

302

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION Y EL CONTROL DE LA
CONSTITUCIONALIDAD”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
ITZEL GARCIA MUÑOZ

BAJO LA ASESORIA DEL LICENCIADO ENRIQUE SANCHEZ BRINGAS

29492

CIUDAD UNIVERSITARIA,

MAYO DE 2001





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉJICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera **GARCIA MUÑOZ ITZEL**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION Y EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD"**, bajo la dirección del suscrito y del Lic Enrique Sánchez Bringas, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic Sánchez Bringas, en oficio de fecha 19 de marzo de 2001, y el Lic Fausto Pedro Razo Vázquez, mediante dictamen del 30 de abril de 2001, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia

**A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., abril 30 de 2001.**


**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.



FACULTAD DE DERECHO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E

Distinguido Señor Director:

Distraigo su amable atención para hacer de su conocimiento que he revisado completa y satisfactoriamente la monografía elaborada por la alumna **GARCIA MUÑOZ ITZEL**, intitulada **"EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD"**.

Una vez formuladas las observaciones y realizadas las correcciones correspondientes, el trabajo denota una investigación exhaustiva en el ámbito nacional y con las referencias comparadas indispensables; en mi opinión, es un trabajo profesional que reúne los requisitos, que para tesis de Licenciatura, establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del Reglamento General de Exámenes.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para enviarle un afectuoso saludo y como siempre, reiterarme a sus órdenes.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D. F., 30 de abril del año 2001.

LIC. FAUSTO PEDRO RAZO VAZQUEZ.
Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM

Enrique Sánchez Bríngas

Ciudad Universitaria, marzo 19 de 2001

Dr. Francisco Venegas Trejo
Director del Seminario de
Derecho Constitucional y Amparo de la
Facultad de Derecho de la UNAM
P r e s e n t e


Distinguido señor Director:

Con su apreciable autorización me desempeñé como director de la tesis intitulada *"El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Control de la Constitucionalidad"*, elaborada por la pasante de derecho Itzel García Muñoz, según la constancia del registro que obra en ese Seminario a su digno cargo.

Tengo la satisfacción de informar a usted que, en mi concepto, la citada monografía fue concluida de manera satisfactoria, en virtud de que excede los requisitos reglamentarios aplicables en estos casos.

En tal virtud, y si la tesis mencionada merece su aprobación, agradeceré a usted se sirva disponer lo necesario para que se proceda a su impresión y al trámite administrativo para la titulación de la señorita García Muñoz.

Atentamente



A Armando

A mi familia

A mi profesor Enrique Sánchez Bringas

A todas las personas que siempre han estado junto a mí

“El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Control de la Constitucionalidad”

INDICE GENERAL

	Página
INTRODUCCIÓN	V
CAPÍTULO PRIMERO	
ANTECEDENTES DE LA JUSTICIA ELECTORAL	
1. Panorama general de las facultades de la Suprema Corte de Justicia en materia política	1
1.1 La Constitución de 1824	4
1.2 Las Constituciones centralistas de 1836 y 1843	6
1.3 La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857	8
1.4 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	11
2. Las tesis relevantes sobre la justicia electoral	18
2.1 La tesis de José María Iglesias	19
2.2 La postura de Ignacio L. Vallarta	26
3. Casos relevantes de la intervención del Poder Judicial de la Federación en materia político-electoral	34
4. La justicia electoral	43
4.1 El Tribunal de lo Contencioso Electoral	45
4.2 El Tribunal Federal Electoral	47
4.3 El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	49

5. Algunas consideraciones sobre el problema de la autonomía de los órganos	50
---	----

CAPÍTULO SEGUNDO

DERECHO COMPARADO

2. Sistemas de justicia electoral	55
2.1 Sistema de lo contencioso electoral administrativo	56
2.2 Sistema de lo contencioso electoral político	57
2.3 Sistema de lo contencioso electoral jurisdiccional	59
2.4 Sistema de lo contencioso electoral mixto	62

CAPÍTULO TERCERO

EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

3.1 Naturaleza jurídica	79
3.2 La incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación	84
3.2.1 Las discusiones sobre la necesidad de la incorporación	85
3.2.2 La Reforma Política de 1996	88
3.2.3 Incorporación física	93
3.3 Integración y funcionamiento	93
3.3.1 Proceso de selección de los magistrados electorales.....	97
3.3.2 La participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	99
3.3.3 La Sala Superior	101
3.3.4 Las Salas Regionales	102
3.4 Estructura	102
3.5 Facultades jurisdiccionales	106
3.5.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	106
3.5.2 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	110
3.5.3 Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia	

Electoral	114
3.5.4 Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	118
3.5.5 Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	119
3.6 Corolario.....	122

CAPÍTULO CUARTO

MECANISMOS DE DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN

4.1 La defensa de la Constitución	123
4.2 Las garantías constitucionales	129
4.2.1 El juicio de amparo	130
4.2.1.1 La improcedencia del amparo en materia electoral	140
4.2.2 Las controversias constitucionales	143
4.2.3 Las acciones de inconstitucionalidad	147
4.2.4 Las facultades de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	149
4.2.5 El juicio político	155
4.2.6 Los organismos autónomos protectores de los derechos humanos..	158

CAPITULO QUINTO

EL CONTROL CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL

5.1 Algunas reflexiones sobre el control constitucional en materia electoral	162
5.2 Medios de impugnación en materia electoral	168
5.3 Panorama general del juicio de revisión constitucional	191
5.3.1 Naturaleza jurídica	196
5.3.2 Marco jurídico	199
5.3.3 Principios	199
5.3.4 Procedencia	212
5.3.5 Competencia	254
5.3.6 Partes en el juicio de revisión constitucional	263

5.3.7	Demanda y procedimiento	273
5.3.8	Sentencia	286
5.3.9	Ejecución de sentencias	288
CONSIDERACIONES FINALES		301
BIBLIOGRAFÍA		313

INTRODUCCIÓN

Durante muchos años, y debido a la postura tradicional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Poder Judicial de la Federación que establecía la no intervención de dicho poder en los conflictos de carácter político-electoral, la justicia electoral en México sufrió un gran atraso, puesto que existían, al menos, una serie de derechos reconocidos por la Constitución, que no podían ser plenamente defendidos ante los tribunales.

Sin embargo, es a partir de los últimos treinta años, debido al avance democrático de nuestro país, que se lograron diversas reformas constitucionales con la finalidad de garantizar respeto al voto del ciudadano y que los procesos electorales se ajustarán a derecho. No obstante lo significativo de los instrumentos que se en diversas épocas se implementaron, fue con la reforma constitucional en materia electoral publicada en el *Diario Oficial de la federación* el 22 de agosto de 1996, en que se estableció la procedencia de la acción de inconstitucionalidad para controlar el debido apego de las normas de carácter general en materia electoral a las disposiciones de la Constitución Federal y se creó un órgano jurisdiccional que contara con el respaldo del Poder Judicial de la Federación, encargado fundamentalmente de velar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales tanto federales como locales, se encuentren apegadas a los principios de constitucionalidad y legalidad; proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos; vigilar la debida integración de los órganos electorales para garantizar la realización de la función pública de organizar las elecciones; impedir que sea violada la voluntad ciudadana manifestada en los votos, pudiendo anular cualquier votación o casilla cuando se acrediten los

extremos establecidos en las leyes electorales, y asegurar que se cumplan los principios rectores del proceso electoral (de legalidad, certeza, objetividad e imparcialidad) que establece nuestra Constitución Federal.

Debido a la importancia que hoy día tienen los conflictos en materia político electoral y el papel que en dicha materia han desempeñado la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fue como nació nuestro interés por elaborar, como propuesta recepcional, el presente trabajo, en el que pretendemos destacar la dificultad del control judicial de la materia política, así como la notable labor que en los últimos años ha desempeñado el Poder Judicial de la Federación y que han permitido que los otrora largos conflictos político-electorales se sometan a la decisión imparcial, especializada, experta y profesional de los jueces.

El presente trabajo se encuentra dividido en cinco capítulos. El primero aborda los antecedentes de la justicia electoral, explicando cuales fueron las circunstancias que llevaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a establecer la improcedencia del juicio de amparo en materia político-electoral, la no intervención del Poder Judicial de la Federación en conflictos de carácter político y la necesidad de superar dicha postura a través de distintas reformas constitucionales para el beneficio de los ciudadanos, que se encontraban en completo estado de indefensión ante una violación a sus derechos políticos debido a que no contaban con algún medio de defensa para poder inconformarse contra las resoluciones de los colegios electorales. En dicho capítulo, desde nuestra perspectiva, se vislumbra con toda claridad que la razón fundamental para no judicializar los conflictos político-electorales radicó en la vulnerabilidad

que pudieran tener los órganos jurisdiccionales frente a los actores políticos y el riesgo que en la estabilidad de las instituciones pudiera acarrear. En el segundo capítulo, analizamos los distintos sistemas de lo contencioso electoral en el derecho comparado para ubicar el nuestro como un sistema de lo contencioso electoral mixto. A lo largo del tercer capítulo nos preocupamos por estudiar la naturaleza jurídica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sus características, la necesidad de su incorporación a dicho poder, su integración y funcionamiento, así como sus facultades constitucionales y legales.

En el capítulo cuarto estudiamos el principio de la supremacía constitucional, la defensa de la Constitución, los sectores que la integran, así como cada una de las garantías constitucionales que tienen la función de restaurar el orden constitucional cuando este último ha sido desconocido o violado.

Finalmente, en el último capítulo analizamos el sistema mexicano de control constitucional de leyes, actos y resoluciones en materia electoral, haciendo particular énfasis en cada uno de los medios de impugnación en materia electoral estableciendo cómo, a través de los mismos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lleva a cabo el control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales. Sin embargo, debido a su importancia, centramos nuestra atención en el juicio de revisión constitucional ya que es el medio de control de la constitucionalidad que permite someter los actos y resoluciones de las autoridades electorales estatales a un control de la constitucionalidad por parte del Tribunal Electoral sin vulnerar de manera alguna la autonomía de las entidades federativas.

Como a lo largo del trabajo se verá el papel del Tribunal Electoral no ha sido nada fácil porque los actores, en la mayoría de los casos son los partidos políticos, y como en todo proceso jurisdiccional, el perdedor nunca queda conforme con la resolución, lo que origina que los fallos sean duramente criticados aunque se encuentren apegados a derecho y, con ello, se pretenda quitar fortaleza a un órgano constitucionalmente establecido.

Agradezco profundamente a toda mi familia su amor, confianza y apoyo incondicional que a lo largo de mi vida me han proporcionado, a todos ellos, mil gracias.

A mis amigas y hermanas de toda la vida, Edyssa Carrillo, Beatriz Fenner, Rocío Becerra y Verónica Villareal, que siempre han estado a mi lado a pesar de los momentos difíciles por los que nos ha tocado atravesar en nuestras vidas.

Agradezco a mis amigos y compañeros Bernardo Lanuza, Gerardo Jiménez, Juan Carlos Martínez y Laura Morales que me han enseñado que la amistad no es una cuestión de tiempo sino de sentimientos sinceros.

Todo mi cariño para Armando García, Aidé del Río, Luis y María del Río y Mariela Jiménez.

Un especial reconocimiento a mi querido profesor Enrique Sánchez Bringas por creer en mi proyecto, regalarme parte de su tiempo, darme su confianza y brindarme una amistad sincera.

Finalmente dedico el presente trabajo a la persona alrededor de la cual gira mi vida, para Armando todo mi amor, respeto, admiración y agradecimiento por todos los maravillosos momentos que me has entregado y que le han dado sentido a mi vida.

Mayo del 2001

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA JUSTICIA ELECTORAL

SUMARIO: 1. *Panorama general de las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia política;* 1.1 *La Constitución de 1824;* 1.2 *Las Constituciones centralistas de 1836 y 1843;* 1.3 *La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857;* 1.4 *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917;* 2. *Las tesis relevantes sobre la justicia electoral;* 2.1 *La tesis de José María Iglesias;* 2.2 *La postura de Ignacio L. Vallarta;* 3. *Casos relevantes de la intervención del Poder Judicial de la Federación en materia político-electoral;* 4. *La justicia electoral;* 4.1 *El Tribunal de lo Contencioso Electoral;* 4.2 *El Tribunal Federal Electoral;* 4.3 *El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;* 5. *Algunas consideraciones sobre el problema de la autonomía de los órganos.*

1. Panorama general de las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia política.

A lo largo de nuestra historia constitucional, la Suprema Corte y en general el Poder Judicial Federal han sufrido diversos cambios, no sólo en su conformación sino en sus ámbitos de competencia. En particular, en este capítulo nos interesan, las transformaciones relativas al control de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos de las autoridades en materia político-electoral.

La expedición de la Constitución Federal de 1857, que instituyó el juicio de amparo y las controversias constitucionales, como medios de control de la constitucionalidad, trajo consigo que se empezaran a plantear conflictos de carácter político.

En efecto, es a partir de 1871 que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el juicio de amparo, inició el conocimiento de las controversias en las

que se aducían violaciones a derechos político electorales de los ciudadanos, contenidas en la Constitución Federal y en las Constituciones locales. Al respecto, cabe señalar que la Suprema Corte, consciente de su responsabilidad de ser el órgano encargado de hacer cumplir el principio de supremacía constitucional, a través del ejercicio del control que la propia Ley Suprema le confería, decidió, en múltiples ocasiones, amparar a los gobernados afectados en sus derechos por actos de autoridad inconstitucionales.

Posteriormente, hubo un cambio radical en la jurisprudencia de la Corte que, desde nuestro punto de vista, significó un gran atraso para la justicia electoral en nuestro país, al considerar, hasta nuestros días, que los derechos políticos no son garantías individuales y, por tanto, no procede el juicio de amparo en contra de actos de autoridad que vulneren o restrinjan dichos derechos. Este argumento ha sido muy criticado, principalmente porque en la Constitución General de la República se encuentran protegidos los derechos políticos que, paradójicamente, son incluidos por aquella como garantías individuales, como el caso del derecho de petición en materia política y el derecho de asociarse libremente para tomar parte en los asuntos políticos del país, que se contienen en los artículos 8º y 9º constitucionales, respectivamente. Además, el Estado mexicano ha firmado diversos tratados internacionales¹, en materia de derechos humanos, que forman parte de nuestro derecho vigente, en los cuales reconoce a los derechos político-electorales como parte de los derechos subjetivos que el gobernado puede hacer valer frente al Estado.

¹ Entre dichos tratados internacionales encontramos el Pacto de las Naciones Unidas sobre los Derechos Civiles y Políticos, la Convención Europea sobre la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Ahora bien, vale la pena señalar que, debido al criterio antes precisado, durante el siglo XIX y en casi en todo el XX, los ciudadanos sólo podían inconformarse ante los colegios electorales que, como eran juez y parte, no emitían resoluciones apegadas a derecho o en defensa de la justicia, sino en favor de sus intereses políticos y parudistas.

En el siglo XX se han realizado importantes avances con la finalidad de judicializar la política electoral, esto es, someter la protección de los derechos políticos del ciudadano, los procesos electivos y, en general, la materia electoral a procedimientos jurisdiccionales de control constitucional y legal.

Desde hace treinta años que se llevaron a cabo una serie de reformas con el fin de garantizar un sistema de lo contencioso electoral más justo. Mediante una reforma constitucional se facultó a la Suprema Corte para conocer del recurso de reclamación, adicional a la facultad en materia política que tuvo desde el Constituyente de 1917, relativa al procedimiento investigatorio establecido en el artículo 97, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atribución que, dicho sea de paso, ese alto Tribunal ha ejercido en muy pocas ocasiones. Finalmente, por virtud de la reforma constitucional de 1996,² la Suprema Corte asumió el control directo de la constitucionalidad de las leyes electorales, a través de la facultad otorgada para conocer, en exclusiva, de la acción de inconstitucionalidad, según se dispone en la fracción II del artículo 105 constitucional.

² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996

En nuestra opinión, al contar con tan importante facultad de control constitucional, no se justifica que la Suprema Corte y, en general, los tribunales de amparo, sigan sosteniendo la añeja tesis de que los derechos políticos no tienen la naturaleza de garantías individuales, aunque el Poder Judicial de la Federación no conoce de estos asuntos a través del juicio de amparo sino, mediante los medios de impugnación en materia electoral, cuya competencia es del Tribunal Electoral.

1.1 La Constitución de 1824

La primera Constitución Federal, aprobada el 4 de octubre de 1824, adoptó, en su artículo 123, el modelo estadounidense de organización judicial, determinando que el Poder Judicial se integraba por una Corte Suprema de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito³. Esta norma fundamental no reguló facultad alguna del más alto Tribunal en materia política, sin embargo, en lo que se refiere al control de la constitucionalidad se advierte la influencia de la Constitución de Cádiz debido a que en su artículo 113 establecía un organismo denominado Consejo de Gobierno que funcionaba durante el receso del propio Congreso y que tenía entre sus atribuciones, velar por la observancia de la Constitución, del Acta Constitutiva, y de las leyes generales, formando un expediente sobre cualquier incidente relativo a estos objetos.⁴ En efecto, inspirada en la Constitución de Estados Unidos de 1787, la norma fundamental en comento otorgó a la Corte Suprema, por mandato de su artículo 137, fracción V, la

³ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1991*, Editorial Porrúa, 16ª Edición, México, 1991, p. 186.

⁴ *Ibidem*, p. 188.

facultad de conocer de las violaciones a la Constitución y a leyes federales pero dicho precepto no llegó a reglamentarse y, por tanto, no tuvo aplicación.⁵

Durante la vigencia de esta Constitución fue el Congreso de la Unión quien se encargaba de resolver las dudas sobre el alcance de los preceptos constitucionales, de esta manera anuló varias leyes expedidas por los órganos legislativos de las entidades federativas por considerarlas contrarias a la norma fundamental.

En cuanto a la calificación de las elecciones, durante esa época, se pensaba que las decisiones, en relación con la conformación de las cámaras que integraban el Poder Legislativo, que resolviera él mismo como poder político por excelencia. Por esta razón, surgieron los colegios electorales de las respectivas cámaras como medios de protección de los derechos políticos electorales de los ciudadanos. La Constitución Federal de 1824 adoptó el sistema contencioso electoral de carácter político conocido como autocalificación, al otorgar a cada una de las cámaras del Congreso o a una parte de sus miembros (que integraban los colegios electorales) la facultad de calificar, según el caso, la elección de diputados o senadores. En cambio, para la elección presidencial prevaleció el sistema de heterocalificación política ya que era el propio Congreso o, generalmente, la Cámara de Diputados, el órgano facultado para calificar la elección presidencial.⁶

⁵ Fix Zamudio, Héctor, "La justicia Constitucional", en *Estudios Jurídicos en Torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Setuagésimo Aniversario*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992, pp. 112-113

⁶ Dichos sistemas de calificación de las elecciones, prevalecieron hasta 1987, con excepción de la Constitución centralista de 1836

1.2 Las Constituciones centralistas de 1836 y 1843

Debido a los frecuentes cambios políticos que se produjeron en nuestro país durante el siglo XIX, el grupo de los conservadores, a través de las Siete Leyes Constitucionales, expedidas entre el 15 de diciembre de 1835 y el 30 de diciembre de 1836, logró establecer el sistema centralista de inspiración francesa, transformando las entidades federativas en departamentos. Asimismo, se adoptó el modelo francés del Senado conservador, instaurando el organismo denominado Supremo Poder Conservador regulado por la Segunda Ley Constitucional. En esta etapa de nuestra historia constitucional se unificó la organización interna del Poder Judicial, cuyo ejercicio se depositó en la Corte Suprema de Justicia, los tribunales superiores de los departamentos, los de hacienda y los juzgados de primera instancia, quedando suprimidos los tribunales de circuito y los juzgados de distrito.⁷

La Suprema Corte quedó supeditada al Supremo Poder Conservador, ya que este organismo tenía la facultad de declarar la nulidad de los actos, resoluciones o leyes de cada uno de los tres órganos de poder, a petición de uno o de los otros dos.⁸ Dicho organismo pronunció algunas resoluciones importantes al declarar la nulidad de leyes y actos que consideró inconstitucionales, fallos que, sin embargo, no fueron obedecidos por las autoridades.

⁷ La integración del Poder Judicial se estableció en la Quinta Ley, artículo 1 que prescribió: "...El Poder Judicial de la República se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de hacienda, y los juzgados de primera instancia..."

⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 28ª Edición, México, 1994, p. 495.

El sistema de tipo político previsto por las Siete Leyes Constitucionales de 1836 era el de heterocalificación⁹, ya que se encomendaba a la Cámara de Senadores calificar la elección de la Cámara de Diputados y, a su vez, el Supremo Poder Conservador calificaba la elección de los senadores.¹⁰ En cuanto a la elección presidencial era una comisión especial de cinco individuos de las dos cámaras quién realizaba la calificación.

