

**Ponencia presentada en el “Taller de Estudio y Análisis Jurisdiccional del Nuevo Marco Jurídico Electoral”, V Circunscripción Plurinominal.
(19 de febrero de 2009)**

SEGUNDA MESA: MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

**Magdo. Arturo Bolio Cerdán.
Tribunal Electoral del Estado de México.**

Para presentar algunos retos que el Tribunal Electoral del Estado de México enfrentará en próximos meses en materia de medios de impugnación, y de los cuales sin duda alguna saldrá adelante, estimo oportuno introducir previamente algunos comentarios a manera de síntesis, respecto de la reciente reforma electoral en la entidad, que llevó a la legislatura local a estar en conformidad con la última reforma a la Constitución General de la República.

La LVI Legislatura del Estado de México, en cumplimiento al artículo sexto transitorio de la reforma electoral federal, adecuó, dentro del término que se otorgó para ese efecto, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y el Código Electoral de la entidad.

Así, el nueve de mayo de dos mil ocho, se publicó en la Gaceta del Gobierno el decreto número 163, mediante el cual se modificaron ocho artículos de la Constitución local, destacando una nueva organización, estructura y funcionamiento del Instituto Electoral del Estado de México, el régimen de los partidos políticos y una reforma integral a la estructura, funcionamiento y competencia del Tribunal Electoral del Estado de México.

En este tenor, se le otorgó permanencia a la máxima autoridad jurisdiccional local en la materia; se fijó en seis años sin posibilidad de reelección, y no en dos procesos electorales, la duración del encargo de los Magistrados electorales; se modificó el carácter de los que integran el pleno, al desaparecer la figura del Magistrado Supernumerario; y se facultó a la legislatura del Estado para nombrar de entre los Magistrados designados, al Presidente del Tribunal.

El Tribunal Electoral no sólo resolverá, como lo venía haciendo, las impugnaciones en contra de los actos y resoluciones del Instituto Electoral, sino que también conocerá de los conflictos o diferencias laborales entre los órganos electorales autónomos y sus respectivos servidores, así como las determinaciones sobre imposición de sanciones por parte del propio Instituto; se sientan las bases para establecer medios de apremio que le permitan hacer cumplir de manera expedita sus resoluciones; y se estatuye una Contraloría General adscrita al Pleno del Tribunal, encargada de fiscalizar sus finanzas y recursos y cuyo titular es nombrado por la Legislatura del Estado, con el mismo rango que el del Secretario General del Tribunal; además se determinan las actividades que los Magistrados deben realizar durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales.

Referente al tema de nulidades, se indica que en la ley deben fijarse las causales de nulidad de las elecciones de Gobernador, diputados locales y ayuntamientos; y que sólo el Tribunal Electoral podrá declararla, siempre que se actualice alguna de las expresamente establecidas.

Por cuanto hace a la reforma legal, el 30 de agosto de 2008, la Legislatura del Estado de México aprobó en lo conducente las iniciativas de proyecto de decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de México, publicándose el respectivo Decreto en la Gaceta del Gobierno, el 10 de septiembre del mismo año.

Con relación a ello, es importante precisar que respecto a los postulados del artículo 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, quedó pendiente el tema de un medio de impugnación que en el nivel local, garantice a los ciudadanos la protección de sus derechos político-electorales, pues el legislador ordinario omitió el establecimiento de un mecanismo de defensa a través del cual pudiera hacerse efectivo ese principio constitucional, dejando a la máxima autoridad jurisdiccional electoral en el Estado, sin la oportunidad de ofrecer un efectivo control de legalidad de todos los actos y resoluciones electorales, lo cual incluye a los candidatos, que carecen de legitimación en los juicios de inconformidad, supeditando su acceso a la justicia, concretamente en el caso de que se discuta su elegibilidad, a la interposición o contestación del juicio de inconformidad por el partido político que los haya postulado.

Ello, a pesar de que en la reforma constitucional se precisó, en el referido artículo 13, que la ley establecerá un sistema de medios de impugnación para garantizar la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos.

