mexicanas de 1994", *Revista jurídica jalisciense*, Guadalajara, Jal., no. 10, septiembre-diciembre de 1994, pp. 223-266.

- BARREIRO PERERA, Francisco Javier, "La reforma penal en materia de delitos electorales y del Registro Nacional de Ciudadanos del 25 de marzo de 1994", *Justicia Electoral*, México, D. F., no. 5, 1995, pp. 81-92.
- BECERRA, Ricardo y otros, *Así se vota en la República: las legislaciones electorales en los estados*, México: Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1996.
- BECERRA, Ricardo, Pedro SALAZAR y José WOLDENBERG, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México: Cal y Arena, 2000.
- BECERRA, Ricardo, Pedro SALAZAR y José WOLDENBERG, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho electoral: instrumento normativo de la democracia*, México: Porrúa, 1980.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2ª ed., Chilpancingo, Gro.: H. Congreso del Estado de Guerrero, 1998.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Teoría y praxis político electoral*, México: Porrúa, 1982.
- Boletín*. Órgano de difusión y análisis del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.
- CABO DE LA VEGA, *El derecho electoral en el marco jurídico y teórico de la transición*, México: UNAM, 1994.
- CALDERÓN MÓLGORA, Marco Antonio, *Violencia política y elecciones municipales*, Morelia, Mich.: El Colegio de Michoacán, Instituto Mora, 1994.
- CALDERÓN ROSAS, Esteban, "Regulación jurídica local electoral", en Gámiz Parral, Máximo G., coord., *Las entidades federativas y el derecho constitucional*, México: UNAM, 2003, pp. 245-268.
- CALVO BARRERA, Raúl, "Fin del sistema hegemónico: estado actual del sistema de partidos mexicano", *Concordancias. Estudios jurídicos y sociales*, Chilpancingo. Gro., no. 4, septiembre-diciembre de 1997, pp. 54-66.
- CANSINO, César, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, México: CIDE, 1995.