El 12 de junio de 1843, Antonio López de Santa Ana promulgó una nueva Constitución centralista denominada Bases Orgánicas de la República Mexicana. En dicho ordenamiento no se estableció la existencia del Supremo Poder Conservador que había sido un órgano de control político sobre la Corte y los otros poderes.

La integración del Poder Judicial estaba regulada por el artículo 115 que prescribió que se depositaba en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los departamentos.¹¹

Por lo que respecta al control de la constitucionalidad, según el artículo 118, fracción XIV, era una atribución de la Suprema Corte de Justicia: “...Oír las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y juzgándolas fundadas, iniciar la declaración correspondiente...”.

⁹ El principio de heterocalificación consiste en que sea un órgano distinto al que resulta del proceso electoral, el que califique la validez del mencionado proceso.

¹⁰ La Segunda Ley, en su artículo 12, fracción XI se estableció como una atribución del Supremo Poder Conservador el calificar las elecciones de los senadores. La Tercera Ley, en su artículo 5, prescribió: “...Las elecciones de los diputados serán calificadas por el senado. Reduciendo esta cámara su calificación a si en el individuo concurren las cualidades que exige esta ley, y si en las juntas electorales hubo nulidad que vicie esencialmente la elección...”

¹¹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1991*, cit., p. 411

También existió un Consejo de Gobierno que estaba compuesto de 17 vocales nombrados por el presidente de la República, quienes eran los responsables de los dictámenes que dieran contra la Constitución y las leyes.¹²

En cuanto al sistema de calificación de las elecciones, no se estableció alguno para calificar las elecciones de la Cámara de Diputados pero en cuanto a la calificación de las elecciones de la Cámara de Senadores se dispuso que, si se trataba de la primera elección, operaba la heterocalificación, y la autocalificación cuando se presentaban posteriores elecciones.¹³

1.3 La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

Los tribunales federales adquirieron una verdadera importancia a partir de la Constitución de 1857, debido a la creación del juicio de amparo¹⁴ y de las controversias constitucionales, cuyo conocimiento se encomendó, en única instancia, a la Suprema Corte.

La integración del Poder Judicial de la Federación estaba regulada en el artículo 90, que prescribió: “...*Se deposita el ejercicio del poder judicial de la federación en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito...*”.¹⁵

¹² *Idem.*, p. 422.

¹³ Artículo 35.- “...*Por primera vez el consejo de representantes, y en lo sucesivo la Cámara de Senadores computará los votos dados por las Asambleas departamentales, y declarará senadores a los que hayan reunido el mayor número hasta completar los que deben ser elegidos.*”

¹⁴ Una vez creado el juicio de amparo, uno de los planteamientos que generó mayor controversia fue el relativo en considerar si dicho juicio protegería de igual manera a los derechos humanos y a los derechos propios de los ciudadanos (más específicamente los derechos político-electorales).

¹⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1991*, cit., p. 622.

El control de la constitucionalidad lo realizaba el Poder Judicial de la Federación, a través de dos instrumentos: el juicio de amparo y las controversias constitucionales.

En cuanto al sistema de calificación de las elecciones, el artículo 160 regulo la autocalificación al establecer que: “...*El Congreso califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que ocurran sobre ellas...*”.

Durante esta etapa de nuestra historia constitucional varios juristas, entre ellos, León Guzmán, Ignacio Mariscal y José María Iglesias, advirtieron el papel político de la Suprema Corte dentro de la estructura de gobierno creada por la Constitución de 1857. Incluso, Manuel Dublán, partidario de que los jueces estuvieran alejados de la política, admitía que el juicio de amparo era un juicio político¹⁶.

Es importante destacar que la Constitución de 1857 cambió el sistema establecido en la Constitución de 1824, ya que suprimió la facultad del Poder Legislativo para llevar a cabo el control de la constitucionalidad de las leyes, para otorgársela al Poder Judicial Federal. Por ello, las nuevas facultades de la Suprema Corte para declarar la inconstitucionalidad de las leyes y para interpretar la Constitución fueron consideradas como políticas. Al respecto, cabe señalar que el artículo 79 de la Constitución de 1857 otorgó al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de sustituir al presidente de la República en sus faltas temporales y, en caso de falta absoluta, mientras se designara al presidente electo.

¹⁶ Poder Judicial de la Federación, *La Suprema Corte de Justicia en la República Restaurada 1867- 1876*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1989, p. 27.

Los conflictos políticos se hicieron evidentes en el más alto tribunal del país, cuando ocupaba la presidencia de la Suprema Corte el ministro José María Iglesias, entre 1873 y 1876, debido a que éste sostuvo la tesis *de la incompetencia de origen* de las autoridades demandadas en el juicio de amparo, que lo llevó a desconocer las elecciones federales de 1876, que declararon como presidente electo a Sebastián Lerdo de Tejada, debido a que durante la misma declaró en estado de sitio a los estados cuyos gobernadores no estaban de acuerdo con su reelección, por lo tanto, las elecciones se llevaron a cabo bajo la presión de los militares y con innumerables fraudes, además de que la mayoría de la población no había votado, ya que de los 17487 electores solamente sufragaron 7524, violándose la Ley Electoral y la Constitución. Finalmente Iglesias llegó a la conclusión de que era nula la reelección de Lerdo de Tejada y consideró la declaración de la validez de la misma por el Congreso como un acto que violaba la Constitución y por lo tanto correspondía al Poder Judicial, a través del juicio de amparo, declarar su inconstitucionalidad.

En un trabajo intitulado "*Estudio Constitucional sobre Facultades de la Suprema Corte de Justicia*", Iglesias explica las razones que lo llevaron a sostener la citada tesis. De 1878 a 1882, don Ignacio Luis Vallarta asumió la presidencia de la Suprema Corte, originando un cambio en la jurisprudencia de la Corte, al adoptar la tesis de la no justiciabilidad de las cuestiones políticas por parte del Poder Judicial Federal.

Además, con la finalidad de evitar la intervención de la Suprema Corte en la política nacional y mantener alejados a los ministros de la misma, Vallarta propuso al presidente Porfirio Díaz, que formulara una iniciativa presidencial

para reformar el artículo 79 de la Constitución, a fin de que se suprimiera la facultad del presidente de la Corte de sustituir al titular del Ejecutivo Federal, tanto en sus faltas temporales como en las absolutas. La tesis de Vallarta, desde su origen ha sido considerada como un principio absoluto que impide que la Suprema Corte conozca sobre cuestiones de naturaleza político-electoral, debido a que “se contaminaría de la política”

1.4 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

La añeja controversia en torno a la posibilidad de que la Corte y el amparo operen en materia política se volvió a suscitar en los años de 1916 y 1917, durante las sesiones del Congreso Constituyente de Querétaro. Sobre el particular, se manifestaron dos tendencias, representadas respectivamente por los diputados Paulino Machorro Narváez e Hilario Medina. El primero sostenía que la circunstancia de que se tratara de conflictos políticos, no era una objeción seria para que dejara de conocer la Suprema Corte. Finalmente, al cabo de largas discusiones en el seno del Congreso Constituyente, resultó victorioso el argumento del diputado Medina, quien afirmaba que la Corte no debía conocer de las cuestiones políticas, para que no se contaminara a la misma.¹⁷ Posteriormente, la Suprema Corte sentó jurisprudencia durante la quinta época, en la cual no considera a los derechos políticos como garantías individuales y, por lo tanto, estableció que el juicio de amparo era improcedente. Esta postura primeramente fue consagrada en la Ley de Amparo de 1936 en las fracciones VII y VIII del artículo 73; posteriormente, con la reforma de 1988, la fracción VII de

¹⁷ Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral*, Editorial McGrawHill, México, 1997, pp 178-182

dicho artículo estableció la improcedencia de dicho juicio en materia político-electoral.

Por otro lado, una de las innovaciones establecidas en la Constitución Federal de 1917, considerada por el Constituyente como una colaboración del Poder Judicial con los demás poderes federales, fue la creación del procedimiento investigatorio a cargo Suprema Corte de Justicia, regulado actualmente por el artículo 97, párrafos tercero y cuarto, constitucional.

Al respecto, Felipe Tena Ramírez menciona que no existen datos que nos puedan suministrar cual fue el origen de dicha facultad de investigación, lo único cierto es que el artículo 97 pasó totalmente inadvertido durante el Congreso Constituyente de 1917.¹⁸ Sin embargo, Enrique Sánchez Bringas señala que con motivo de la rebelión ocurrida en el barco de la “Libertad”, el 24 de junio de 1879, el gobernador del estado de Veracruz, Manuel Mier y Terán solicitó instrucciones al presidente Díaz para castigar a los responsables. El gobernador finalmente ordenó el fusilamiento de nueve personas sin juicio previo. La Suprema Corte, debido a la escandalosa violación a los derechos humanos, aunque carecía de facultades, ordenó una investigación de los hechos que fue realizada por algunos de sus ministros.¹⁹

El texto original de dicho precepto, comprendía exclusivamente al primero de dichos párrafos, de acuerdo con el cual, la Suprema Corte de Justicia estaba facultada para designar a alguno de sus miembros; un juez de distrito o magistrado de circuito; o nombrar uno o varios comisionados especiales, cuando

¹⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano, et.*, pp 352-353

¹⁹ Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, 5ª Edición, México, 2000, pp. 492-493

así lo juzgare conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o un gobernador de algún estado, únicamente para que investigara la conducta de algún juez o magistrado federal sobre algún hecho o hechos que constituyeran violación de alguna garantía individual, al voto público o algún otro delito castigado por la ley federal.

En 1927, la Suprema Corte tuvo que intervenir cuando el presidente de la República lo solicitó por violaciones al voto público en el estado de Guanajuato. En dicho caso, los ministros consideraron que era conveniente practicar la averiguación correspondiente, para tales efectos, fueron nombrados los ministros Roque Estrada y Carlos Angeles, quienes presentaron los resultados de la investigación efectuada al Pleno de la Corte, que originó un debate sobre el destino de que debería de dársele a la misma. Finalmente decidieron enviarla al presidente de la República y al gobernador de Guanajuato.²⁰

Otro caso se presentó con motivo de las elecciones celebradas en julio de 1946, ya que el Partido Democrático Mexicano y el Partido Nacional Constitucionalista con fundamento en el artículo 97 constitucional solicitaron la intervención de la Suprema Corte debido a que durante la jornada electoral se había violado el voto público. Después de acaloradas discusiones, la Suprema Corte consideró improcedente la investigación solicitada por no contar con facultades para resolver sobre las peticiones formuladas por el Partido Democrático Mexicano, relativas a declarar que los documentos expedidos por los funcionarios

²⁰ Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, pp. 320-321.

electorales eran ilegales y que el colegio electoral que estaba por instalarse era ilegítimo.²¹

En virtud de la reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, se suprimió la referencia de la investigación de delitos federales, y en el nuevo párrafo cuarto, fue ampliada la atribución investigadora de la Suprema Corte en materia electoral, ya que podrá practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyeran la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio, pudiera ponerse en duda la legalidad de todo un proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión en la inteligencia de que los resultados de la investigación se harían llegar a los órganos competentes.

El resultado de la investigación que lleva acabo la Corte finaliza con la elaboración de un dictamen que debe ser entregado a la autoridad que solicitó su intervención o a la autoridad competente para resolver el asunto (en los casos en que la Corte inicie la investigación de oficio). Fix Zamudio asevera que este instrumento ha tenido escasa aplicación y ha dado resultados poco satisfactorios, debido a que, por una parte, no se ha expedido la ley reglamentaria de dicho precepto y, por la otra, que en la mayor parte de los casos en que se ha solicitado la intervención de la Corte lo ha sido con relación a la violación del voto público, materia en la cual él más alto tribunal ha sido cauteloso por considerar que se trata de cuestiones esencialmente políticas.²²

²¹ *Idem*, pp 321-334

²² Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Editorial Porrúa, México, 1999, pp 851-852.

Por otro lado, a través de la primera reforma política constitucional de 1977, la Suprema Corte tenía la facultad de conocer del llamado recurso de reclamación, que procedía contra las resoluciones del colegio electoral de la Cámara de Diputados. Las reglas de procedencia y el trámite de dicho recurso se fijaron en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977. Dicho recurso sólo podía ser interpuesto por los partidos políticos, una vez que agotaran las instancias previas, dentro de los tres días siguientes a la calificación de la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, por parte del colegio electoral de la misma. La Suprema Corte contaba con diez días para resolver, aunque en realidad sólo emitía una opinión ya que era el colegio electoral quien resolvía en última instancia, de manera definitiva e inapelable. Es importante destacar que fue a partir de esta ley, que se empezó a considerar que la Corte fuera la encargada de resolver las controversias en materia electoral.

Siguiendo la evolución de la justicia electoral, con motivo de la reforma de 1996, la Suprema Corte de Justicia adquirió la facultad expresa de conocer de las acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes generales electorales, por lo tanto, cuenta con la facultad exclusiva del control directo de la constitucionalidad sobre este tipo de ordenamientos. La acción de inconstitucionalidad fue introducida por vez primera, en nuestra Carta Magna, en las reformas publicadas el 31 de diciembre de 1994. Este medio de control de la constitucionalidad está regulado por el artículo 105, fracción II, de nuestra Constitución Federal, en cuyo texto se estableció, en un principio, la prohibición para impugnar las leyes electorales a través de las acciones de inconstitucionalidad, lo cual generó muchas críticas debido a que podían existir

leyes electorales que fueran contrarias a la Constitución, sin que existiera algún medio procesal para hacer valer su inconstitucionalidad.

Con la reforma constitucional de agosto de 1996 fue eliminada dicha prohibición y se estableció que la acción de inconstitucionalidad, es la única vía para plantear la inconstitucionalidad de las leyes electorales, cuyo plazo de ejercicio es de 30 días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley sea publicada en el correspondiente medio oficial, de acuerdo con el texto vigente del artículo 105, fracción II, constitucional.

Fix Zamudio comenta, al respecto, que la acción de inconstitucionalidad surgió en el Derecho Constitucional Europeo con el objeto de otorgar a las minorías parlamentarias la posibilidad de impugnar, ante los organismos de justicia constitucional, las disposiciones legislativas, aprobadas por la mayoría, que violaran lo dispuesto en la Constitución²³.

Juventino V. Castro define las acciones de inconstitucionalidad como procedimientos planteados en forma de juicio, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estatal, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción de una norma general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose la invalidación de la norma o tratado impugnado, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.²⁴

²³ *Ibid.*, p. 844

²⁴ Castro, Juventino V., *El Artículo 105 Constitucional*, Editorial Porrúa, 2ª Edición, México, 1997, pp.121-122.

Por otro lado, Fix Fierro establece que la acción de inconstitucionalidad debe de ser considerada como una acción de carácter abstracto, ya que tiene por objeto esencial garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental, por lo cual, no se requiere de la existencia de un agravio o interés jurídico específico para iniciar el procedimiento y, por ello, se le otorga legitimación a los titulares de los poderes públicos, además esta completamente al margen de todo caso concreto, así como de la aplicación que haya podido tener esa ley. Estas acciones pueden ser de carácter previo, cuando se invocan durante el proceso de discusión y aprobación de una ley, antes de la promulgación y publicación de la norma impugnada, o bien, a posteriori, cuando las disposiciones legales ya han sido publicadas, modelo que fue adoptado por México.²⁵

Es importante señalar que las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral se encuentran sujetas a las reglas específicas siguientes:

En primer lugar, el inciso f), fracción II, del artículo 105 establece que las leyes electorales, federales y locales, deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que se inicie el proceso electoral en que serán aplicadas, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.²⁶

Por otra parte, tratándose de sentencias sobre la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución, la suplencia de la deficiencia de los conceptos de invalidez no es aplicable por disposición expresa del artículo 71 de la ley

²⁵ Fix Fierro, Héctor, "La Reforma Judicial de 1994 y las Acciones de Inconstitucionalidad", en *Ars Iuris. Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana*, núm. 13, México, 1995, pp 114-117

²⁶ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que dentro de cualquier cuerpo de normas, las disposiciones legales fundamentales serán las que recogen los principios constitucionales en la materia que rigen o las que son esenciales en cuanto a que no puede prescindirse de ellas por la insurción que regula.

reglamentaria, ya que los fallos sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial, por lo cual, las acciones en contra de las leyes electorales están sujetas al principio de estricto derecho.^{27 28}

En cuanto a la legitimación de un partido político en el proceso, la Corte ha sostenido que, para tener por acreditada la legitimación y la representación de los partidos políticos, se deben satisfacer los siguientes requisitos: a) que el partido político cuente con registro definitivo ante la autoridad electoral correspondiente; b) que el partido político promueva por conducto de su dirigencia nacional o estatal; y c) que la persona suscriba la demanda, a nombre y representación del partido político, cuente con facultades para tal efecto.

Las acciones de inconstitucionalidad, en general, representan un gran avance para la democratización de nuestro país, ya que otorgan a las minorías parlamentarias una protección y la oportunidad de solucionar los conflictos políticos en un órgano judicial.

2. Las tesis relevantes sobre justicia electoral

A finales del siglo XIX se presentó uno de los más grandes debates doctrinales en el seno de la Suprema Corte, entre el Jurista José María Iglesias, defensor del principio de la supremacía constitucional y de la incompetencia de origen y, el

²⁷ En cambio el artículo 71 de la ley reglamentaria respectiva dispone que la Suprema Corte debe corregir en el escrito los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, y suplir los conceptos de invalidez planteados en la demanda, pudiendo fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de un precepto constitucional, haya sido o no invocado en el escrito inicial.

²⁸ Brage Camazano, Joaquín, *La Acción de Inconstitucionalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, pp 132-133

ilustre Ignacio L. Vallarta, que sostuvo la no justiciabilidad de las cuestiones políticas por parte del Poder Judicial Federal, la cual fue adoptada por jurisprudencia de la Suprema Corte y por la Ley de Amparo de 1936, además de contar aún con la defensa doctrinal, entre otros juristas, de Ignacio Burgoa Orihuela:

“...Las garantías individuales, en cambio, son obstáculos jurídicos que la Constitución impone al poder público en beneficio de los gobernados. El derecho político es, en razón misma de su naturaleza jurídica, de carácter ocasional, efímero, cuando menos en su ejercicio o actualización; por el contrario, el derecho público individual (garantía individual) es permanente, está siempre en ejercicio o actualización cotidianos. El ejercicio del derecho político está siempre sujeto a una condición sine qua non. a saber: el surgimiento de la oportunidad para la designación del gobernante; en cambio, la garantía individual es, en cuanto a su goce y disfrute, incondicional: basta que se viva dentro del territorio de la República Mexicana para que cualquier gobernado, independientemente de su nacionalidad, estado, religión, sexo, etc., sea titular de ello...”²⁹

2.1 La tesis de José María Iglesias.

Después de que la Suprema Corte de Justicia resolvió, entre los años de 1871 y 1873, algunos casos relacionados con cuestiones políticas, fue en 1872 cuando surgió la tesis de la incompetencia de origen, por medio de la cual se revisaban los nombramientos de las autoridades para determinar si existía violación alguna a la Constitución Federal.

Cabe señalar que el jurista José María Iglesias no fue el autor de la tesis invocada, ya que fue sostenida por la Suprema Corte antes y después de que aquel ocupara la presidencia del máximo Tribunal. Sin embargo, la oportunidad para definir un criterio general se presentó cuando José María Iglesias ocupó la presidencia de la Corte en 1873. Es importante señalar que los casos de la incompetencia de origen

²⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, 33ª Edición, México, 1997, pp. 451-452

no surgieron, propiamente, por asuntos electorales, sino por violaciones a la Constitución Federal y a las constituciones locales, por parte de las autoridades de las entidades federativas.³⁰

La tesis de la incompetencia de origen considera que la competencia de los funcionarios públicos emana del derecho y, de no ser así, habría que negarla y proteger a los gobernados que, por esa causa, solicitarán el amparo de la justicia federal. Una autoridad primero debería ser legítima para que en el orden secundario se analizara su competencia, por lo tanto, contra actos de autoridad ilegítima procede el juicio de amparo.

En 1874, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo que conocer y resolver, en revisión, un juicio de amparo promovido por varios hacendados del estado de Morelos, representados por Isidoro Montiel y Duarte, conocido como el Amparo Morelos, quienes impugnaron la Ley de Presupuestos para el año fiscal 1874, por considerar que violaba el artículo 16 constitucional en virtud de los siguientes argumentos:

1. El ciudadano Vicente Llamas había sido electo diputado a la legislatura del estado, a pesar de que la Constitución local prohibía su reelección por ser jefe político del distrito de Jonatepec (de conformidad con la fracción IV del artículo 33 de la Constitución local, existía la prohibición de los jefes políticos de los distritos para ser diputados por los mismos) y, precisamente, con él se integró el *quorum* de la legislatura que discutió y aprobó la ley impugnada.