Otra cuestión que merece ser apuntada es la relativa a la solución de los conflictos o diferencias laborales entre los organismos electorales del Estado de México y sus respectivos servidores.

Al respecto, con independencia de si tal previsión constituyó o no un avance conseguido con la reforma constitucional local de 2008, se debe apuntar que los medios de defensa que al efecto debieron crearse mediante la reforma legal, y que exigían una regulación especial que señalara reglas precisas sobre la sustanciación y resolución de los mismos, en observancia de los principios rectores de la función pública esencial atribuida a los órganos electorales, simplemente no se crearon. Por el contrario, lejos de prever semejante regulación, el legislador señaló la aplicación de la legislación laboral burocrática –la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios– para dirimir dichas controversias, soslayando que los órganos responsables de la aplicación de este último ordenamiento, los sujetos a los que va dirigido y los procedimientos contemplados en el mismo son de una naturaleza muy distinta a la de los órganos electorales.

Por otra parte, y considerando que el artículo 116 fracción IV de la Carta Magna dispone que las Constituciones y leyes electorales de los estados garanticen el establecimiento de sistemas de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad, y que al igual que las autoridades encargadas de la organización de las elecciones, las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; y que, consecuentemente, corresponderá

a los Estados señalar y regular en el orden jurídico interno, sus autoridades electorales jurisdiccionales y los sistemas locales de medios de impugnación en la materia, en el caso del Estado de México, el Código comicial ha previsto los recursos de revisión y apelación y el juicio de inconformidad, que sirven para impugnar casi cualquier acto o resolución proveniente de los entes encargados de la organización de las elecciones, por vulnerar el marco constitucional y legal de la entidad en materia de comicios locales.

Así, el recurso de revisión es procedente contra actos y resoluciones de los órganos desconcentrados de la autoridad administrativa electoral (Consejos y Juntas Distritales y Municipales) y resuelto por ésta misma, es decir, por el superior jerárquico de dichos órganos (Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México). El recurso de apelación es resuelto por la autoridad jurisdiccional electoral y procede contra actos de los órganos centrales del Instituto, así como de su Presidente, y contra resoluciones recaídas a los recursos de revisión, por lo que funciona como una segunda instancia en relación con los mismos. Por último, a través del juicio de inconformidad se pueden cuestionar los resultados electorales, y las determinaciones sobre la declaración de validez y otorgamiento de constancias de mayoría respecto de las diferentes elecciones, siendo su conocimiento también de la competencia del Tribunal Electoral local.

Es justamente sobre el juicio de inconformidad y su regulación posterior a la reforma del año pasado, que haré algunas consideraciones, en relación con los desafíos que plantea.

Reto número uno. TIEMPOS PARA RESOLVER.

Derivado de la reforma a la Constitución local y al Código Electoral del Estado de México, los tiempos con que contará el Tribunal Electoral del Estado de México para resolver los medios de impugnación que se deriven del proceso electoral por el que se renovarán la Legislatura del Estado y los 125 ayuntamientos, será brevísimo.

En efecto, la jornada electoral para este proceso electoral se realizará el 5 de julio del año en curso, concurrente con la jornada electoral federal; la sesión de cómputo distrital o municipal, según corresponda, se realizará el miércoles siguiente, es decir, el 8 de julio. Así, los partidos políticos podrán interponer el juicio de inconformidad, partiendo de que las sesiones de cómputo culminen el día que comienzan, entre el 09 y el 12 de julio, la autoridad administrativa electoral hará de conocimiento público dicha interposición el 13 de julio, podrán interponerse escritos de terceros interesados y coadyuvantes entre el 14 y 16 de julio, y será remitido el medio de impugnación junto con sus anexos al órgano encargado de resolver el 17 de julio. Al respecto es preciso no perder de vista que sin duda habrá órganos desconcentrados del Instituto Electoral del Estado de México que por razón del volumen de actividades a realizar concluyan sus respectivas sesiones con posterioridad al 8 o incluso al 9 de julio.