³⁰ Iglesias estaba consciente del papel del más alto Tribunal y del Poder Judicial Federal, como el poder político encargado de interpretar la Constitución de 1857 y de la igualdad del Poder Judicial frente a los poderes Ejecutivo y Legislativo

2.- El gobernador del estado, Francisco Leyva, quien promulgó la ley, había sido reelecto a pesar de que la Constitución local, no reformada en los términos prescritos por su artículo 151, prohibía su reelección.³¹

3.- Aún considerando debidamente reformada la Constitución local, la reelección del general Leyva estaba afectada de nulidad por no haber reunido los dos tercios de los votos exigidos por el texto reformado.³²

La resolución fue aprobada por el pleno de la Corte el 11 de abril de 1874. El asunto originó tres criterios distintos, entre los ministros:

a) Una minoría, de cuatro ministros, entre los cuales estaba José María Iglesias, sostuvo que el amparo procedía por la ilegitimidad del gobernador y la ilegitimidad del diputado Vicente Llamas.

b) Otra minoría, de cinco ministros, consideraba que el amparo no procedía en ninguno de los dos casos.

c) Una fracción más pequeña, de tres ministros, sólo concedió el amparo por la reelección del gobernador, que se había auspiciado a través de una reforma inconstitucional, pero rechazaban la ilegitimidad del diputado Vicente Llamas.

³¹ Dicho artículo establecía como requisitos para que se llevara a cabo una reforma constitucional que fuera propuesta en términos precisos y que la legislatura ante la cual se presentaba solamente declararían que quedaba sujeta a discusión y la publicaría en el periódico oficial, reservando su discusión a la próxima legislatura, para que esta, en su caso, la aprobará con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes.

³² González Oropeza, Manuel, "El Amparo Morelos", en *Homenaje a Jorge Bartera Graf*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, tomo II, p. 828.

Finalmente, la fracción encabezada por el ministro Iglesias tuvo que adoptar el criterio que sólo concedía el amparo por la reelección del gobernador, ya que aceptó la incompetencia de origen del mismo y no la del diputado Llamas. La Corte consideró que, en el caso particular, existiría una violación al artículo 16 constitucional, argumentando que todo funcionario que era nombrado contra lo dispuesto en la Constitución y las leyes que de ella emanan, tenía incompetencia de origen.

Asimismo, José María Iglesias criticó la forma en que finalmente quedó redactada la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia, que fue publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*³³ aseverando que : *"... la elección del señor Llamas no se hizo en los términos establecidos por esa Constitución infringiéndose así lo prevenido expresamente en el artículo 41 de la Federal. A la vez se infringió también el artículo 109 de la última, por ser claro que no puede sostenerse el que en un estado está adoptada la forma de gobierno republicano representativo y popular, cuando ni siquiera es acatada su Constitución particular, principalmente en materia de tanta trascendencia como es todo lo relativo a elecciones, único acto en que el pueblo ejerce su soberanía..."*³⁴

Finalmente la sentencia nunca fue ejecutada por los problemas que surgieron en la notificación de tal ejecutoria. Al juez suplente de distrito, Juan Merlo, le correspondió notificar a las autoridades del estado de Morelos el contenido de la resolución judicial y los funcionarios del general Francisco Leyva hicieron hasta lo imposible para que el fallo no fuera notificado. La ejecutoria de la Suprema

³³ Véase *"La Suprema Corte de Justicia en la República Restaurada 1867-1876"*, en la segunda parte, la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 11 de abril de 1874, pp 133-134

³⁴ Iglesias, José María, *Cuestiones Constitucionales*, Moctezuma Barragán, Javier (compilador), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, p. 200

Corte, no pudo ser notificada a las autoridades de Morelos y fue burlada con cambios de leyes y gobernadores.³⁵

Posteriormente, José María Iglesias publicó, el 27 de abril de 1874, el “*Estudio Constitucional sobre las Facultades de la Corte de Justicia*”, en el cual fijó su postura respecto al amparo Morelos, con el fin de que no quedara duda de que la resolución adoptada por la Suprema Corte se había asumido con toda la seriedad y el profesionalismo que ameritaba el caso.

En el referido estudio consideró que la Suprema Corte sí tenía facultades para examinar la legitimidad de las autoridades estatales, cuando hubiesen violado la Constitución Federal, las Constituciones locales y las leyes. Sus argumentos se apoyaron en los artículos 16 y 101 de la Constitución Federal de 1857, de los cuales resultaba que los tribunales de la Federación tenían las facultades para resolver las controversias que, por vía de amparo, se suscitaban contra leyes o actos de cualquier autoridad que violaran las garantías individuales, cuando a dicha autoridad se le negara competencia (surgida de la ilegitimidad de las autoridades de las entidades federativas) siempre y cuando constituyeran una infracción a la Constitución Federal.

Agregó que no debería de confundirse la soberanía de los estados, con la existencia de autoridades ilegítimas e usurpadoras ya que la primera, tenía entre otras limitaciones, la obligación de adoptar la forma de gobierno republicana, representativa y popular³⁶. Iglesias estaba consciente de que la Suprema Corte era

³⁵ Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, pp 113-114

³⁶ Iglesias, José María, *Cuestiones Constitucionales, et.*, p. 177.

el último intérprete de la Constitución y que, al examinar la legitimidad de las autoridades de los estados, no realizaba declaraciones generales.³⁷

Con respecto a los colegios electorales, Iglesias consideraba que, con determinada frecuencia, violaban la Constitución Federal, las constituciones particulares de los estados y las leyes al no cumplir con los requisitos que a los funcionarios públicos les imponen y no respetar las prohibiciones que las mismas establecen, al considerar que sus declaraciones eran definitivas e inatacables, lo cual no debería de permitirse ya que tanto las autoridades como los gobernados tienen la obligación de acatar la Constitución Federal, al expresar: “...*las declaraciones de los colegios electorales deben de estimarse como decisivas, respecto de los vicios de que puedan adolecer los electos, con excepción solamente de los que importen un delito que llamaré de lesa constitución...*”³⁸

A raíz de la resolución del controvertido “Amparo Morelos” se originó un gran debate doctrinario y, como era de esperarse, surgieron tesis opuestas a la que sostenía José María Iglesias.

El jurista José María del Castillo Velasco, exministro de la Suprema Corte, publicó, inmediatamente, un ensayo en contra de la sentencia del Amparo Morelos, titulado *Reflexiones sobre la Cuestión Morelos y las Facultades de los Tribunales Federales*³⁹. Uno de sus argumentos consistió en que la facultad del Poder Judicial

³⁷ “...La Corte, a quien está prohibido hacer declaraciones generales respecto de la ley o acto que motivare un amparo, se ha limitado y ha debido limitarse, al concederlo por incompetencia fundada en la ilegitimidad de la autoridad de un Estado, a consignar este considerando como el fundamento esencial de su sentencia, sin hacer en su parte resolutoria la declaración general que le esta prohibida.”

³⁸ Iglesias, José María, *Cuestiones Constitucionales*, at., pp 177

³⁹ Véase “Reflexiones sobre la Cuestión Morelos y las Facultades de los Tribunales Federales”, en *La Suprema Corte de Justicia Durante la República Restaurada 1867-1876*, pp 160-173.

Federal para conocer de las cuestiones electorales, debería estar expresamente otorgada en la Constitución Política.

Por otra parte, Agustín Siliceo contestó al estudio de José María Iglesias, estableciendo que el origen de la legitimidad es la declaración estrictamente política de un colegio electoral, tal como lo consolidaba la controvertida Ley de 1875. Siliceo proclamó al poder electoral como supremo, fuera de cualquier control, particularmente, del judicial. Estableció que, aunque las autoridades tengan problemas de legitimidad y se les juzgue ilegítimas, el poder electoral posee la suprema facultad de legitimarlas y convertirlas en autoridades legitimadas. En este sentido los acuerdos de los colegios electorales deberían ser la verdad legal y política sobre la materia decidida.

Por otro lado, Vicente Riva Palacio concluyó que el Amparo Morelos anulaba la soberanía de los estados, pues ponía en las manos de la Suprema Corte y de los jueces de distrito, la decisión sobre si las autoridades estatales eran legítimas o no, decisión que correspondía únicamente a las autoridades estatales. Según su concepción, el Poder Judicial no podía declarar la incompetencia absoluta o de origen de una autoridad, ya que ello implicaría una declaración general sobre los actos pasados y futuros de tal autoridad, y no podría limitarse sólo al acto impugnado debido a que la ilegitimidad es un vicio tan grave que, en caso de declararse, afectaría la totalidad de los actos de la presunta autoridad.⁴⁰

⁴⁰ Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, cit., pp 127-130

2.2 La postura de Ignacio L. Vallarta

En mayo de 1877, Ignacio L. Vallarta fue electo presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo, debido a que era imprescindible en la Secretaría de Relaciones Exteriores, solicitó una licencia. El 30 de abril de 1878, el Pleno de la Suprema Corte aprobó un acuerdo para retirar la licencia a Vallarta y a otros ministros que ocupaban cargos en la administración del presidente Díaz, motivo por el cual Vallarta se vio obligado a regresar a la Suprema Corte.

Vallarta combatió la tesis de la incompetencia de origen sostenida por Iglesias; así, en el amparo denominado *León Guzmán* formuló un voto particular, en el cual sostuvo una posición alarmista en cuanto a las consecuencias que podría traer una resolución que declarara incompetentes a las autoridades de un estado⁴¹ Argumentó, entre otras razones, que el caso Guzmán no favorecía o perjudicaba únicamente al quejoso, sino que comprometía la suerte del estado y de todos sus habitantes, por lo cual rompía con el principio de la relatividad de las sentencias de amparo, ya que, en este caso, la resolución tenía efectos generales.

Además, consideró que la Suprema Corte no tenía más facultades que las que expresamente le otorgaba la Constitución, cuyo artículo 117 no establecía que tuviera la facultad de revisar los títulos de legitimidad de las autoridades estatales, afirmando lo siguiente:

“...¿ Tienen los tribunales, lo repito seguro ya de que no se creará inoportuna esta cuestión. la facultad de examinar y calificar la legitimidad de las autoridades de los Estados. para deducir de esa calificación su competencia ó incompetencia? Para resolver negativamente

⁴¹ Véase “Discusión y Sentencia de la Corte del 23 de agosto de 1878”, en *La Suprema Corte de Justicia a Principios del Porfinsmo 1877-1882*, Poder Judicial de la Federación, México, 1991, pp 243-261

*esta cuestión, basta leer el art. 117 de la ley fundamental, y a saber que en todos los preceptos que ella contiene no hay un texto, una palabra, una sólo sílaba que dé al poder judicial federal la facultad expresa de revisar los títulos de legitimidad de las autoridades locales. Supuesto que 'las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución á los Estados', y supuesto que en ninguna parte de la ley fundamental se da á la Corte la facultad expresa de calificar la legitimidad de una autoridad local, llámese legislatura, gobernador, magistrado, jefe político, alcalde o simple comisario de policía; la lógica con su poder irresistible obliga á confesar que esa facultad queda reservada a los Estados por la Constitución...'*⁴²

El ministro Vallarta, basándose en el sistema de distribución de competencias de la Constitución Federal, dedujo que, al no estar confiado el análisis de la legitimidad a ninguno de los órganos federales, correspondía realizarlo a los estados. En cambio, la Federación si estaba facultada, por virtud del artículo 16 constitucional, para revisar la competencia de las autoridades.

Además, Ignacio L. Vallarta tomó las ideas de Manuel Siliceo para negar la existencia de la relación causal que José María Iglesias estableció entre legitimidad y competencia. Sostuvo que la legitimidad derivaba de un nombramiento o de una elección y la competencia miraba, exclusivamente, a las atribuciones que la ley otorga a cada autoridad, es decir, es el ámbito de funciones y facultades que las autoridades ejercen por disposición legal, de acuerdo con el siguiente texto:

*"...El nombramiento, la elección hecha en términos legales en persona que posea los requisitos necesarios, constituye la legitimidad de una autoridad; á la vez que su competencia no es más que la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones. La legitimidad se refiere a la persona, al individuo nombrado para tal cargo público; y la competencia se relaciona sólo con la entidad moral que se llama autoridad..."*⁴³

⁴² Vallarta, Ignacio L., *Votos que Como Presidente de la Suprema Corte de Justicia Dio a los Negocios más Notables*, Imprenta de J J Terrazas San José de Gracia, México, 1894, tomo I, pp. 113-114.

⁴³ *Idem*, 130

Sin embargo, a pesar de sus argumentos, el 23 de agosto de 1878, la Corte decidió por mayoría de votos la procedencia de la citada tesis.

Al final de su carrera judicial, en 1882, cuando Vallarta fungía como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se presentó el caso de *Salvador Dondé*, en el cual expuso sus argumentos en contra de la citada tesis, planteando que los casos de incompetencia de origen establecían cuestiones políticas y no revestían la forma de una controversia judicial; basándose en las ideas de Roger Taney, expuestas en el caso *Luther v. Borden*, de 1849⁴⁴, que fundamentalmente establecía la tesis de la no justiciabilidad de las cuestiones políticas por parte del Poder Judicial Federal, muy en boga en los Estados Unidos de Norteamérica⁴⁵, y que posteriormente fue superada.

La reforma a la sección 1 de la enmienda XIV de la Constitución estadounidense, realizada en 1868, por medio de la cual se estableció la obligación de los gobiernos, tanto federal como estatales, de garantizar la igualdad de los individuos ante la ley cuando las leyes electorales fallaban en distribuir los distritos en forma igualitaria, de tal manera que el voto del residente de un distrito tuviera el mismo peso que el voto de cualquier otro ciudadano en

⁴⁴ Al celebrarse las elecciones en el Estado de Rhode Island, el proceso electoral fue regulado por su Constitución, promulgada durante la época colonial, ya que aún no había expedido una Constitución que estuviera de acuerdo con la Constitución Federal de 1787. El gobierno electo conforme a la citada Constitución, tuvo gran oposición de parte de los federalistas encabezados por Martín Luther, quienes argumentaron que las elecciones estaban viciadas porque el marco legal infringía la Constitución Federal, principalmente la cláusula republicana. El comandante Child ordenó al jefe militar Luther Borden que arrestara a Martín Luther quien acudió a los tribunales federales argumentando que había sido arrestado por un gobierno ilegítimo y que el único gobierno constitucional era el de Thomas Dorr. El caso llegó a la Suprema Corte en 1845 y fue fallado en 1849. En la sentencia, el ministro Taney expresó que correspondía al Congreso Federal decidir cual de los gobernadores que se ostentaban con dicho carácter era el legítimo y consideró que el Poder Judicial no estaba facultado para dirimir cuestiones políticas que versarían sobre la legitimidad de las autoridades de los Estados.

⁴⁵ Vallarta, Ignacio L., *El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus*, Imprenta de Francisco Díaz de León, México, 1881, pp. 127-131.

cualquier distrito, contribuyó a que la Suprema Corte de ese país conociera gradualmente de asuntos en los cuales se ventilaran cuestiones políticas o electorales debido a que tal discriminación sólo podía ser subsanada a través de una declaración judicial que determinara la inconstitucionalidad de una ley y su correspondiente anulación. En primera instancia fueron los tribunales estatales los que comenzaron a conocer diversos asuntos relativos a las elecciones y a los distritos electorales.⁴⁶ El paso decisivo para eliminar la tesis de la no justiciabilidad de las cuestiones políticas por parte del Poder Judicial de los Estados Unidos de América, se presentó en 1962, cuando la Suprema Corte conoció del caso *Baker v. Carr*, a través del cual el citado tribunal estableció que sólo podía abstenerse de conocer de tales controversias cuando la Constitución otorgará su resolución a cualquiera de los otros poderes, sin embargo, al ser omisa al respecto, la Corte no podía evadir su obligación de interpretar la citada enmienda en favor de la igualdad ante la ley de los electores de un estado.⁴⁷

Los hechos del caso de *Salvador Dondé* son los siguientes. En el mes de julio de 1875 se convocaron a elecciones para gobernador en el estado de Campeche, resultando electo Joaquín Baranda, para cubrir el período del 16 de septiembre de 1875 al 16 de septiembre de 1879. Joaquín Baranda tomó posesión y ejerció su cargo hasta que se presentó la revolución de Tuxtepec, ya que no aceptó dicho plan, presentó su renuncia al cargo el 3 de enero de 1877. Ese mismo día se designó gobernador y comandante militar a Juan B. Zamudio, quien convocó a elecciones el 26 de febrero de 1877, resultando electo Marcelino Castilla.

⁴⁶ En el caso *People v. Thompson*, fallado por la Suprema Corte de Illinois, en 1895, se estableció que la distribución de distritos electorales mediante ley, aunque sea una cuestión política, sí podía ser decidida judicialmente cuando estuvieran involucradas violaciones a los derechos políticos de las partes.

⁴⁷ De esta manera, los tribunales federales hicieron suya la facultad de revisar la constitucionalidad de diversas leyes electorales de los Estados.

Según la defensa de Salvador Dondé, Marcelino Castilla sólo debió de permanecer en el poder hasta el 16 de septiembre de 1879, ya que su carácter era de gobernador sustituto, por lo tanto sólo debía de cubrir el tiempo que le restaba a Joaquín Baranda para cumplir con su período constitucional.

Después del 16 de septiembre de 1879, Castilla lanzó una nueva convocatoria para gobernador y promovió una reforma a la Constitución del estado. Finalmente, de estas elecciones, resultó triunfador Arturo Shields, quien expidió un decreto que estableció el pago de derechos por la introducción de mercancías extranjeras, así como diversos artículos como la harina, las pieles y el calzado. El cobro de estos derechos constituyó el acto reclamado por parte de Salvador Dondé, quien en su demanda de amparo ante la Suprema Corte fue representado por Jacinto Pallares.

En el caso de *Salvador Dondé*, Vallarta decidió combatir la tesis de la incompetencia de origen, fallado favorablemente, por mayoría de votos, el 16 de agosto de 1881, resolución que contiene los siguientes argumentos:

a) Las cuestiones políticas no pueden revestir la forma de una controversia judicial, ya que éstas inciden en las relaciones políticas de los poderes públicos, en la organización misma del gobierno y, por lo tanto, no afectan los derechos reales o personales. Los tribunales no pueden encargarse de resolver asuntos políticos, ya que si conocieran de dichas cuestiones, el Poder Judicial Federal se desnaturalizaría y perdería la majestad de sus funciones, de acuerdo con el siguiente texto:

“...se desnaturaliza el Poder judicial cuando se ingiere en las cuestiones políticas ó administrativas. Los tribunales no pueden, no deben hacer más que administrar justicia, aplicando a cada caso la ley preexistente: si en lugar de estar limitada su competencia á llenar esa alta misión, se les faculta, no para que den á cada uno lo que es suyo, sino para que contenten los intereses de partido, para que satisfagan las exigencias transitorias de la conveniencia, el Poder judicial pierde la majestad de sus funciones, y el órden público queda subvertido desde sus cimientos...”⁴⁸

Según este criterio, al Poder Judicial sólo le compete resolver controversias susceptibles de asumir formas jurídicas. Decidir una cuestión política confiada a otros órganos de gobierno, sería borrar el principio de división de poderes. Cuando la Constitución establece en su artículo 109 que los poderes federales garantizarían la forma republicana de gobierno, esto no significa que corresponde al Poder Judicial desarrollar esa función, ya que debe existir una disposición expresa que atribuya esa facultad a alguno de los poderes federales, de acuerdo con lo siguiente:

“...¿Cómo pueden ser materia de un juicio, cómo pueden ser controversias judiciales las cuestiones que versan sobre las relaciones políticas de los poderes públicos, sobre la organización misma del Gobierno, las cuestiones que no afectan los derechos reales ó personales de litigante alguno, y que no interesan á personas que pidan justicia, sino á partidos que luchan haciendo valer sus derechos políticos? ¿Cómo podría en un juicio resolverse que son nulos los títulos de los poderes actuales, que lo han sido también los de los poderes pasados y que lo son en consecuencia todos sus actos, para así nulificar uno especialmente reclamado? El simple buen sentido, lo repito, y sin demostración alguna científica, siente, como se sienten las verdades de evidencia, que esas cuestiones no son, no pueden ser de la competencia judicial...”⁴⁹

b) La declaración de un colegio electoral es la *res iudicata* en el orden político, y los tribunales no pueden invalidar un acto político pues, de lo contrario, el Poder Judicial se sobrepondría al Legislativo y al Ejecutivo. Afirmó que todo mexicano tiene derecho a ser gobernado por autoridades legítimas, sin embargo, ese

⁴⁸ Vallarta, Ignacio L., *Votos del C. Ignacio L. Vallarta Presidente de la Suprema Corte de Justicia en los Negocios más Notables*, cit., p. 245

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 244-245.

derecho no podía hacerse efectivo a través del juicio de amparo . La resolución en este aspecto, expresa:

“...Ciertamente es que todo mexicano tiene el derecho de no ser gobernado sino por autoridades legítimas; pero ese derecho no puede hacerse efectivo en el amparo, sino en la vía y en la forma determinadas por las leyes. El que cree ilegítimo a un Presidente, a un Congreso, a un Gobernador, a una Legislatura, no puede ir ante los tribunales entablando una demanda contra ellos, aunque esa demanda sea de amparo, sino que debe de ocurrir ante el colegio electoral, que revisa y computa los votos, que aprecia las causas de nulidad de la elección y que resuelve definitiva y finalmente sobre la validez del acto político. Si ese colegio la declara buena, tal declaración es la res iudicata en el orden político, que no puede después combatirse, así como no se combate la sentencia ejecutoriada por más injusta que sea...”⁵⁰

Según Vallarta el gobernado que considerara ilegítima a alguna autoridad electa debería de acudir al colegio electoral a plantear su inconformidad, ya que éste era el órgano encargado de resolver de manera definitiva. Los diputados deben ser elegidos por el pueblo, en consecuencia, si alguno de ellos hubiera falseado el voto público y su credencial hubiera sido aprobada por el Congreso, aunque en su origen era ilegítima, su título quedaba convalidado y revestido de legitimidad por la declaración del colegio electoral.

c) La tesis de la incompetencia de origen es un atentado a la soberanía de los estados sostuvo Vallarta, quien, adicionalmente, señaló que constitucionalmente no existía sustento por parte de la Federación para intervenir en los asuntos internos de los estados. Se basó en las obras de John Calhoun y James Madison, para sostener que el Poder Judicial no tenía facultades para resolver cuestiones de legitimidad en los poderes locales. Si se le reconociera a los tribunales la facultad de declarar la ilegitimidad de los poderes, una de las consecuencias sería la de retrotraer los efectos de la anulación hacia los actos de la autoridad declarada

⁵⁰ *Idem.*, p. 259

ilegítima, hasta el día de su elección, lo cual se equipararía a un efecto retroactivo de las leyes que violaría el artículo 14 de la Constitución.

d). La tesis de la incompetencia de origen es incongruente, ya que se basa en el hecho de que no existe la autoridad. Además, agregó que en el fondo la incompetencia de origen era una tesis que reconocía la existencia de un usurpador, de una autoridad de hecho y en consecuencia debería de declararse la improcedencia del juicio de amparo, de acuerdo con el siguiente argumento

“...no se puede negar que ese recurso sólo procede contra los actos de las autoridades y nunca contra los de los particulares. Si en concepto de los amigos de la incompetencia de origen, la autoridad de hecho no es tal autoridad, sino mero delirante, que ha usurpado el ejercicio de funciones públicas, el amparo no puede pedirse contra ella, por la concluyente razón de no ser autoridad...”⁵¹

e) La tesis de la incompetencia de origen no tenía precedentes en la legislación comparada, en virtud de la cual, en una parte de su ponencia, Ignacio L. Vallarta trata de demostrar que la Suprema Corte de Estados Unidos, sostenía la tesis de las cuestiones políticas como no justiciables. Vallarta citó el caso *Attorney General v. Barstow*, que fue explicado por el ministro y autor Joseph Story, quien sustentó la tesis de que las cuestiones políticas, siendo legislativas o ejecutivas, no debían ser reexaminadas por el Poder Judicial.

f) Las consecuencias de la adopción de la tesis de la incompetencia de origen, consistirían en que el Poder Judicial no sólo podría revisar la legitimidad de las autoridades locales, sino también de las federales. Afirmaba que, con un juicio de

⁵¹ *Ibidem*, p 262

amparo, se pondría la existencia de un poder en manos del Poder Judicial, lo que desembocaría en involucrar a la Corte al servicio de los partidos políticos.

Con estos argumentos empezó a declinar la tesis sostenida por José María Iglesias, hasta quedar en el olvido, ya que las nuevas resoluciones en la materia adoptaron las ideas de Ignacio L. Vallarta.⁵²

3. Casos relevantes de la intervención del Poder Judicial de la Federación en materia político-electoral.

A fines del siglo XIX, antes de que José María Iglesias ocupara la presidencia del más alto tribunal de nuestro país, comenzaron a presentarse los primeros conflictos de naturaleza político-electoral. Uno de los casos más conocidos fue el que se presentó en el estado de Querétaro, en 1869, conocido como la “*Cuestión de Querétaro*” En este caso, el entonces gobernador de Querétaro, coronel Julio Cervantes, se enfrentó con la legislatura local, al rechazarle a ésta un decreto sobre reformas a la administración de justicia. El vicegobernador, Benito Zenca, dimitió junto con otros servidores públicos. La legislatura se vio imposibilitada para iniciar su periodo de sesiones, y la diputación permanente, sin realizar elecciones, nombró funcionarios judiciales con carácter provisional. La mayoría de los diputados locales solicitaron la intervención del Congreso quién resolvió apoyarlos. La legislatura local cesó al gobernador Cervantes y designo a Mariano Vázquez como encargado del poder ejecutivo local. El Congreso Federal solicitó al Ejecutivo el envío de tropas militares para hacer cumplir la resolución de la legislatura. El coronel Cervantes interpuso un amparo ante un juez de distrito y obtuvo una sentencia favorable. La legislatura solicitó la revisión de la sentencia a

⁵² Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la Justicia Electoral, et.*, pp 233-268

la Suprema Corte quien negó el amparo al coronel Cervantes. Posteriormente, la legislatura del estado presentó ante el Congreso una nueva denuncia, éste, erigido en Gran Jurado resolvió declarar culpable al coronel Cervantes. El 22 de noviembre de 1869, la Suprema Corte revisó el caso y el Pleno de la misma, actuando como jurado de sentencia, condenó al coronel Cervantes por violaciones a los artículos 17, 41 y 109 de la Constitución y le impuso la pena de quedar suspendido por un año de su cargo. Finalmente el coronel Cervantes regresó a Querétaro en diciembre de ese mismo año, ignorando la resolución de la Corte.⁵³

Durante este período, la Suprema Corte también conocía de las causas instruidas por infracciones a la Ley Electoral. Iglesias, como presidente de la Corte, resolvió diversos asuntos político electorales, como el que se presentó en Pachuca, Hidalgo, en noviembre de 1873, contra Pedro Moctezuma por violaciones a la Ley Electoral. También un asunto del juzgado de distrito del estado de México, contra Jesús Sánchez Ferreira, igualmente por violaciones a la Ley Electoral. En ambos casos no se encontraron motivos suficientes para alegar responsabilidad.

La Suprema Corte conoció de diversos amparos en materia político-electoral, promovidos ante el juzgado de distrito de Jalisco por varios ciudadanos, uno contra la aplicación de ciertas disposiciones de la Ley Electoral del 12 de diciembre de 1872, el otro, contra los actos de las autoridades encargadas de intervenir en las elecciones municipales de Guadalajara que debieron verificarse

⁵³*Idem.*, p.p. 65-70.

el día 12 de noviembre de 1873.⁵⁴ Durante este tiempo jamás se puso en duda la facultad de la Corte para conocer de asuntos político electorales.

El *amparo Hermenegildo Feliú* es tal vez el primer caso de importancia respecto a la interpretación del artículo 16 de la Constitución de 1857. El 11 de octubre de 1872, Hermenegildo Feliú obtuvo un amparo de la Suprema Corte contra actos del Tribunal Superior de Justicia del estado de Querétaro, por un juicio civil entablado en su contra. La Corte consideró que los magistrados de dicho tribunal no habían sido electos popularmente, como lo establecía la Constitución del estado, violando los artículos 16 y 109 de la Constitución Federal.⁵⁵

En el estado de Yucatán se presentaron tres casos, en los que se resolvió por primera vez la ilegitimidad de los poderes Legislativo y Ejecutivo locales. Esos amparos fueron resueltos cuando José María Iglesias era ya el presidente de la Corte. En la ciudad de Mérida, el 20 de diciembre de 1873, se reunieron los diputados que debían integrar la V legislatura del estado de Yucatán. Durante la misma, surgió una división y una fracción de nueve diputados declaró gobernador electo a José Dionisio González y la otra fracción, integrada por cinco diputados, apoyada por la fuerza pública declaró gobernador a José Matilde Alcocer. La legislatura, sin haber quedado legalmente instalada y violando el artículo 29 de la Constitución local, ocupó el salón de sesiones, se integró con ciertos diputados suplentes y se erigió en Gran Jurado ordenando la detención del diputado Evaristo Esquivel, dirigente de la fracción contraria, a quien se le impuso la pena de prisión. El juez de distrito amparó al diputado Esquivel debido a que la V legislatura no podía asumir el carácter de Gran Jurado, por carecer del

⁵⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, primera época, t. III, 1873, pp. 758-766

⁵⁵ *Semanario Judicial de la Federación*, primera época, t. III, 1872, pp. 395-398.

quorum exigido por el artículo 29 de la Constitución local, lo cual implicaba una violación al artículo 16 de la Constitución Federal. La Suprema Corte declaró, el 26 de febrero de 1874, que se había violado el artículo 16 constitucional en perjuicio de Evaristo Esquivel.⁵⁶

El *Amparo Vicente Fernández* se interpuso cuando el presunto gobernador José Matilde Alcocer le impuso la pena de prisión y cien palos a Vicente Fernández. Además de los argumentos anteriormente señalados, el quejoso alegó que el gobernador había sido removido por un decreto de la legislatura local del 16 de enero de 1874. La Suprema Corte resolvió, con base a la incompetencia de origen del citado gobernador, el 25 de marzo de 1874.⁵⁷

Por último, en el *Amparo Cleotilde Baqueiro y coagraviados*, algunos de los integrantes de la fracción mayoritaria de la legislatura, entre los cuales se encontraban Cleotilde Baqueiro y Rafael Bolio, así como el presunto gobernador, declarado por ellos, José Dionisio González, interpusieron un amparo por la responsabilidad que les fincó la fracción minoritaria de la legislatura. Con los argumentos anteriores la Corte resolvió concederles el amparo.⁵⁸

Posteriormente se presentó el *Amparo Morelos* y otros más que fueron resueltos tomando como base de sus argumentos la tesis de la incompetencia de origen. Cuando Ignacio L. Vallarta ocupó la presidencia de la Corte, se dió un giro a la jurisprudencia en la materia con el amparo de *Salvador Dondé*, apoyado en la tesis

⁵⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, primera época, t. V, 1874, p. 634

⁵⁷ *Semanario Judicial de la Federación*, primera época, t. V, 1874, p. 729.

⁵⁸ *Semanario Judicial de la Federación*, primera época, t. V, 1874, p. 734.

de la no justiciabilidad por parte de la Corte sobre las cuestiones electorales, sepultando progresivamente la tesis de Iglesias.

Durante el siglo XX, la Suprema Corte de Justicia con frecuencia incursionó en la materia político-electoral, lo cual es evidente al examinar algunas de las ejecutorias que ha pronunciado en diversos juicios de amparo, sobre todo en la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación* que abarca de 1917 hasta 1957, donde el Poder Judicial de la Federación y, especialmente, la Suprema Corte, admitieron y resolvieron juicios de amparo en materia político-electoral. Adelante, se destacan algunos de esos asuntos.

El 4 de octubre de 1918, la Suprema Corte tuvo que conocer el primer caso en que un ciudadano solicitaba la protección de la justicia federal con motivo del resultado de unas elecciones. El quejoso, Leopoldo Galván, combatía actos del gobernador del estado de Puebla y del ayuntamiento de la capital poblana por expedir la convocatoria a elecciones municipales y haber designado presidente, conforme con el resultado electoral, a persona disunta del quejoso. La Corte, por unanimidad de 11 votos, determinó confirmar la resolución del juez de distrito, al negar la suspensión del acto reclamado, en virtud de que ya se encontraba en funciones el nuevo ayuntamiento y, de acoger la pretensión de quejoso, se causarían perjuicios a la sociedad porque se entorpecería la marcha de las labores de las oficinas municipales. Lo relevante de este caso es que la Corte entró al estudio del asunto y no lo desechó de plano por tratarse de un asunto político.⁵⁹

⁵⁹ Citado por González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la Política*. Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, pp 66-67

El 18 de marzo de 1919, al resolver el caso del presidente municipal de Tehuacán, contra actos de la legislatura y el gobernador del estado de Puebla, consistentes en la declaración de nulidad de la elección del quejoso y demás regidores que conformaban el ayuntamiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se planteó varias cuestiones que definirían su criterio respecto de la procedencia del juicio de amparo en materia política. En la sentencia la Corte se cuestionó si los ayuntamientos pueden gozar de la protección del amparo, al igual que otras personas morales; si los miembros de un ayuntamiento, actuando con ese carácter, pueden gozar de igual protección aisladamente, en caso de que el ayuntamiento no lo pidiera, y si procede el amparo en contra de la violación de derechos políticos. Al respecto, determinó que los agravios en revisión eran fundados, puesto que no era manifiesta e indudable la causa de improcedencia que había manifestado el juez de distrito para desechar la demanda de amparo, por lo que ordenó a éste tramitar la demanda.

El 9 de marzo de 1920, la Suprema Corte de Justicia de la Nación introdujo el criterio de que las cuestiones jurídicas en materia electoral no se referían a garantías individuales, por lo que el amparo resultaba improcedente, puesto que en dicho juicio constitucional, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, sólo se podían ventilar violaciones a dichas garantías.

La anterior tesis se convirtió, en lo sucesivo, en el argumento más constante para no conocer de reclamaciones en materia electoral,⁶⁰ criterio que se encuentra vigente⁶¹ y cuyo rubro y texto son:

DERECHOS POLÍTICOS. IMPROCEDENCIA. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales.

Este criterio se mantuvo, sin embargo, el 25 de octubre de 1923, resolvió el amparo de *José Falcón y coagraviados* en contra del gobernador y legislatura del estado de Zacatecas, donde sostuvo que el hecho de desempeñar un cargo de elección popular, engendra no sólo derechos de naturaleza política, sino también abarca derechos inherentes a todo hombre, pues no por ser funcionario deja de tener las garantías individuales que establece la Constitución, como las relativas a percibir las asignaciones que, por el desempeño del cargo, señala la ley relativa, y de las cuales no se les puede privar libremente. Lo anterior se vio reflejado en la siguiente tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Pleno, tomo XIII, página 815, en la que se determinó lo siguiente:

DERECHOS POLITICOS. El hecho de desempeñar un cargo de elección popular, engendra ciertos derechos de carácter netamente político, puesto que son el resultado del ejercicio de uno de los derechos que tiene todo ciudadano; pero eso no excluye que, ya estando en funciones la persona electa, se originen determinados derechos que ya atañen al mismo individuo, que son inherentes a todo hombre, con abstracción de su cualidad accidental, pues no por ser funcionarios, van a dejar de gozar de las garantías individuales que señala la Constitución. Juntamente con el derecho adquirido de desempeñar por tiempo señalado, el cargo para el cual se hizo la elección, nacen otros derechos de carácter civil, que, de ser vulnerados, tienen que afectar directamente a las personas electas, pudiendo citarse entre otros derechos, el de percibir las asignaciones que por el desempeño del cargo,

⁶⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo VI. Manuel Orhuela y coags. vs. Presidente Municipal de Tacubaya, D.F., citado por González Avelar, Manuel, *op. cit.*, p. 69

⁶¹ *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, Pleno, Tomo VI, tesis 219, p. 149

señala la ley relativa, y de las cuales no se les puede privar libremente, sino mediante los procedimientos marcados por la ley; así como el de permanecer en un puesto que se obtiene por elección, sin poder ser destituido, sino por resolución judicial, puesto que tal destitución equivaldría a una pena.

Lo destacado de este caso, consiste en el hecho de que la Corte sentó precedente sobre la procedencia del juicio de amparo en aquellos casos en que, junto con violaciones a derechos políticos, se encuentren violadas algunas de las garantías individuales. Este criterio fue sostenido durante largo tiempo por la Corte, con sus interrupciones frecuentes. Sin embargo, hoy día dicho criterio se encuentra vigente, como se lee en la tesis 218 del Apéndice 1995⁶² cuyo rubro y texto son:

DERECHOS POLITICOS ASOCIADOS CON ACTOS VIOLATORIOS DE GARANTIAS. Aun cuando se trate de derechos políticos, si el acto que se reclama puede entrañar también la violación de garantías individuales, hecho que no se puede juzgar a priori, la demanda de amparo relativa debe admitirse y tramitarse, para establecer, en la sentencia definitiva, las proposiciones conducentes.

Otro asunto relevante, fallado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 4 de diciembre de 1936, forjó uno de los criterios más importantes de nuestro máximo Tribunal en materia política. En el caso *Pablo García y coagraviados* en contra del gobernador del estado de Puebla, la Segunda Sala de la Corte sostuvo que procedía la suspensión del acto reclamado cuando se tratara de deponer a los miembros de un ayuntamiento porque “si se reclama en amparo la orden del gobernador de un estado para que se deponga a los miembros del ayuntamiento de un municipio, así como para que se les prive de los emolumentos que perciben, como consecuencia inherente del mismo cargo, la suspensión debe concederse porque es de orden publico que continúen funcionando los

⁶² *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, Tomo VI, Parte Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis 218, p. 148

miembros que integran un ayuntamiento constitucional, sin que puedan ser depuestos de sus cargos, sino mediante los procedimientos en que cada caso fije la constitución local y las leyes relativas, y si no tiene a la vista antecedente alguno que demuestre que el acto reclamado es el resultado de una averiguación criminal, cabe suponer que se trata de una medida arbitraria de la autoridad administrativa y lejos de seguirse perjuicio a la sociedad con la suspensión, aquella tiene interés en que desempeñen sus funciones la autoridades de elección popular.”⁶³

Ahora bien, los criterios que a lo largo del período comprendido de 1917 a 1957 la Suprema de Justicia, sostuvo que, respecto de las cuestiones político-electorales pueden resumirse en los siguientes principios:

- 1.- La improcedencia del juicio de amparo en contra de actos que violen derechos políticos de los ciudadanos.
- 2.- La procedencia del juicio de garantías en aquellos casos en que, con la afectación a derechos políticos, se vulneren garantías individuales.
- 3.- La procedencia del amparo en aquellos casos en que la destitución hubiere sido realizada sin satisfacer el procedimiento previsto para la remoción de un cargo de elección popular o cuando la Constitución o la ley no concedan la facultad para realizar tal remoción.

⁶³ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo L, p. 1769.

4 La justicia electoral.

Son pocos los tratadistas que han abordado el tema de lo que se entiende por justicia electoral o contencioso electoral. Generalmente se refieren a la evolución de la justicia electoral o a las reformas de las leyes correspondientes. José de Jesús Orozco Henríquez asevera que el término de justicia electoral puede tener una acepción amplia y una estricta. En sentido amplio, justicia electoral es el conjunto de medidas encaminadas a la óptima realización de la democracia representativa, como la celebración de elecciones periódicas, libres y auténticas; la debida integración de los órganos de representación popular; plena libertad de asociación, reunión y expresión política, etc. En cambio, la justicia electoral en sentido estricto, hace referencia a los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional o político, para garantizar la regularidad de las elecciones y que se ajusten a derecho, corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa electoral. En este mismo sentido, Héctor Fix Zamudio se pronuncia al establecer que la justicia electoral, comprende, al mismo tiempo recursos administrativos y los estrictamente procesales.⁶⁴

Para Orozco Henríquez, el significado estricto de justicia electoral coincide con la noción de contencioso electoral en sentido amplio, que abarca todo tipo de controles, recursos o reclamaciones contra cualesquiera de los actos del proceso electoral, es decir, todas aquellas medidas encaminadas a asegurar la regularidad electoral. Por otro lado, también considera al contencioso electoral en sentido

⁶⁴ Fix Zamudio, Héctor, *Manual sobre los Medios de Impugnación en el COFIPE*, Instituto Federal Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, p. 8.

estricto, que comprende el conjunto de controles o impugnaciones, estrictamente jurisdiccionales, frente a los actos y procedimientos electorales.⁶⁵

En este sentido cabe precisar que los fines de la justicia electoral son: proteger el derecho a votar y ser votado; de asociación política y de afiliación libre a los partidos políticos; garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a la Constitución y a las leyes electorales, y la debida integración de los órganos; impedir que sea violada la voluntad popular (fraude electoral); y asegurar que se cumpla con los principios rectores del proceso electoral (legalidad, certeza, objetividad e imparcialidad).