Por otro lado, producto de la reforma, los medios de impugnación deberán quedar resueltos antes del 4 de agosto de 2009, tratándose de la elección de ayuntamientos y del 16 de agosto tratándose de la elección de diputados. Por tanto deberán ser substanciados y resueltos, en el mejor de

los casos en un plazo de 18 días para la elección de ayuntamientos y 30 para la de diputados. Esto es, aproximadamente un tercio del plazo con que contó el Tribunal Electoral en el proceso electoral de 2006, cuando la jornada se realizó el 12 de marzo y los ayuntamientos tomaron posesión el 18 de agosto siguiente.

Ello no implica en modo alguno que la premura con la que en esta ocasión deberá resolver el Tribunal Electoral, vaya en demérito del acatamiento de los principios de constitucionalidad y legalidad establecidos en el artículo 13 de la Constitución local, sino por el contrario, será un acicate para que todos redoblemos esfuerzos y así el Tribunal cumpla satisfactoriamente con la encomienda que le ha dado el pueblo mexiquense.

Reto número dos. COORDINACIÓN CON LA SALA REGIONAL.

La coordinación con la Sala Regional es vista como un reto, no porque dudemos de la buena relación y espléndida comunicación que de por sí ya existe tanto en lo personal con la Señora y Señores Magistrados que la integran, como en lo institucional entre ambos órganos jurisdiccionales, sino que sabemos que en gran medida está en manos de la instancia local, el coadyuvar para que la Sala Regional aborde su función en un escenario lo menos complejo posible.

Como antes quedo dicho, el tiempo que media entre la jornada electoral y la toma de posesión de los órganos electos será breve, y por supuesto que la sala Regional compartirá esa premura, pues será la encargada de conocer y

resolver los juicios de revisión constitucional que resulten de nuestro proceso comicial local.

Aún cuando no es una experiencia nueva para los señores Magistrados de ésta Sala Regional, la resolución de los juicios de revisión constitucional procedentes de la elección de diputados y miembros de los ayuntamientos del Estado de México, será sin lugar a dudas compleja. Para ello, me permitiré citar los siguientes datos estadísticos: En el año 2006 se promovieron un total de 163 juicios de inconformidad en el Estado de México y en contra de sus sentencias se interpusieron 70 juicios de Revisión Constitucional Electoral que conoció y resolvió la Sala Superior y que ahora son competencia de la Sala Regional.

Esto es, casi el 50% de los juicios de inconformidad locales promovidos en 2006 dieron lugar a una segunda instancia que este año deberá ser substanciada y resuelta por la V Sala Regional, quien además deberá resolver los juicios de inconformidad que resulten de la elección de Diputados al Congreso de la Unión por el principio de Mayoría Relativa en los Estados de Hidalgo, Colima, Michoacán y por supuesto el Estado de México; además, conocerá de los concernientes a la Representación Proporcional de la V Circunscripción, de las revisiones constitucionales que se promuevan en el Estado de Colima, que también tendrá proceso electoral local este año, y de las que puedan resultar de las elecciones extraordinarias de Hidalgo, que también serán concurrentes con las federales.

Ante tal dificultad que habrán de afrontar nuestros amigos del Tribunal Federal, estamos en el empeño de estrechar la coordinación con ellos a efecto de establecer, en la medida de lo posible, las mayores coincidencias en rubros que después les faciliten a ellos la revisión de nuestros asuntos, como son por ejemplo: la forma de integración de expedientes, la documentación requerida para el análisis de las causales de nulidad, los cuadros de análisis por causal, la metodología para el análisis de agravios e incluso de elaboración de sentencias, así como el facilitarles las sentencias en medio electrónico.

Me refiero en síntesis a todas y cada una de las acciones encaminadas a coadyuvar con la Sala Regional en el cumplimiento de sus funciones.

Reto número tres. APERTURA DE PAQUETES.

Como resultado de la reforma electoral, para el presente año se prevé constitucional y legalmente que la autoridad administrativa electoral, y en su caso la jurisdiccional, repitan en sus respectivos ámbitos de competencia el escrutinio y cómputo de los votos recibidos en una, varias o incluso todas las casillas instaladas en una determinada demarcación territorial cuando se colmen los extremos a que se refieren los artículos 254 y 270 del Código Electoral del Estado de México.