En nuestro país, la justicia electoral ha logrado significativos avances en los últimos años. Para ello ha tenido que vencer una fuerte resistencia hacia la jurisdicción electoral plena, que provenía de lo arraigado que se encontraba en México el sistema de la autocalificación, originado la interpretación que se le dió al principio de división de poderes, que estimaba que era el Poder Legislativo el que debía resolver sobre la elección de sus miembros, ya que si intervenía el Poder Judicial, éste se inmiscuiría en actividades que no le son propias. Posteriormente surgió la tendencia del sistema judicialista o jurisdiccional, según el cual es un órgano jurisdiccional el encargado de resolver los medios de impugnación en materia electoral.

⁶⁵ Orozco Henríquez, José Jesús, "Conflictos Electorales y Justicia", en *Derecho y Legislación Electoral*, cit., Moctezuma Barrágan, Gonzalo (coordinador), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999, pp. 280-281.

4.1 El Tribunal de lo Contencioso Electoral

El 15 de diciembre de 1986 se llevo a cabo una reforma constitucional mediante la cual se modificó el artículo 60 constitucional creándose un tribunal al cual el Código Electoral de 1987 denominó Tribunal de lo Contencioso Electoral, concebido legalmente como un órgano autónomo de carácter administrativo.

Durante esta etapa se adoptó el contencioso electoral mixto (jurisdiccional y político), además se establecieron, por primera vez, medios de impugnación de naturaleza jurisdiccional. Dicho órgano jurisdiccional era competente para conocer y resolver los conflictos que se presentarían en materia electoral. Por mandato constitucional sus resoluciones eran obligatorias (las correspondientes a los recursos previos a la jornada electoral), y de las resoluciones recaídas al recurso de queja podían ser modificadas libremente por los colegios electorales de cualquiera de las dos cámaras que integraban el Congreso de la Unión, quienes eran la última instancia en la calificación de las elecciones cuyas resoluciones eran definitivas e inatacables. El Código Federal Electoral de 1987 fue el texto legal encargado de regular su integración, funcionamiento y atribuciones. El Tribunal de lo Contencioso Electoral se integraba con seis magistrados numerarios y dos supernumerarios, los cuales eran nombrados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos. El tribunal funcionaba exclusivamente durante el proceso electoral.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral era competente para conocer de los recursos de apelación, queja, revocación y revisión. El recurso de revocación se

estableció para impugnar los actos de la Comisión Federal Electoral, y el de revisión procedía contra los actos de los órganos distritales, locales y del Registro Nacional de Electores. El recurso de apelación procedía en contra de las resoluciones que recaían a los recursos de revisión y de revocación. El recurso de queja se estableció para impugnar los resultados de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa, de senadores y del presidente de la República pero, como fue señalado, las resoluciones recaídas al recurso de queja podían ser modificadas por los colegios electorales de las cámaras que integran al Congreso de la Unión, que eran los órganos facultados para declarar la nulidad de una elección.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral fue muy criticado porque funcionó durante la cuestionada elección de 1988, al igual que los colegios electorales que, finalmente, fueron los que resolvieron en última instancia la impugnación de los comicios. Sin embargo, no podemos olvidar que dicho órgano jurisdiccional no contaba con un marco jurídico adecuado, ni siquiera podía ejercitar medios de apremio para obligar a las autoridades electorales a remitir la documentación necesaria.

Cabe señalar que, como medios de prueba, solamente eran admitidas las documentales públicas, por lo cual era muy difícil que se llegara a comprobar alguna irregularidad y, en el supuesto de que se comprobaran, el tribunal, carecía de las facultades para declarar la nulidad de una elección, ya que eran los colegios electorales los que resolvían en última instancia y de forma definitiva e inatacable.

4.2 El Tribunal Federal Electoral

En abril de 1990 se reformó el artículo 41 constitucional creándose el Tribunal Federal Electoral, concebido legalmente como un órgano jurisdiccional en materia electoral que funcionaría en pleno o en salas regionales. En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, libros sexto y séptimo, se encontraban las normas de su competencia, organización y del sistema de medios de impugnación. El tribunal estaba integrado por diecisiete magistrados propietarios (cinco en la sala central y tres en cada una de las cuatro salas regionales) y por seis magistrados suplentes (dos en la sala central y uno por cada sala regional), nombrados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República. La sala central tenía el carácter de permanente, en cambio, las salas regionales funcionaban, como hasta ahora, únicamente durante los procesos electorales.

Además se estableció que las resoluciones del tribunal serían obligatorias, definitivas e inatacables, en el entendido de que aquellas que se dictaran después de la jornada electoral sólo podían ser modificadas o revocadas por los colegios electorales, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, pero solamente cuando existieran violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de las pruebas, en la motivación del fallo o cuando éste fuere contrario a derecho, con lo cual la jurisdicción del tribunal quedaba sujeta a lo que resolvieran los colegios electorales, de tal manera que el sistema de autocalificación seguía prevaleciendo pese a las facultades del citado tribunal, estableciéndose un contencioso electoral de carácter mixto (jurisdiccional y

político). Finalmente, es importante destacar que el procedimiento jurisdiccional era uniinstancial.

Posteriormente, en el mes de septiembre de 1993, se vuelve a reformar el artículo 41 de nuestra Carta Fundamental con la finalidad de reorganizar y fortalecer al Tribunal Federal Electoral, el cual fue redefinido como un órgano autónomo y máxima autoridad en materia electoral, no vinculado al Poder Judicial. También fue creada una sala de segunda instancia, que funcionaba durante el proceso electoral, integrada por cuatro miembros de la judicatura federal y el presidente del Tribunal.

En la integración de la Sala de Segunda Instancia, la Suprema Corte jugaba un papel preponderante, ya que era el órgano facultado para proponer a la Cámara de Diputados, o en su caso a la Comisión Permanente, en cada proceso electoral, los nombres de los candidatos para ocupar el cargo de magistrados propietarios y suplentes, que junto con el presidente del Tribunal, integraban dicha sala.

De igual manera, fue reformado el artículo 60 constitucional, suprimiéndose el sistema de autocalificación para las elecciones de diputados y senadores, se eliminaron los colegios electorales de la Cámara de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, adoptando el sistema de la heterocalificación en cuanto a la elección del presidente de la República, ya que seguía siendo la Cámara de Diputados erigida en colegio electoral la que calificaba la elección.⁶⁶

⁶⁶ De la Peza Muñoz Cano, José Luis, "Evolución de la Justicia Electoral en México (1968-1998)", en *Derecho y Legislación Electoral*, *et.*, pp. 339-346

La facultad de determinar la validez y legalidad de las elecciones de diputados y senadores pasó a ser una atribución del Instituto Federal Electoral y sólo en caso de controversia intervendría el Tribunal Federal Electoral, cuyas resoluciones eran definitivas e inatacables.

En cuanto al sistema recursal, era competencia de la sala central y de las salas regionales, resolver los recursos de inconformidad y apelación. El recurso de reconsideración era competencia de la sala de segunda instancia y el recurso de revisión del Instituto Federal Electoral.

Con la reforma de 1990, fueron admitidos como medios de prueba las documentales privadas y, a partir de 1993 se incluyeron las pruebas técnicas, las presuncionales y la instrumental de actuaciones. También en 1990 se le otorgó a la sala central y, en 1993, a las salas regionales y la sala de segunda instancia, facultades para sentar jurisprudencia.

4.3 El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El 22 de agosto de 1996, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto por el cual se reforman diversos artículos de la Constitución Federal. En dicha reforma se concibe al Tribunal Electoral como un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, la máxima autoridad en la materia, encargado del control constitucional y legal de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales.

Cabe mencionar por el momento, que es a partir de esta fase de la justicia electoral en nuestro país, en que podemos considerar que las cuestiones políticas se judicializan, es decir, se someten al control de un órgano jurisdiccional especializado, la política bajo el control del derecho.

En el tercer capítulo de este trabajo abundaremos sobre las características, funciones y competencias de este importante tribunal.

5 Algunas consideraciones sobre el problema de la autonomía de los órganos

Finalmente, como colofón a la parte de antecedentes de nuestro trabajo de recepción, cabe hacer mención al problema de la autonomía de los órganos encargados de impartir la justicia electoral, el cual, sin duda, incide en el funcionamiento y papel histórico de cada órgano, al pretender someter a la política a reglas jurídicas.

Al respecto, debemos señalar que el Tribunal de lo Contencioso Electoral, no gozaba de una autonomía funcional, debido a que sus resoluciones podían ser modificadas libremente por los colegios electorales de las cámaras que integran al Congreso de la Unión.

Por otro lado, el Tribunal Federal Electoral creado en 1990 tampoco gozaba de una autonomía plena, ya que sus resoluciones podían ser modificadas por las cámaras cuando existieran violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de las pruebas, en la motivación del fallo o cuando éste último fuere contrario a derecho. El Tribunal Electoral gozaba de cierta autonomía normativa,

ya que la sala central tenía la facultad de expedir su Reglamento Interior. En cuanto a la autonomía financiera, era el presidente del Tribunal Federal Electoral, el encargado de elaborar el presupuesto y de remitirlo al Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Gobernación.

Posteriormente, con la reforma de 1993 el Tribunal Federal Electoral empezó a gozar de una autonomía funcional, ya que sus resoluciones en cuanto a las impugnaciones de las elecciones de diputados y senadores eran definitivas e inatacables, pero la resolución final de la elección presidencial la emitió la Cámara de Diputados erigida en colegio electoral. En cuanto a la autonomía normativa, era el pleno del tribunal el que tenía la atribución de aprobar y modificar su Reglamento Interior. En cuanto a la autonomía financiera era atribución de su presidente elaborar el presupuesto anual y enviárselo directamente al Ejecutivo.

A partir de la reforma de 1996, con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, dicho órgano goza de una autonomía funcional relativa debido a que ninguna autoridad, incluyendo a la Suprema Corte puede modificar las resoluciones que por mandato constitucional son definitivas e inatacables.

Sin embargo, el Tribunal Electoral tiene cierta subordinación con la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se deriva de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que establece en primer lugar, que la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte es obligatoria para el Tribunal Electoral cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, en los casos en que resulte exactamente aplicable y, en segundo plano, porque en el caso de

que una sala del Tribunal Electoral sostuviera una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución, o sobre la interpretación de un precepto constitucional, y las Salas o el Pleno de la Corte sostuvieran un criterio contrario, será esta última institución la que decida definitivamente cual es la tesis que debe prevalecer.

También cuenta con una autonomía administrativa relativa, ya que tiene un órgano encargado de la vigilancia, disciplina y carrera judicial al que se le denomina Comisión de Administración, encargado de administrar las finanzas, los bienes y al personal del Tribunal Electoral, el cual está integrado mayoritariamente por Consejeros de la Judicatura Federal. Cabe agregar que el presidente del Tribunal Electoral, previa autorización de la Comisión de Administración, propone su presupuesto anual de egresos al presidente de la Suprema Corte para que lo incluya en el presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación.

El Tribunal Electoral por mandato constitucional goza de cierta autonomía normativa, ya que la Sala Superior cuenta con la facultad de aprobar el Reglamento Interior que someta a su consideración la Comisión de Administración, así como de dictar los acuerdos generales que regulan su funcionamiento interno.

Como se puede observar, el Tribunal Electoral no goza de una autonomía absoluta, ya que es un órgano que no cuenta con la independencia para manejar sus recursos humanos, materiales y financieros, para proponer directamente a la Cámara de Diputados la inclusión de su presupuesto anual de egresos, y que

además esta subordinado en cierta medida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que es la cabeza del Poder Judicial de la Federación.

4

CAPÍTULO SEGUNDO

DERECHO COMPARADO

SUMARIO: 2. *Sistemas de justicia electoral*; 2.1 *Sistema de lo contencioso electoral administrativo*; 2.2 *Sistema de lo contencioso electoral político*; 2.3 *Sistema de lo contencioso electoral jurisdiccional*; 2.4 *Sistema de lo contencioso electoral mixto*.

2 Sistemas de justicia electoral.

El derecho comparado ofrece la posibilidad de clasificar los sistemas de lo contencioso electoral atendiendo al órgano al cual se le atribuye el control de la regularidad de los actos y procedimientos electorales. De esta manera percibimos cuatro tipos básicos de sistemas de justicia electoral: el contencioso político, el contencioso administrativo, el contencioso jurisdiccional y el contencioso mixto que son los que desarrollaré en el presente capítulo.⁶⁷

Además, es importante tomar en cuenta otra clasificación de los sistemas de justicia electoral que alude a los medios de impugnación previstos contra los resultados electorales, en ella encontramos los siguientes cuatro tipos:

- a) El sistema tradicional o clásico, que se traduce en un contencioso predominantemente político.

⁶⁷ Orozco Henríquez, José de Jesús, "El Contencioso Electoral, la Calificación Electoral", en *Tratado de Derecho Electoral en América Latina*, Nohlen, Dieter (compilador), Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, México, 1998, p 717

- b) El sistema austriaco, que se caracteriza por ser un contencioso de jurisdicción constitucional, ya que es un tribunal constitucional el que tiene la facultad de resolver de manera definitiva los medios de impugnación respectivos.
- c) El sistema inglés, donde encontramos un contencioso de jurisdicción ordinaria, en el cual son los jueces ordinarios, pertenecientes al Poder Judicial, quienes tienen la atribución de resolver las controversias electorales.
- d) El sistema latinoamericano que tiene como característica principal el establecimiento de tribunales electorales especializados, autónomos o integrantes del Poder Judicial, encargados de resolver las controversias sobre los resultados electorales, cuya naturaleza puede ser jurisdiccional o administrativa.⁶⁸

Finalmente, no hay que olvidar que actualmente existe una corriente que pugna por judicializar los actos y procedimientos electorales, debido a que considera que tiene que ser un órgano jurisdiccional el que lleve a cabo la acción de juzgar y calificar las elecciones, para que, de esa manera, se pueda garantizar su autenticidad, regularidad y validez.

2.1 Sistema de lo contencioso electoral administrativo

El sistema de lo contencioso electoral administrativo se distingue porque es el propio órgano encargado de organizar la elección (el cual tiene una naturaleza eminentemente administrativa) el facultado para resolver los recursos que se presenten en contra de los actos y procedimientos electorales.

⁶⁸ La creación y existencia de órganos electorales especializados con funciones jurisdiccionales y/o administrativas, ya sea que tengan naturaleza autónoma o formen parte del Poder Judicial es una de las aportaciones de América Latina en la materia

A manera de ejemplo, en Nicaragua encontramos al Consejo Supremo Electoral y en la República Dominicana la Junta Central Electoral; en ambos países se cuentan con órganos electorales autónomos de naturaleza administrativa, cuyas resoluciones no son susceptibles de ser impugnadas ante otro órgano. A estos órganos se les confieren atribuciones para conocer y decidir, en última instancia, sobre todas las controversias que se produzcan con motivo de las elecciones, incluyendo las impugnaciones que se interpongan contra las resoluciones de los organismos y juntas electorales, así como para realizar el escrutinio de las elecciones nacionales y la proclamación de los candidatos electos, con la excepción del presidente de la República Dominicana, cuya competencia corresponde a la Asamblea Nacional.

Los diversos órganos electorales de carácter administrativo se encuentran estructurados en forma piramidal. Los recursos administrativos pueden ser interpuestos ante el propio órgano del cual emanó el acto impugnado, o ante el superior jerárquico, hasta llegar al órgano supremo de carácter administrativo, cuyas resoluciones no son susceptibles de impugnación ante otro órgano.

2.2 Sistema de lo contencioso electoral político

En este sistema el órgano encargado de resolver los conflictos electorales es una asamblea política u órgano legislativo, los presuntos legisladores o una parte de los mismos (que integran los colegios electorales). Tuvo sus orígenes en el parlamentarismo inglés. Las primeras impugnaciones electorales de carácter jurisdiccional, se presentaron a principios del siglo XV durante la época de

Enrique IV, donde fueron los tribunales de la cancillería los que se arrogaron el derecho de modificar los escrutinios.

En 1604, el parlamento inglés revocó una decisión sobre la impugnación de un resultado electoral, estableciendo que los miembros del parlamento son los jueces de sus propias elecciones. Dicha tendencia fue interrumpida en 1868 con el *Election Petition Act*, modificada en 1879, que estableció un contencioso electoral jurisdiccional. También el sistema fue adoptado por Francia desde los Estados Generales, en el siglo XVIII, hasta la Constitución de 1958. Por su parte, México incorporó el sistema de verificación de poderes en la Constitución Federal de 1824, el cual estuvo establecido a lo largo de sus cartas fundamentales (excepto la Constitución centralista de 1836) hasta la reforma política de 1993. En Francia a este sistema se le ha denominado verificación de poderes ó calificación de elecciones, en México lo conocemos como autocalificación.

El contencioso político se apoya en el principio de división de poderes, conforme al cual cada poder público es independiente de los otros, por lo cual no deben involucrarse en las decisiones inherentes a su integración. Es considerado como una defensa que tiene el órgano legislativo, para asegurar su autonomía e independencia sobre todo frente al Poder Ejecutivo, que además pretende evitar el desprestigio del Poder Judicial, el cual se puede ver inmerso en conflictos políticos en detrimento de su naturaleza. Por evidentes razones, este sistema ha recibido muchas críticas, debido a que los integrantes del órgano en cuestión se convierten en juez y parte, ya que realizan la calificación de la elección en la cual contendieron. Además, se corre el riesgo de que la mayoría legislativa actúe

atendiendo a sus intereses políticos y partidistas, sin importarle el derecho y la justicia.

Cabe señalar que en la actualidad ya casi no existe un contencioso electoral exclusivamente político, ya que generalmente se combina con un contencioso electoral administrativo o jurisdiccional, por lo que se califica como sistema mixto. Sin embargo, Krystian Complak señala que en cinco países de Europa Oriental (Estonia, Hungría, Macedonia, Letonia y Lituania) son los parlamentos los que confirman la legitimidad de los comicios. La calificación de los representantes populares se lleva a cabo siguiendo las reglas clásicas del parlamentarismo europeo.⁶⁹

2.3 Sistema de lo contencioso electoral jurisdiccional

En este sistema, el encargado de resolver las impugnaciones electorales es un órgano de naturaleza jurisdiccional, el cual puede ser de cuatro tipos:

- a) El contencioso de jurisdicción constitucional, donde es un tribunal o corte constitucional el órgano que resuelve de manera definitiva sobre la validez de las elecciones, como ocurre en Austria.⁷⁰
- b) El contencioso de jurisdicción ordinaria, en el cual los jueces ordinarios que pertenecen al Poder Judicial, son los encargados de resolver las controversias electorales como ocurre actualmente en Gran Bretaña.

⁶⁹ Complak Krystian, "Sistemas de Justicia Electoral en Europa Central y Oriental", ponencia presentada durante el seminario Internacional *Sistemas de Justicia Electoral, Evolucion y Perspectivas*, México, 1999, p 7

⁷⁰ Es la Corte de Justicia Constitucional la competente para juzgar sobre la impugnación de las elecciones del Presidente, de los cuerpos de representación, de los órganos constituyentes y representativos de profesionales que determine la ley, etc

- c) El contencioso de jurisdicción especializada, donde encontramos tribunales electorales especializados que forman parte del Poder Judicial. En México contamos con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, como su nombre lo indica, forma parte de la estructura orgánica del Poder Judicial Federal y, además, esta considerado por la Constitución Federal como un órgano especializado. Argentina y Brasil son otros ejemplos.
- d) El contencioso de jurisdicción especializado en materia electoral autónomo. En México existió el Tribunal Federal Electoral (1990-1996), que era un órgano jurisdiccional autónomo e independiente del Poder Judicial. Este es el modelo que predomina en América Latina.⁷¹

Cabe mencionar que casi no encontramos sistemas de lo contencioso electoral exclusivamente jurisdiccionales, ya que, generalmente, se combinan con el contencioso político o administrativo, por esa razón se trata de sistemas mixtos.

En cuanto al contencioso electoral jurisdiccional, en Inglaterra cuentan con un contencioso electoral de jurisdicción ordinaria, ya que los recursos pueden ser interpuestos por los partidos políticos o por cualquier ciudadano que tenga el deseo de objetar el desarrollo o el resultado de una elección. Los recursos deberán de presentarse ante la *Court of Session* o la *High Court of Northern Ireland*, dependiendo de la circunscripción electoral a que se refiera, ya sea Inglaterra, Gales, Escocia o Irlanda del Norte. Dichos órganos son cuerpos colegiados que bajo ciertos presupuestos, funcionan para el caso concreto de la materia electoral, ya que el Poder Judicial es único en Inglaterra y muchas veces los jueces que

⁷¹ El establecimiento de jurisdicciones especializadas al margen del Poder Judicial cuyas resoluciones no están sujetas a un control judicial de la legalidad y constitucionalidad ha propiciado un debilitamiento del Poder Judicial. En México todos los tribunales están subordinados al Poder Judicial de la Federación gracias al juicio de amparo.

forman parte de las cortes electorales, no son miembros del citado poder, sino abogados con cierto prestigio y trayectoria.