Ello adquiere relevancia si partimos de la insensibilidad de los números. En el Estado de México para el proceso electoral en curso, están registrados en lista nominal casi diez millones de ciudadanos, lo cual representa más del 10% de la lista nominal nacional; se prevé la instalación de

aproximadamente dieciséis mil casillas y se asientan los municipios más poblados de la república, que son Netzahualcóyotl con novecientos mil electores en lista nominal, y Ecatepec de Morelos, con más de un millón ciento cincuenta mil electores, circunstancia que los hace más poblados que estados como Tlaxcala, Baja California Sur, Aguascalientes o Colima; o bien, para mejor comparar respecto de otras entidades que integran la circunscripción, digamos que la suma de las listas nominales de los dos municipios citados, rebasan la del Estado de Hidalgo, y representan el 65% de la de Michoacán. Me he referido sólo a dos de 125 ayuntamientos que tiene el Estado de México.

En este tema, baste decir que el Código comicial mexiquense señala que procede el recuento total cuando los resultados arrojen la diferencia de un punto porcentual o menos, entre los contendientes que obtengan el primero y segundo lugares, caso en el cual el recuento no puede prolongarse más allá del domingo siguiente al de la elección, y si bien existen diversas reglas y procedimientos para ello, en todo caso, lo que resulta claro es que el tiempo se haría menos si los órganos administrativos hacen recuento, y que de ser el Tribunal el que lo haga, la labor sería todo un reto.

En síntesis, el panorama de apertura de paquetes se complica en un Estado que representa el 13% de la lista nominal nacional, pues además de resolver los juicios de inconformidad, cabe la gran posibilidad de que el Tribunal Electoral del Estado de México deba realizar numerosos recuentos de votos, lo cual complica aún más la de por sí difícil tarea de solucionar los conflictos jurisdiccionales en el tiempo récord antes descrito.

Reto número cuatro. LA NUEVA INTEGRACIÓN DEL PLENO.

Uno de los rasgos más importantes de la reforma electoral local, que inciden en la resolución de los medios de impugnación y en general en la labor jurisdiccional, es el que se refiere a la integración del pleno del Tribunal Electoral del Estado de México.

Contrario a la integración anterior, de tres magistrados numerarios y dos supernumerarios, los artículos 283 y 289 del Código Electoral, disponen que el Tribunal se integra con cinco magistrados electos por mayoría calificada de la Legislatura del Estado y que será el pleno del órgano jurisdiccional el encargado de resolver los medios de impugnación derivados de los procesos electorales.

Aunque ello parece ser una reforma estética, pues desapareció la figura de los magistrados supernumerarios, en realidad es una profunda modificación a los procedimientos contenciosos electorales. Esto es así, porque al amparo de la legislación electoral anterior a la reforma, los plenos de resolución se integraban por solo tres magistrados, es decir, cada uno de los magistrados del pleno debían, además de hacer sus propios proyectos, revisar y en su caso hacer observaciones a los proyectos que proponían otros dos (con los que compartirían el pleno), mientras que ahora cada uno de los integrantes del pleno deberá revisar y en su caso hacer observaciones a los proyectos que presenten los otros cuatro magistrados.

Dicho de otra forma, antes del presente proceso electoral, salvo el caso del Magistrado Presidente que siempre integra pleno, cada magistrado

proyectaba una quinta parte y revisaba aproximadamente dos quintas partes del total de las sentencias que emitía el Tribunal; ahora cada magistrado deberá revisar cuatro quintas partes del total de sentencias que sean emitidas.

No sobra decir que en consecuencia de lo dicho, se duplica también el tiempo destinado a los plenos privados de análisis y discusión, así como el de los plenos públicos de análisis, discusión y resolución, lo que significa que del poco tiempo que se tiene para resolver, los Magistrados habrán de destinar un importante número de días al desarrollo de las sesiones respectivas.