Una vez que se presenta el recurso al Poder Judicial del Reino Unido, éste crea los órganos concretos que conocerán del asunto: *High Court* en el caso de Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte, y la *Court of Session* en Escocia

El recurrente puede ser cualquier ciudadano que haya sido elector en la elección correspondiente, o un candidato que haya perdido la elección que se impugna. El juicio en el que se ventila un recurso electoral se denomina recurso de petición a su vez es conocido y tramitado por dos jueces que juzgan en corte abierta, sin jurado, con excepción de ciertas circunstancias. La petición de recurso se realiza ante el Poder Judicial y el juicio debe ventilarse en la corte electoral competente de conformidad con el distrito impugnado.

Si la corte electoral encuentra culpable al candidato vencedor o a los que intervinieron en la elección, por haber cometido fraude o alguna práctica ilegal, la elección será declarada nula. Otra causal de nulidad consiste en que el candidato esté descalificado de antemano para ocupar una curul en el parlamento. Además, es importante tener en cuenta que, según la legislación, la corte tiene la facultad de declarar ganador al candidato que sigue en número de votos, pero sólo en el caso de que el candidato vencedor se haya encontrado en alguna de las hipótesis de descalificación (inelegibilidad). En Inglaterra y Gales la corte electoral se integra por dos jueces electorales. Por otra parte, siempre que se impugna se debe otorgar una fianza, cuyo monto depende del tipo de elección que se impugne. Una vez que la corte electoral emite su resolución, esta última puede ser apelada

ante la *High Court*, pero si la misma decide que no procede la apelación, el asunto queda concluido.⁷²

2.4 Sistema de lo contencioso electoral mixto

El sistema de justicia electoral mixto es el que contempla la combinación de dos o más de los sistemas anteriormente señalados. Dentro de los sistemas contenciosos mixtos, político-jurisdiccionales, encontramos el de los Estados Unidos de América, ya que en las elecciones federales se presentan las impugnaciones ante un tribunal estatal ordinario (a veces especializado), y posteriormente ante un órgano político que resuelve de manera definitiva, ya sea la Cámara de Representantes, el Senado o el colegio electoral tratándose de la elección presidencial.

Al respecto, cabe señalar que la Constitución estadounidense de 1787 regula el marco jurídico general de las elecciones federales, pero los procedimientos particulares son establecidos por las entidades locales. Las fechas, los lugares y la forma de celebrar las elecciones de los senadores y representantes son señalados en cada estado por la legislatura local, sin embargo, es una ley del Congreso la que determina o modifica los reglamentos en cualquier momento, con excepción de los lugares donde habrá de elegirse a los senadores. Para la elección de presidente y vicepresidente de los Estados Unidos, el Congreso establece los lineamientos fundamentales del proceso comicial indirecto, pero las legislaturas locales están facultadas para regular lo relativo al nombramiento de los electores. Las leyes electorales estatales, presentan una gran diversidad de procedimientos y

⁷² Mora Fernández, Daniel, "Elecciones Parlamentarias y Sistema Recursal en el Reino Unido", en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, volumen II, número 2, México, 1993, pp. 107-110.

características, por esa razón, el Congreso de los Estados Unidos ha tratado de uniformar las legislaciones mediante la expedición de ciertas leyes.

En sentido estricto, no existen elecciones federales en los Estados Unidos de América, lo que hay son elecciones estatales para determinar quienes van a ocupar determinados cargos federales. por esta razón las elecciones en el citado país (federales y locales) son normadas por las leyes de cada estado en lo particular. Podemos afirmar que es un sistema jurisdiccional (a pesar de la diversidad de legislaciones) para la mayoría de los actos electorales (control de la legalidad de la actuación de los funcionarios electorales, distritación, derecho de asociación política, igualdad en la contienda electoral, desarrollo de las campañas y la jornada electoral). La competencia del órgano jurisdiccional varía de acuerdo con la elección de que se trata y de la ilegalidad que se impugne, motivo por el cual, las controversias podrán ser del conocimiento tanto de los tribunales locales como federales.

Asimismo, es importante señalar que Estados Unidos cuenta con un sistema de calificación política de las elecciones federales para la integración de las Cámaras de Representantes y de Senadores así como para los cargos de presidente y vicepresidente.⁷³ Sin embargo, la mayoría de las legislaciones estatales prevén diversos recursos jurisdiccionales ante los tribunales locales en contra de los resultados locales de las elecciones para cargos federales, aunque la facultad de juzgar las elecciones de sus miembros, le corresponde, en última instancia, a las cámaras del Congreso.

⁷³ El artículo I, sección 5 de la Constitución Federal establece que cada una de las cámaras será el juez de las elecciones, designaciones y calificaciones de sus miembros

Al respecto, la Suprema Corte de los Estados Unidos ha dictado importantes precedentes:

- a) La facultad estatal de verificar la exactitud de los resultados electorales, no interfiere con el derecho del Senado de juzgar las mismas, pues debe de considerarse el recuento como parte integral del proceso ministerial o administrativo, aunque también concluyó que el eventual recuento estatal usurparía las facultades del Senado si frustrara la decisión final por lo que sugirió que el Senado puede aceptar o desechar el recuento estatal y realizar otro por su cuenta (*Roudebush vs Hirtke*).
- b) En 1929, consideró que el Senado tiene la competencia para conocer de las reclamaciones interpuestas por un individuo, en las que argumente tener tanto derecho como un miembro del Senado. Por ello se estableció que sus decisiones están fuera de revisión alguna (*Barry vs United States ex rel. Cunningham*).
- c) En 1977, la Corte Suprema de Texas, sostuvo que las reglas para dirimir y resolver los conflictos electorales estatales, no son aplicables a las controversias suscitadas en las elecciones de los miembros del Congreso, ya que una interpretación diversa ubicaría al código electoral estatal en conflicto con el artículo I sección 5 de la Constitución Federal, que regula el derecho del Congreso de juzgar y calificar las elecciones de sus miembros (*Cammage vs Compton*)

Finalmente, cuando se ha solicitado su intervención, los tribunales se han negado a actuar, argumentando que es competencia exclusiva de las cámaras legislativas resolver las controversias electorales. Sin embargo, los tribunales han demostrado

estar dispuestos a intervenir cuando el Congreso usa su autoridad para resolver los conflictos con propósitos distintos. Por ejemplo, en 1966 la Cámara de Representantes, no permitió que Adam Clayton Powell prestara juramento porque no había cumplido con los requisitos constitucionales para el cargo y que no compareció ante un tribunal por hacer pagos indebidos a su persona y esposa. Sobre este particular, la Corte resolvió que la cámara no tenía facultades para añadir nuevos requisitos a los establecidos en la Constitución, en virtud de lo que concluyó que Powell había sido indebidamente excluido de su puesto.

En lo concerniente a la impugnación de las elecciones federales para presidente, la Constitución de 1787 le otorgó al Congreso la facultad de contar los votos. En 1887 se promulgó la Ley sobre el Escrutinio, en la cual se estableció que se requiere de la concurrencia de la mayoría de las cámaras del Congreso Federal, para rechazar cualquier voto electoral certificado por los estados.⁷⁴

Un claro ejemplo de un contencioso mixto, político-administrativo, es el sistema de justicia electoral italiano ya que corresponde a la Cámara de Diputados y al Senado de la República resolver sobre la validez de la elección de sus miembros una vez que se hayan resuelto los reclamos y protestas de naturaleza administrativa por la Oficina Electoral Central Nacional, que es la autoridad encargada de organizar la elección.

Italia esta dividida en regiones, provincias y comunas en las cuales se llevan a cabo dos elecciones:

⁷⁴ Véase: Orozco Henríquez, José de Jesús, "Contencioso Electoral y Calificación de las Elecciones en los Estados Unidos de América", en *Justicia Electoral*, volumen V, número 7, México, 1996, pp 25-33

1.- Las elecciones denominadas políticas en las que se eligen a los miembros del parlamento (diputados y senadores)

2.- Las elecciones administrativas en las que se designan a los integrantes de las juntas regionales, provinciales y comunales.

Es por esta otra razón que funciona el sistema mixto, ya que significa la intervención de dos competencias, la Magistratura y las autoridades administrativas electorales en sus cuatro niveles (Central, Regional, Provincial y Comunal).⁷⁵

La Constitución de la República Italiana de 1948, dispone en su artículo 66 que corresponde a cada cámara (senadores y diputados) la facultad de juzgar los títulos de admisión de sus miembros y los motivos de incompatibilidad o inhabilitación para el nombramiento. En la Ley para la Elección de la Cámara de Diputados, en el numeral 87, prescribe que al citado órgano le está reservada la convalidación de la elección de sus propios integrantes, así como la pronunciación del fallo definitivo sobre cualquier litigio, recurso, protesta o reclamo presentados ante las oficinas electorales de cada una de las circunscripciones o de la Oficina Electoral Central Nacional.

El Reglamento de la Cámara de Diputados, señala la existencia de una Junta de Elecciones que tiene la atribución de someter a la asamblea sus propuestas de convalidación, anulación o caducidad, sobre la regularidad de las operaciones

⁷⁵ Díaz Vázquez, José Luis, "Estructura Política, Procesos Electorales y Contencioso Electoral en Italia", en *Justicia Electoral...*, volumen II, número 2, México, 1993, pp 75-78

electorales, los títulos de admisión de los diputados y las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad.

En cuanto a la elección de senadores, el sistema que existe es el de la autocalificación de acuerdo con el artículo 66 de la Constitución Italiana. Esta regulado por la Norma para la Elección del Senado de la República, en donde encontramos las reglas para integrar las oficinas electorales regionales y circunscriptoriales, cuyas resoluciones son susceptibles de ser impugnadas ante la Oficina Electoral Central Nacional. El Reglamento del Senado de la República, dispone la existencia de una Junta de Elecciones y de la Inmunidad Parlamentaria, que se encarga de la verificación de los títulos de admisión de los senadores, de las causas supervenientes de inelegibilidad y de incompatibilidad, informando al mismo sobre eventuales irregularidades de los actos electorales que sean detectados en el transcurso de la verificación.⁷⁶

En Argentina también encontramos un contencioso mixto, político-administrativo, debido a que corresponde resolver en primera instancia sobre los resultados de las elecciones legislativas y presidenciales a la autoridad administrativa y, en última instancia, a la Asamblea Legislativa (es la unión de ambas cámaras del Congreso). Por otro lado, cuenta con un sistema mixto administrativo-jurisdiccional, porque los demás actos electorales son impugnados ante las juntas electorales (cuya naturaleza es administrativa aunque se integran

⁷⁶ Existen también las elecciones administrativas en las cuales se eligen a los integrantes de las Juntas Regionales, Provinciales y Comunales que se llevan acabo bajo una reglamentación diferente.

con funcionarios judiciales) y posteriormente ante la Cámara Nacional Electoral, que forma parte del Poder Judicial⁷⁷.

La Cámara Nacional Electoral de Argentina es el máximo órgano electoral, el cual tiene funciones administrativas y jurisdiccionales relativas a los procedimientos electorales. Es el tribunal superior en la materia y constituye una rama de la función judicial. Su jurisdicción abarca toda la República en materia federal y actúa como tribunal de alzada, al resolver sobre las apelaciones contra las decisiones de los jueces electorales y las juntas electorales nacionales; sus resoluciones son definitivas e inatacables, sin embargo, procede el recurso extraordinario de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia.

Las juntas nacionales electorales tienen un carácter temporal y se integran con funcionarios judiciales, son órganos electorales autónomos entre cuyas atribuciones está la resolución, en primera instancia, de las impugnaciones interpuestas contra los resultados electorales, así como la proclamación de los electos y la entrega de los diplomas o certificados correspondientes. Las impugnaciones contra las resoluciones de las juntas electorales, sobre los resultados electorales de las elecciones legislativas y presidenciales cuya decisión final sobre la validez de las elecciones, es atribución de un órgano político. Es facultad de la Asamblea Legislativa hacer el escrutinio general y proclamar a quienes resulten electos presidente y vicepresidente.⁷⁸

⁷⁷ González Roura, Felipe, "Justicia Electoral y Resolución de Conflictos: Quince Años de Experiencia Argentina", en *Revista Jurídica Jaliscoense*, año 8, número 1, México, enero-abril de 1998, pp. 261-262.

⁷⁸ Véase Aguayo Silva, Javier, "Contencioso y Calificación Electoral en la República de Argentina", en *Justicia Electoral...*, volumen 2, número 3, México, 1993, pp 5-18

En Alemania⁷⁹ cuentan con un contencioso mixto, político y de jurisdicción constitucional, ya que la calificación de la elección o la decisión en cuanto a la adquisición o pérdida de la condición de diputado a cargo del Parlamento, pueden ser recurridas ante la Corte Constitucional⁸⁰

Las resoluciones y acuerdos relativos al procedimiento electoral, sólo pueden ser impugnados a través de los recursos previstos en la ley y en el Reglamento Electoral Federal, así como por los procedimientos de revisión de elecciones. Por ejemplo, el Reglamento Electoral Federal establece dos medios de impugnación para combatir diversas resoluciones dictadas durante el procedimiento electoral, el recurso y la queja.

Por mandato constitucional, la Corte Constitucional⁸¹ Federal conoce de la inconstitucionalidad de los partidos políticos y de los recursos en contra de las resoluciones del Parlamento Federal (*Bundestag*), que aludan a la validez de una elección, la adquisición o pérdida de la condición de diputado del Parlamento Federal. La Corte se encuentra reglamentada por la Ley de la Corte Constitucional Federal. Finalmente, las decisiones de la Corte Constitucional son obligatorias para los órganos constitucionales de la Federación y de los estados, así como también para todos los tribunales y autoridades. La Corte

⁷⁹ Como antecedente, la Constitución Alemana de Weimar de 1919 prescribía que los poderes de los miembros del *Reichstag* serían examinados por una Corte de Calificación Electoral

⁸⁰ Centro de Capacitación Judicial del Tribunal Federal Electoral, "Contencioso y Calificación Electoral en el Derecho Comparado", en *Justicia Electoral*, volumen V, número 7 México, 1996, pp. 41-43.

⁸¹ La Corte Constitucional Federal es una corte de justicia de la Federación, independiente y autónoma con respecto a todos los demás órganos constitucionales y tiene como tarea fundamental cuidar que todos los órganos del Estado respeten la Ley Fundamental

Constitucional Federal es la última instancia en materia de calificación de una elección, cuando la misma ha sido impugnada a través del recurso de queja.⁸²

En Colombia encontramos un contencioso mixto administrativo y - de jurisdicción administrativa. El Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y otros órganos subordinados conforman la organización electoral. Al primero le corresponde resolver los recursos que se interpongan contra las resoluciones de sus delegados sobre los escrutinios, efectuar el escrutinio general de la votación nacional, hacer la declaratoria de la elección y expedir las credenciales. Por otro lado, está establecida la acción popular que se interpone ante la sección quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en contra de los actos de las corporaciones electorales, con la finalidad de que se anulen, rectifiquen, adicionen o modifiquen las resoluciones por medio de las cuales se declaró indebidamente una nulidad, se computen votos a favor de los ciudadanos que constitucional y legalmente sean elegibles, se hubiere dejado de computar un registro alterado o cambiado el nombre de uno o varios candidatos.

En Francia (1958) y España (1978) tienen un contencioso mixto administrativo y de jurisdicción constitucional.

El sistema contencioso electoral español concede al Tribunal Constitucional la facultad de resolver en última instancia las controversias que surjan con motivo de las elecciones parlamentarias.

⁸² Gómez Lara, Cipriano, "Los Medios de Impugnación Electoral y la Calificación de las Elecciones en la República Federal de Alemania", en *Justicia Electoral.*, volumen II, número 2, México, 1993, pp. 6-11.

En España es en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, donde se encuentran previstos los distintos medios de impugnación en contra de los actos y resoluciones emitidos por los órganos que forman parte de la estructura orgánica de la administración electoral, que son las juntas electorales centrales, provinciales, de zona, de las comunidades autónomas y las mesas electorales.

El sistema contencioso electoral español se integra por un aspecto contencioso administrativo de los recursos y por un contencioso jurisdiccional ordinario de los mismos. También existe la intervención del Tribunal Constitucional Español respecto del recurso de amparo, por lo cual, puede sostenerse la existencia de un contencioso jurisdiccional constitucional.

Existen ciertos medios de impugnación contra actos y resoluciones emitidos con anterioridad a las elecciones, por ejemplo, la legislación electoral contempla un recurso por el que se atacan los acuerdos de las juntas electorales provinciales, de zona o de comunidades autónomas, que no sean impugnables mediante un procedimiento específico de revisión judicial. Es de carácter administrativo, la autoridad competente para resolver este recurso es la Junta Electoral jerárquicamente superior a la que haya dictado el acuerdo impugnado. Contra la resolución puede interponerse un recurso contencioso administrativo, ante la jurisdicción ordinaria. También existen medios de impugnación contra actos y resoluciones derivados de la jornada electoral, entre ellos esta el recurso electoral por medio del cual se pueden combatir los acuerdos de las juntas electorales sobre la proclamación de los electos, así como la elección y proclamación de los presidentes de la corporaciones locales. El órgano encargado de resolver es la

Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia correspondiente, pero para el caso de las impugnaciones de las elecciones generales o del Parlamento Europeo, es competente la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, y en el caso de elecciones autónomas o locales, es competente la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la respectiva comunidad autónoma. Contra la sentencia no procede recurso alguno, salvo el de aclaración, y sin perjuicio del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Por último, en cuanto al contencioso electoral constitucional, los únicos recursos que pueden ser materia del juicio de amparo son los que se interpongan contra la proclamación de candidaturas y candidatos así como los que derivan del recurso contencioso electoral. No hay que olvidar que el Tribunal Constitucional es el intérprete supremo de la Constitución y que la vía del amparo constitucional, siempre queda abierta cuando sean violados los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos.⁸³

En Francia le otorga al Consejo Constitucional competencia para resolver, en última instancia, las controversias que se presenten con motivo de las elecciones parlamentarias y presidenciales, combinándose con algunos medios de impugnación previos ante la justicia contenciosa administrativa. Siguiendo la tendencia europea de encomendar a órganos de jurisdicción constitucional la tarea de resolver sobre la validez de las elecciones, la Constitución Francesa le ha encargado al Consejo Constitucional la cuestión de resolver sobre las

⁸³ Véase De la Peza, José Luis, "Contencioso Electoral y Calificación de Elecciones en España", en *Justicia Electoral*., volumen V, número 7, México, 1996, pp 19-23

reclamaciones concernientes a las elecciones de diputados y senadores. También debe vigilar la regularidad de la elección presidencial y de las operaciones de referéndum.

A partir de la promulgación de la Constitución de la Quinta República, se le confió al Consejo Constitucional el control jurisdiccional de las elecciones parlamentarias, sin embargo, tiene una competencia limitada ya que sólo examina las reclamaciones que se refieren a la proclamación de los resultados de la elección. Por esa razón, en el momento de revisar las reclamaciones relacionadas con el desarrollo de las campañas electorales, no puede juzgar sobre la regularidad de la elección, solamente examina la limpieza de los resultados, lo que significa que no sanciona alguna irregularidad con la anulación de la elección, si dicha irregularidad no fue susceptible de haber viciado el resultado. Por otra parte, el Consejo Constitucional ha sido muy prudente en el ejercicio de su poder de revocación, al no aceptar proclamar electo a otro candidato salvo que exista un error en el cómputo de los votos. Las leyes orgánicas han conferido al Consejo Constitucional el control de las incompatibilidades e inelegibilidades parlamentarias. El segundo se realiza inmediatamente después de la elección o en el curso del mandato. En cambio, la incompatibilidad no es un obstáculo para la elección ya que el parlamentario que se encuentra ejerciendo una función que no es compatible con su mandato, debe escoger entre abandonar la función incompatible o renunciar a su mandato. En ausencia de opción, puede ser declarado dimitido de oficio por el Consejo Constitucional. En cuanto al control de la regularidad de la elección presidencial y de las operaciones de referéndum, el Consejo Constitucional interviene en la preparación de las consultas y proclama de los resultados.

La vigilancia del cumplimiento de la regla de igualdad entre los candidatos está encomendada a una comisión especial, compuesta por miembros del Consejo de Estado, la Corte de Casación y el Tribunal de Cuentas.

Por lo que toca al referéndum, el Consejo Constitucional sólo ejerce el control sobre la repartición de tiempos de palabra de los oradores de cada organización en la radio y la televisión.

En México contamos con un contencioso electoral mixto, administrativo y jurisdiccional, ya que, en atención a que la mayoría de los medios de impugnación son de competencia exclusiva del Tribunal Electoral, que forma parte del Poder Judicial de la Federación, se podría considerar como un contencioso jurisdiccional, pero en atención al recurso de revisión que corresponde resolverlo al Instituto Federal Electoral, que es un órgano administrativo, con posibilidad de ser impugnado ante el Tribunal Electoral, encontramos un sistema de lo contencioso administrativo

En Chile y el Perú también cuentan con un contencioso electoral administrativo y jurisdiccional, ya que las resoluciones de un órgano electoral autónomo de carácter administrativo pueden ser impugnadas ante un tribunal electoral autónomo.

En Chile existe una dualidad de órganos especializados, autónomos entre sí, a uno de los cuales se le encomienda lo propiamente administrativo y que se

denomina Servicio Electoral. Particularmente, el contencioso electoral jurisdiccional en la República de Chile, se caracteriza por ser un sistema autónomo de jurisdicción especializada independiente del Poder Judicial, ya que cuenta con tribunales electorales cuyas resoluciones sobre los resultados electorales son definitivas e inatacables. En su integración, encontramos al Tribunal Calificador de las Elecciones, con competencia en el nivel nacional y con Tribunales Electorales Regionales que ejercen jurisdicción en cada una de las regiones en que se divide la República.

El Tribunal Calificador de las Elecciones⁸⁴, al momento de proceder a la calificación de las mismas, conocerá de las reclamaciones de nulidad y contra sus resoluciones no procede recurso alguno. Los Tribunales Electorales Regionales tienen facultades para calificar las elecciones de carácter gremial y las de los grupos intermedios, conocer de las impugnaciones que se interpongan con motivo de las elecciones de los mismos así como declarar las incompatibilidades de los dirigentes gremiales con la militancia de un partido político.

Es importante destacar que el Tribunal Constitucional⁸⁵ tiene facultades definidas en materia electoral, que se limitan exclusivamente a cuestiones relativas a la constitucionalidad de las convocatorias de los plebiscitos y a declarar la

⁸⁴ El Tribunal Calificador de las Elecciones conocerá del escrutinio general y de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, Senadores y Diputados, resolverá las reclamaciones que dieren lugar y proclamará a los electos y conocerá de los plebiscitos.

⁸⁵ El Tribunal Constitucional es un órgano del Estado autónomo e independiente de toda autoridad o poder

inconstitucionalidad de los movimientos, organizaciones y partidos políticos que atenten contra la Constitución.⁸⁶

En Perú hay una Oficina Nacional de Procesos Electorales y un Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, los cuales tienen una naturaleza administrativa y cuentan con una autonomía funcional. El sistema de jurisdicción especializada autónoma está integrado por el Jurado Nacional de Elecciones, que es la autoridad suprema en materia electoral, del referéndum, contra sus decisiones no procede recurso alguno. La legislación peruana establece un sistema biinstancial, ya que en primer lugar conocen de las impugnaciones los jurados provinciales y los recursos presentados contra éstos son resueltos por el Jurado Nacional de las Elecciones.

En Brasil, las impugnaciones electorales se presentan ante una rama especializada en materia electoral dentro del Poder Judicial y posteriormente cabe una impugnación de carácter constitucional ante el Supremo Tribunal Federal, cuando las resoluciones contravengan a la Constitución, denieguen el *habeas corpus* o el mandamiento de seguridad. La Constitución de la República del Brasil de 1988, establece que la organización de la justicia electoral está a cargo del Tribunal Superior Electoral, los Tribunales Regionales Electorales, los jueces electorales y las juntas electorales, los cuales, a excepción de las últimas, forman parte del Poder Judicial.

⁸⁶ Cortes Macías, Daniel, "Contencioso y Calificación Electoral en la República de Chile", en *Justicia Electoral* ., volumen 2, número 3, México, 1993, pp 50-56

En Costa Rica se encuentra un tribunal de jurisdicción especializada autónomo denominado Tribunal Supremo de Elecciones, que es el órgano encargado de salvaguardar la legalidad de los actos y procedimientos electorales. Sin embargo, cuenta con funciones administrativas de control y dirección de sus órganos subordinados.⁸⁷ Tiene competencia para resolver, en única instancia, las impugnaciones interpuestas en contra de las resoluciones de los órganos subordinados: practicar el escrutinio definitivo de las elecciones para presidente y vicepresidente, entre otras. Contra sus resoluciones no cabe recurso alguno, pero el artículo 103 constitucional establece como salvedad el de prevaricato, que es una acción penal en contra de ciertos servidores públicos, cuyos efectos no afectan el sentido de las resoluciones de dicho órgano jurisdiccional.

También cuenta con otras atribuciones como la de interpretar las leyes electorales y las normas constitucionales que se refieren a materia electoral; cuando se trate de discutir y aprobar los proyectos de ley relativos a la materia electoral, la Asamblea Legislativa debe consultar al Tribunal Supremo de Elecciones de modo que, para apartarse de la misma, la Asamblea debe de contar con una mayoría calificada de las dos terceras partes del total de sus miembros, por último, cabe mencionar que la Asamblea no podrá convertir las leyes y los proyectos sobre dichas materias, respecto de las cuales el Tribunal hubiera manifestado su desacuerdo.⁸⁸

⁸⁷ En Costa Rica son las juntas electorales las cuales se subdividen en provisionales o cantonales y en las juntas o comisiones receptoras de votos y el Director del Registro Civil de Costa Rica

⁸⁸ Villegas Antillon, Rafael, "El Tribunal Supremo de Elecciones en la Constitución de Costa Rica", en *Justicia Electoral.*, año 1, número 1, México, 1992, pp. 45-46.

CAPÍTULO TERCERO

EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUMARIO: 3.1 *Naturaleza jurídica*; 3.2 *La incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación*; 3.2.1 *Las discusiones sobre la necesidad de la incorporación*; 3.2.2 *La Reforma Política de 1996*; 3.2.3 *Incorporación física*; 3.3 *Integración y funcionamiento*; 3.3.1 *Proceso de selección de magistrados electorales*; 3.3.2 *La participación de la Suprema Corte de Justicia*; 3.3.3 *La Sala Superior*; 3.3.4 *Las Salas Regionales*; 3.4 *Estructura*; 3.5 *Facultades jurisdiccionales*; 3.5.1 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; 3.5.2 *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*; 3.5.3 *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*; 3.5.4 *Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; 3.5.5 *Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*; 3.6 *Corolario*

3.1. *Naturaleza jurídica*

Como se ha analizado con anterioridad, tal como lo señala Enrique Sánchez Bringas, antes de la reforma constitucional que en materia electoral tuvo lugar en 1986, el organismo responsable de la preparación y desarrollo de los procedimientos electorales, en el ámbito federal, era la Comisión Federal Electoral, cuya integración y funcionamiento reducían los espacios para el desarrollo de la democracia electoral de la nación.⁸⁹

Ese organismo, afirma nuestro autor, se tradujo en un mecanismo de control político que dosificaba, de acuerdo con las circunstancias y las condiciones políticas del país, las posiciones a las que los partidos de oposición aspiraban. En este sentido, la reforma mencionada permitió el establecimiento de un órgano autónomo, denominado Instituto Federal Electoral, en el que los grupos, las

⁸⁹ Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, p. 503.

asociaciones y los partidos políticos minoritarios tuvieron una mayor participación en los procedimientos electorales. Paralelamente, la reforma estableció, por primera vez en la historia política de la nación, un tribunal que, disponiendo de autonomía y patrimonio propio, tuvo a su cargo el conocimiento y la resolución de las impugnaciones que los partidos políticos o los candidatos, hicieran valer ante los agravios y violaciones que se suscitaban durante los procedimientos electorales: el Tribunal Federal de lo Contencioso Electoral que acreditó que la función jurisdiccional en materia electoral no sólo era viable, sino imprescindible para dar respuesta a los requerimientos democráticos de la población.⁹⁰

Posteriormente se produjeron nuevas reformas constitucionales en 1990 y en 1993, que dieron lugar al Tribunal Federal Electoral que, coincidiendo con Enrique Sánchez Bringas, en principio fue diseñado como una especie de cuarto poder que se encontraba al margen de los controles de la constitucionalidad de sus actos, de tal forma que en el texto constitucional, sin que fuera necesario, se le calificó enfáticamente, como la “máxima autoridad jurisdiccional electoral”, desconociendo que en toda función jurisdiccional y en cualquier materia, es y debe seguir siendo, el Poder Judicial de la Federación y, específicamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación la más elevada autoridad jurisdiccional.⁹¹

La reforma constitucional en materia electoral vigente a partir del 23 de agosto de 1996, se caracteriza, según nuestro autor, porque el Contencioso Electoral forma parte de las atribuciones del Poder Judicial de la Federación.⁹²

⁹⁰ *Ídem.*

⁹¹ *Ibidem.*

⁹² *Ídem.*, p. 504

La naturaleza jurídica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se traduce en un órgano jurisdiccional especializado en materia electoral, dependiente del Poder Judicial de la Federación. Es un órgano jurisdiccional que, en términos de lo dispuesto en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la máxima autoridad en la materia (con excepción de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral) y es el encargado, en última instancia, de aplicar, integrar e interpretar las leyes y la Constitución Federal. Además, es un órgano especializado no sólo por su función jurisdiccional (encargado de resolver, con imparcialidad y aplicando el derecho al caso concreto, las controversias que surjan) sino también, porque solamente se dedica a la materia electoral, es por eso que es considerado por Mario Melgar como un órgano de jurisdicción restringida por materia⁹³.

Por otra parte, el Tribunal Electoral no sólo es un tribunal de legalidad, ya que, con las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, por mandato expreso del texto constitucional realiza el control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales a través del sistema de medios de impugnación.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, base IV, de la Constitución, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se estableció un sistema de medios de impugnación en los términos señalados en el artículo 99 de la propia Constitución y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con el objeto de dar definitividad a las distintas etapas de los

⁹³ Melgar Adalid, Mario, "La Justicia Electoral", en *Cuadernos para la Reforma de la Justicia*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999, p. 51

procesos electorales y garantizar la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación libre y pacífica para fines políticos.

Asimismo, cabe señalar que el Tribunal Electoral goza de jurisdicción plena ya que puede confirmar, modificar o revocar los actos impugnados e incluso puede llegar a sustituir a la autoridad electoral.⁵⁴ Por ejemplo, en el caso de que un ciudadano obtenga una resolución favorable en cuanto a una violación a sus derechos político-electorales, ya sea porque no se le entregó su credencial para votar con fotografía o no fue incluido en la lista nominal de electores, puede presentarse a ejercer su derecho a votar con la sentencia del tribunal. De igual forma, existe gran cantidad de sentencias en juicios de revisión constitucional electoral en que, ante violaciones procedimentales, en lugar de sólo declarar fundado el agravio y devolverlo al tribunal responsable para que repare la violación y emita una nueva resolución conforme con el derecho, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha decidido, en plenitud de jurisdicción, entrar al estudio del fondo del asunto y, aplicando las disposiciones legales de las entidades federativas de que se trate, resuelve como si se tratara de la propia autoridad jurisdiccional responsable, con el objeto de que los actos electorales no se consuman de manera irreparable, dada la definitividad de las etapas electorales.

Respecto de la naturaleza jurídica de los actos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, seguimos la exposición de Ennque Sánchez Brngas

⁵⁴ Al respecto, en el artículo 6º, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación se dispone que “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme con las disposiciones del presente ordenamiento, resolverá los asuntos de su competencia con plena jurisdicción”

quien considera que dicho tribunal tiene atribuciones materialmente legislativas, administrativas y jurisdiccionales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 99 de la Constitución Federal.⁹⁵

a) Facultades materialmente legislativas.- Al Tribunal Electoral le compete fijar criterios de jurisprudencia que, a diferencia de la jurisprudencia que establecen los demás órganos del Poder Judicial de la Federación, no sólo resulta obligatoria para los tribunales o jueces, sino también para las autoridades electorales de naturaleza administrativa.⁹⁶

b) Facultades materialmente administrativas.- La más importante de las facultades administrativas con que cuenta el tribunal (de las no consideradas en favor de la Comisión de Administración, integrada por dos magistrados electorales incluido su presidente y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal) está la de proponer al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el presupuesto anual para que se incluya en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Además, la Sala Superior tiene la facultad de organizarse internamente, en lo administrativo, mediante la expedición de su reglamento interno y los acuerdos generales correspondientes.⁹⁷

c) Facultades materialmente jurisdiccionales.- Son aquellas atribuciones que el tribunal despliega al conocer y resolver las controversias que en materia

⁹⁵ Sánchez Bragas, Enrique, *op. cit.*, p. 521

⁹⁶ *Cfr.* Artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁹⁷ Véanse artículos 99, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 189 de la citada ley orgánica

electoral son sometidas a su consideración, y cuyas resoluciones son definitivas e inatacables.⁹⁸

3.2 La incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación

El Tribunal Electoral, por mandato constitucional, forma parte de la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación, debido a la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996. En realidad los partidos políticos consideraron que, con la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, se garantizaría la imparcialidad y la confiabilidad de sus resoluciones, porque dicho poder había cobrado una importante relevancia a partir de la reforma constitucional de diciembre de 1994, toda vez que se había desarrollado como el gran defensor del principio de supremacía constitucional y había luchado por consagrar su independencia frente al Ejecutivo y Legislativo.

La incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, como se mencionó, fue una consecuencia de las reformas constitucionales, ya que se modificaron, para dichos efectos, los artículos 41, 94 y 99 de nuestra Carta Magna; además, se agregó a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación el título décimo primero y se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 constitucionales.

⁹⁸ Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, p. 521

Sin duda uno de los momentos más importantes de la reforma política de 1996,⁹⁹ consistió en la incorporación del entonces Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, con el objeto de darle mayor autonomía, fortaleza operativa y autoridad en sus decisiones, puesto que se constituyó en el garante de la constitucionalidad y legalidad de las determinaciones de las autoridades electorales, función que debe corresponder a los tribunales y no a órganos políticos.

Consideramos que la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación fue una de las modificaciones más importantes al sistema de justicia electoral mexicano, porque con ello se instituyó la posibilidad real de componer los conflictos político-electorales por la vía del derecho y no mediante presiones o componendas políticas que transgredían la voluntad ciudadana plasmada en las urnas. Con la incorporación de dicho tribunal al órgano del estado encargado de resolver institucionalmente las controversias del ámbito federal, se logró el ambiente propicio para que los actores políticos, de antemano sabedores de las nuevas formas de contienda electoral, en caso de estar inconformes con resultados o formas de organización de las elecciones, pudieran confiar en un órgano especializado y profesional que resolviera sus quejas.

3.2.1 Las discusiones sobre la necesidad de la incorporación

Durante las discusiones sobre la reforma política de 1996, los integrantes del Poder Legislativo Federal enfocaron sus discusiones al régimen de los partidos

⁹⁹ Reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996 y la reforma a las leyes secundarias reglamentarias fue publicada en el mismo órgano de difusión del Estado mexicano el 22 de noviembre del mismo año.

políticos, a su financiamiento, la estructura y facultades del Instituto Federal Electoral y, en general, al sistema electoral. Sin embargo, también hicieron alusión a la justicia electoral, la cual nosotros consideramos toral en el desarrollo de la nueva democracia en México.

En la Cámara de Diputados, la iniciativa de incorporar al Poder Judicial de la Federación el entonces Tribunal Federal Electoral sufrió algunas críticas. El diputado Tonatiuh Bravo Padilla aseveró que al suprimirse del artículo 105, fracción II, la prohibición para poder ejercitar las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, no había argumento alguno para no considerar la eliminación de la misma prohibición de la fracción I de dicho numeral que regula las controversias constitucionales.¹⁰⁰

Por su parte, el diputado Francisco García Cervantes consideró como positiva la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación porque ello significaba la culminación de la etapa donde prevalecieron los criterios políticos sobre los jurisdiccionales. También tomó en cuenta la función que desempeña el Poder Judicial como el único garante de la constitucionalidad y de la legalidad en todos los ámbitos, incluyendo el electoral, y no sólo en los procesos electorales federales sino también en los locales.¹⁰¹ Por otro lado, el diputado Jorge Moreno Collado manifestó que el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional estaba de acuerdo con las reformas en cuanto a la conformación del Tribunal Electoral y de los recursos a su cargo.¹⁰²

¹⁰⁰ Diario de Debates. Sesión del 31 de julio de 1996, en *Derechos del Pueblo Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1998, tomo XIII, p. 835.

¹⁰¹ *Ídem*, p. 827

¹⁰² *Ibidem*, p. 830

En la Cámara de Senadores se sometió a discusión la reforma en el mes de agosto de 1996. El senador Amador Rodríguez Lozano expresó que el tema de la justicia electoral tiene una especial relevancia, y que la reforma contempló un sistema integral de justicia electoral que permite la revisión constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales. Además el Tribunal Electoral se erigió como el órgano garante del respeto a los derechos políticos. También agregó que la reforma colmó el reclamo social, político y académico de que la Suprema Corte conociera de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.¹⁰³

Por otro lado, hubo posturas en contra. El senador Héctor Sánchez López consideró que la reforma estaba incompleta al no suprimir la excepción que existe de la materia electoral respecto de las controversias constitucionales. Tampoco estuvo de acuerdo con el sistema de nombramiento de los magistrados electorales ya que los mismos responderían a los intereses de los grupos o sectores de los partidos políticos o del presidente de la República.¹⁰⁴

Consideramos que fue poco acertada la oposición de este legislador, porque, desde el punto de vista político, resultaba una postura que mermaba el poder del Senado de la República, toda vez que la propuesta de reformas sugería (tal como quedó aprobada y es norma vigente) que la designación de los magistrados electorales la realizara el Senado a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Además, su postura resultaba poco permanente, si se toma en consideración que la Corte propondría una terna de candidatos de entre quienes se hubieren destacado en el conocimiento de la materia electoral, sino que

¹⁰³ Diario de Debates. Sesión del 1º de agosto de 1996, en *op. cit.*, p.377

¹⁰⁴ *Ídem*, p. 385

además cumplieran los requisitos de ser personas honestas y que, adicionalmente, no hubieren tenido cargos partidistas o hubieren sido candidatos a cargo de elección popular, lo cual anula en buena medida, desde nuestra perspectiva, los vínculos partidistas que las personas propuestas pudieran tener.

3.2.2 La Reforma Política de 1996

Asegura Fernando Franco González Salas que después de arduas negociaciones, desde enero de 1995, con la participación del gobierno, partidos políticos, organizaciones y agrupaciones, así como de ciudadanos interesados, se logró la firma de una iniciativa compartida por el titular del Poder Ejecutivo y por los coordinadores parlamentarios de todas las fuerzas políticas representadas en las Cámaras de Diputados y de Senadores. Con las modificaciones introducidas por los legisladores, algunas de fondo, se aprobaron las reformas constitucionales propuestas en la iniciativa, por unanimidad, en un hecho inédito en la vida de México.¹⁰⁵

Al incorporarse el Tribunal Electoral al Poder Judicial, con buena técnica constitucional, por cierto, se buscó su ubicación normativa en el Capítulo IV del Título Tercero del texto fundamental, para lo cual se fusionaron los dos párrafos del artículo 99 al 98 con alguna reforma pertinente, lo que permitió incluir toda la regulación del “Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación” en el último numeral.

¹⁰⁵ Franco González Salas, Fernando, “La Incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación”, en *Cuadernos del Centro de Documentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, 1996, p. 3.

La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, que fue aprobada por el consenso de las cuatro fracciones de los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, consistió en los siguientes puntos fundamentales:

- a) La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y el reconocimiento como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial. (Artículos 94, primer párrafo y 99, primer párrafo, constitucionales). La reforma constitucional en materia electoral de 1996 ordenó la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, definiéndolo como órgano especializado y máxima autoridad en la materia, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105, que otorga competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las acciones de inconstitucionalidad por la no conformidad con la Constitución de las leyes electorales.

- b) El fortalecimiento de la estructura orgánica del Tribunal Electoral con la creación de la Sala Superior y las cinco Salas Regionales, desapareciendo la Sala Central y la Sala de Segunda Instancia. (Artículo 99, párrafo segundo, constitucional). El cambio en la ubicación y facultades del Tribunal Electoral presentó también alteraciones a su estructura orgánica. El Tribunal funciona con una Sala Superior permanente, integrada por siete magistrados, y Salas Regionales, que funcionan sólo durante los procesos electorales federales, integradas por tres magistrados; con la reforma desapareció la figura del juez instructor.

- c) La ratificación de la competencia del Tribunal para resolver en forma definitiva e inatacable los medios de impugnación interpuestos en contra de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales. (Artículo 99, párrafo cuarto, fracciones I a III, de la Constitución Federal).
- d) El establecimiento del Tribunal Electoral como un órgano de control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales, a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral (Artículo 99, párrafo cuarto, fracciones I a IV, de la Constitución federal).
- e) La ampliación de la competencia del Tribunal Electoral para conocer de los juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, que se promuevan por la violación a los derechos a votar, ser votado en las elecciones y de asociarse libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país (Artículo 99, párrafo cuarto, fracción V, constitucional). Con esta competencia otorgada al Tribunal Electoral se cerró el círculo de protección constitucional en la materia político-electoral. Por primera vez, y respetando nuestra larga tradición jurídica que separaba las garantías individuales y los derechos políticos, se establece la base para un procedimiento de protección a estos últimos, similar al juicio de amparo que protege las garantías individuales, pero que responde a las especificidades y condiciones en que se ejercen aquellos.
- f) El fortalecimiento del sistema de medios de impugnación en materia electoral para garantizar el cumplimiento de los principios de constitucionalidad y

legalidad de los actos y resoluciones electorales (Artículo 41, párrafo segundo, base IV, de la Constitución federal).

g) Se modificó el sistema de calificación de la elección presidencial otorgándosele a la Sala Superior la facultad de realizar el cómputo, calificar y hacer la declaración de presidente electo (Artículo 99, párrafo cuarto, fracción II, constitucional).

Cabe señalar que a la competencia del Tribunal Electoral de resolver en definitiva los medios de impugnación promovidos en contra de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales, se le añade la importantísima facultad para que el Tribunal, por conducto de la Sala Superior, realice el cómputo final de la elección para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y una vez realizado el mismo, haga la declaración de validez de los comicios y declare cuál de los candidatos obtuvo el triunfo. Esto convierte al Tribunal Electoral en el órgano que tiene en sus manos la decisión final sobre la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Con esa trascendental medida, el Constituyente concluyó toda una larga historia de los “colegios electorales”, que acompañaron a nuestros procesos electorales desde que el país inició su vida independiente —con excepciones parciales como ya se dijo, en los regímenes centralistas del siglo pasado— hasta 1993 en que desaparecieron los colegios de las Cámaras de Diputados y Senadores y en 1996 en que se elimina para la elección presidencial.

No debe perderse de vista que la figura subsiste, como excepción en casos en que no hay comicios, según lo previsto en la fracción XXVI del artículo 73, en relación con los artículos 84 y 85, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen la facultad del Congreso de la Unión para que se erija en colegio electoral, con el objeto de designar al presidente sustituto, interino o provisional, cuando ya existiendo presidente electo, se de su ausencia definitiva antes de tomar posesión del cargo o durante su ejercicio;

- h) El sistema de elección de los magistrados electorales de las salas que integran al Tribunal Electoral se modificó, al establecerse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación propondría la terna correspondiente a la Cámara de Senadores para que ésta los designe (Artículo 99, párrafo octavo, de la Constitución federal).

- i) El otorgamiento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la competencia para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general en materia electoral y nuestra Constitución Federal (Artículo 105, fracción II, inciso f), constitucional).

Como se verá en los siguientes capítulos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha logrado consolidarse como una institución confiable, lo cual

se demuestra con el número y sentido de los asuntos que ha resuelto, los cuales se han ido incrementando año con año.¹⁰⁶

3.2.3 Incorporación física

Según se dispuso en el artículo Noveno Transitorio del Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996, por el que se reformaron y adicionaron diversos preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la totalidad de los bienes muebles e inmuebles destinados al Tribunal Federal Electoral, quedarían destinados al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de garantizar su adecuado funcionamiento.

3.3 Integración y funcionamiento

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se integra, en términos de lo dispuesto en los artículos 185, 187 y 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por una Sala Superior, con sede en el Distrito Federal, y cinco Salas Regionales que están ubicadas en cada una de las ciudades cabecera de las cinco circunscripciones plurinominales en las que se divide el territorio nacional, por lo tanto, las sedes de las distintas Salas Regionales son Guadalajara, Jalisco; Monterrey, Nuevo León; Xalapa, Veracruz; México, Distrito Federal y Toluca, Estado de México. Es importante señalar que sólo la Sala Superior es un órgano jurisdiccional permanente, esto es, funciona tanto en procesos electorales federales como en el lapso que transcurre entre los mismos: mientras que las

¹⁰⁶ Al respecto puede verse el anexo 1 del presente trabajo en el que se presentan las estadísticas más importantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Salas Regionales sólo se integran y funcionan durante los procesos electorales federales.

En este orden de ideas, contrariamente a ciertas corrientes de opinión que postulan que las Salas Regionales debían ser órganos permanentes y no temporales como actualmente se contempla en la legislación, consideramos que su papel en la resolución de los medios de impugnación en materia electoral, al menos en el último proceso electoral federal y atendiendo sólo a un criterio cuantitativo, se ha reducido considerablemente, por lo que no resulta oportuna, siquiera, la discusión sobre su permanencia, en virtud de que su eficiencia no ha sido probada al máximo.

La Sala Superior se integra con siete magistrados electorales quienes eligen de entre sus miembros al presidente del Tribunal Electoral para ejercer el cargo durante cuatro años con la posibilidad de ser reelecto por un período más. Los magistrados electorales que integran la Sala Superior y las Regionales son electos por el voto de las dos terceras partes del quórum de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los magistrados electorales de la Sala Superior deben satisfacer los requisitos que la Constitución exige para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y duran en su encargo diez años improrrogables, en tanto que los magistrados regionales deben cumplir los requisitos que corresponden a los cargos de los magistrados de tribunales colegiados de circuito y el período de su encargo es de ocho años improrrogables, salvo que sean promovidos a cargos

superiores. Además, el tribunal cuenta con el personal jurídico y administrativo necesario para su funcionamiento.

Por otro lado, según lo ordena en el artículo 101 constitucional, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, en ningún caso podrán aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia; tampoco podrán actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, durante los dos años siguientes a la fecha de su retiro.

En lo que se refiere a la responsabilidad en el servicio público, de acuerdo con el artículo 108 constitucional, todos los servidores del Tribunal Electoral, como miembros del Poder Judicial de la Federación, son responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus atribuciones. Por su parte, los magistrados de la Sala Superior disponen de inmunidad constitucional por lo que se requiere de la acción de procedencia ante la Cámara de Diputados para que sean sometidos a los procedimientos penales derivados de ilícitos ajenos a su encargo de los que sean presuntamente responsables. También son sujetos de juicio político en los términos del artículo 110 constitucional.

Por lo que se refiere a la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral, ésta está depositada, según se dispone en el artículo 99, párrafo séptimo, de la Constitución General de la República, en una comisión del Consejo de la Judicatura Federal que se compone por el presidente del Tribunal

Electoral, quien la preside, con un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación, y por tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

En cuanto al funcionamiento del Tribunal Electoral, las Sala Superior y las Salas Regionales deben realizar sus sesiones de resolución de los asuntos de su competencia en forma pública y cuando alguna de ellas sustente tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de algún acto o resolución o sobre la interpretación de algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y esa tesis pueda considerarse contradictoria con alguna que hubiesen sostenido las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los ministros, las Salas o las partes, pueden denunciar la contradicción para que sea el Pleno de la Suprema Corte quien decida en definitiva la tesis que deba prevalecer, las cuales, por su propia naturaleza, no afectarán los asuntos ya resueltos.

Respecto de la contradicción de tesis, hoy día se encuentra para resolver una contradicción entre una sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que sostiene que sólo los órganos del Poder Judicial de la Federación pueden controlar la constitucionalidad de disposiciones de carácter general a través del juicio de amparo y una de la Sala Superior que sostiene que dicho organismo tiene atribuciones para declarar la inaplicabilidad de una disposición de carácter general en materia electoral cuando ésta contravenga a la Constitución. Respecto de qué criterio debe prevalecer, consideramos que en realidad no existe contradicción, en virtud de lo que explicamos en la primera parte del capítulo quinto de este trabajo, toda vez que cuando la Corte sostuvo

dicho criterio aún no entraba en vigor la reforma en materia electoral, que estableció mecanismos de control constitucional de los que conocería la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación (acción de inconstitucionalidad en materia electoral) como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (medios de impugnación en materia electoral)

En otro orden de ideas, las renunciaciones, ausencias y licencias de los magistrados electorales de la Sala Superior deben ser tramitadas, cubiertas y otorgadas por la propia sala, conforme a las reglas establecidas por el artículo 98 constitucional para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es decir, en el caso de las renunciaciones, solamente procederá por causas graves y deben ser comunicadas por la Sala Superior a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta lo haga del conocimiento de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente, y por lo que se refiere a las licencias, cuando no excedan de un mes, pueden ser concedidas por la propia Sala Superior y las que excedan de ese tiempo tendrán que ser autorizadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta proceda a realizar una propuesta al Senado para que se designe un magistrado interino.¹⁰⁷

3.3.1 Proceso de selección de magistrados electorales

Es digno de mención el cambio en el procedimiento para la designación de los magistrados. Ahora son designados, como ya se mencionó, por el voto calificado de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, de entre las propuestas que envíe la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por

¹⁰⁷ Véase artículo 227 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

tanto, el Poder Ejecutivo ya no participa en la integración del Tribunal, como tampoco lo hace en los órganos del Instituto Federal Electoral.

En efecto, con la reforma publicada el 22 de agosto de 1996 en el *Diario Oficial de la Federación* se eliminó la intervención del Poder Ejecutivo en la designación de los magistrados electorales. Al respecto, es importante señalar que en el artículo 99, párrafo octavo, de la Constitución dispone que la ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondiente para la designación de los magistrados del Tribunal Electoral. No obstante ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para elegir a los actuales magistrados de la Sala Superior, antes de la expedición de la ley, estableció un procedimiento y lanzó una convocatoria abierta a todo interesado, para que presentaran su solicitud a efecto de ser considerados como candidatos a ocupar el cargo de magistrado, si bien en un transitorio de su acuerdo señaló que tal procedimiento quedaba condicionado a lo que en su momento señalara el legislador.

Actualmente, como ya se explicó, los integrantes de la Sala Superior y los de las Salas Regionales son electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, para lograr el consenso de los partidos políticos de oposición, en el nombramiento de los actuales magistrados, el cual debió de verificarse antes del 31 de octubre de 1996, se exigió el voto de las tres cuartas partes, esto último de conformidad con el artículo quinto transitorio, siendo de destacar el hecho de que el nombramiento de todos los magistrados de la Sala

Superior fueron realizados por unanimidad de votos de la Cámara de Senadores, hecho sin precedente en la integración de un órgano de esta naturaleza.

Para ser magistrado de la Sala Superior, según se dispone en el párrafo octavo del artículo 99 de la Constitución General de la República, se deben cumplir los mismos requisitos constitucionales que operan para ser ministro de la Suprema Corte y para ser magistrado de las Salas Regionales, atento a lo prescrito en el párrafo noveno del mismo precepto, se deben satisfacer los mismos requisitos constitucionales para ser magistrado de un Tribunal Colegiado de Circuito.

Además, conforme con lo que establecen los artículos 212 y 213 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación tienen que cumplir con ciertos requisitos especiales relativos a su idoneidad profesional y desvinculación política, como son contar con credencial para votar con fotografía, tener de preferencia conocimientos en materia electoral, no desempeñar o haber desempeñado el cargo de presidente de un Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político, no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular durante los seis años inmediatos anteriores a su designación, y no desempeñar o haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal de algún partido político durante los seis años inmediatos anteriores a su designación.

3.3.2 La participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La Suprema Corte de la Nación participa en la integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la conformación y presentación de

las ternas para que de ahí, la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente realice el nombramiento de los magistrados que integran cada una de las salas del Tribunal Electoral. Debido a esta facultad constitucional que la norma fundamental le otorga a la Suprema Corte, es que podemos corroborar que, a pesar de que dicho tribunal sea la máxima autoridad en la materia, en realidad la Suprema Corte es la cabeza de dicho sistema de justicia electoral, por lo que al Tribunal Electoral se le puede ubicar como un órgano jurisdiccional de menor jerarquía.

Ahora bien, el procedimiento de la designación se encuentra regulado en el artículo 198 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y consiste fundamentalmente, en lo siguiente:

- 1.- El Pleno de la Suprema Corte, en sesión privada, aprueba las propuestas y define una terna que será presentada ante la Cámara de Senadores o ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en caso de receso de la primera.
- 2.- El presidente de la Suprema Corte hace llegar a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente, una terna para cada uno de los cargos de magistrado, indicando la sala para la cual se propone la terna.
- 3.- La Cámara de Senadores o la Comisión Permanente elegirá, por mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes y dentro de los ocho días siguientes a la recepción de la terna, a la persona que deba de ser nombrada y la sala que le corresponde.

4.- Si ninguno de los candidatos obtuviera la mayoría calificada, se le notificará a la Suprema Corte para que presente una nueva terna, la que deberá remitirse dentro de los tres días siguientes, la cual deberá ser resuelta dentro de los cinco días siguientes a su recepción.

La ley en comento no señala qué procede en el supuesto de que esta segunda terna sea rechazada. Al la fecha no se ha presentado este supuesto, pero consideramos que en el caso de actualizarse, la Corte debía tener la atribución de decidir quién debe fungir como magistrado electoral, al menos interino, en lo que se logra obtener el consenso de los miembros del Senado.

3.3.3 La Sala Superior

Como ya se expresó, la Sala Superior está formada por siete magistrados, electos para un período de diez años improrrogables. Dicha sala elige a su propio presidente para un período de cuatro años y, tiene su sede en el Distrito Federal.

El último viernes del mes de septiembre de dos mil, la Sala Superior eligió a su presidente mediante un procedimiento público en el que cada magistrado depositó en una urna el nombre del magistrado por el que emitió su voto y resultó electo, en una segunda ronda de votación, por mayoría de cuatro votos, el actual presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Para sesionar válidamente se requiere un *quorum* de cuatro miembros, salvo cuando se trate de la declaración de validez y presidente electo de los Estados

Unidos Mexicanos, para lo cual se requiere la presencia de seis de sus miembros. Sus resoluciones pueden ser tomadas por unanimidad, mayoría simple (en caso de empate el presidente tiene voto de calidad) y mayoría calificada en los casos en que la ley así lo determina, por ejemplo cuando se establece o se interrumpe jurisprudencia.

3.3.4 Las Salas Regionales

Las Salas Regionales se integran con tres magistrados que ocupan el cargo por ocho años improrrogables, salvo que sean promovidos para un cargo superior. Cada Sala Regional elige a su presidente para cada proceso electoral. Su sede es la ciudad designada como cabecera de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en las que se divide el territorio nacional.

Para sesionar válidamente se requiere la presencia de sus tres miembros. Sus resoluciones son tomadas por unanimidad o por mayoría de votos.

3.4 Estructura

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación además cuenta, para su funcionamiento, con los funcionarios judiciales siguientes un Secretario General de Acuerdos, un Subsecretario General de Acuerdos, secretarios instructores, secretarios de estudio y cuenta y actuarios.

El Secretario General de Acuerdos es nombrado por dicha sala, teniendo a su cargo el cómputo de las votaciones y formular el acta respectiva de las sesiones, así como operar el control de turno de los magistrados, supervisar el funcionamiento de la Oficialía de Partes, realizar las notificaciones en tiempo y forma a través de la oficina de actuarios y autorizar, con su firma, las actuaciones de la Sala Superior, entre otras funciones. Los secretarios instructores y de estudio y cuenta cumplen la importante función de colaborar con los magistrados ponentes en la sustanciación de los expedientes y en el estudio de los mismos para la elaboración de los proyectos de sentencia respectivos, además dan fe de las actuaciones de los magistrados.

Por otro lado, el Tribunal Electoral es controlado por un órgano administrativo denominado Comisión de Administración del Consejo de la Judicatura Federal, que es el encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de sus miembros, es permanente y sesiona en la sede de la Sala Superior del Tribunal Electoral. Dicho órgano se encuentra integrado por el presidente del Tribunal, un magistrado de la Sala Superior designado por insaculación y tres consejeros de la Judicatura Federal.

En realidad, la Comisión de Administración es la encargada de manejar los recursos humanos, financieros y materiales del tribunal, funciones que realiza por conducto de una Secretaría Administrativa que depende de la Comisión y cuyo titular funge como secretario de dicho órgano.

Además, la Comisión de Administración cuenta con órganos auxiliares que son la Contraloría Interna, los Delegados Administrativos en cada una de las Salas Regionales y el Centro de Capacitación Judicial, que es el encargado de llevar a cabo las tareas de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Tribunal Electoral.

Ahora bien, respecto de la estructura orgánica que el actual tribunal recibió de su antecesor Tribunal Federal Electoral, consideramos pertinente hacer una crítica a lo que se denomina Centro de Capacitación Judicial Electoral, que tienen como una función primordial la de capacitar y actualizar al personal jurídico del tribunal, tarea que resulta poco práctica, en virtud de que quienes tienen un alto grado de profesionalización son los secretarios de estudio y cuenta e instructores adscritos a la Sala Superior y su conocimiento de los tópicos electorales resulta muy por encima de los que difunden los profesores investigadores del citado centro.

Por otro lado, cabe destacar que si bien en la Comisión de Administración participan consejeros de la Judicatura Federal, el personal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, paradójicamente, no forma parte de la carrera judicial de dicho poder, según dispone el artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y que, ha quedado evidenciado en las diversas convocatorias cerradas para designar jueces de distrito en las que se excluye de participar a dichos servidores, siendo que, en la designación de las vacantes de magistrados electorales, sí se incluye dentro de las ternas que se proponen al Senado a miembros del Poder Judicial, distintos a los candidatos del citado tribunal. Lo anterior, en nuestro parecer, refleja que aunque jurídicamente el

Tribunal Electoral se encuentra inmerso en el Poder Judicial de la Federación, en realidad no ha habido una integración plena, lo cual vuelve, en cierto sentido muy vulnerable a tan importante órgano para la vida democrática del país.

Por otro lado, dentro de la estructura del Tribunal Electoral se encuentran establecidas las coordinaciones adscritas a la presidencia. La primera de ellas es la Coordinación de Jurisprudencia y de Estadística Judicial cuya función principal es la de compilar, sistematizar y publicar la jurisprudencia y los criterios relevantes. Además, se encarga de registrar la información estadística derivada de los expedientes sustanciados y resueltos por las salas del tribunal.

De igual forma, encontramos a la Coordinación de Relaciones con Organismos Electorales que coadyuva en el establecimiento y promoción de relaciones con organismos nacionales y extranjeros vinculados a la materia electoral. La Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico tiene a su cargo el manejo de los centros de documentación especializados en materia político-electoral para su consulta por los miembros del tribunal y el público en general. Por último, mencionaremos la Coordinación de Comunicación Social, encargada de captar y analizar la información difundida en los medios de comunicación y de fortalecer la imagen institucional del tribunal. Cabe mencionar que cada Sala Regional nombra un Secretario General, previa aprobación de la Comisión de Administración, que tiene funciones similares a las del Secretario General de Acuerdos.

3.5 Facultades jurisdiccionales

El Tribunal Electoral es un órgano jurisdiccional porque aplica normas generales a casos concretos resolviendo controversias pero únicamente en materia electoral. Es un órgano jurisdiccional imparcial encargado de resolver los conflictos que se presenten entre las autoridades electorales federales y estatales y, los partidos políticos, candidatos y ciudadanos. Dicho tribunal, conforme lo dispone el primer párrafo del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia (salvo en acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación). Ahora bien, el mismo precepto constitucional, en las distintas fracciones del párrafo cuarto, dispone la competencia jurisdiccional del Tribunal Electoral, el cual se encuentra reglamentado por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación,¹⁰⁸ en la que se detallan los recursos administrativos y jurisdiccionales, así como los juicios para la resolución de las controversias electorales.

3.5.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 99, párrafo cuarto, de la Constitución Federal se encuentra establecida la competencia del Tribunal Electoral, el cual, está facultado para resolver, en forma definitiva e inatacable, los asuntos siguientes:

¹⁰⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de noviembre de 1996

1.- Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores, las cuales, se llevan acabo, en primera instancia, ante las Salas Regionales a través del juicio de inconformidad y, en segunda instancia, ante la Sala Superior a través del recurso de reconsideración.¹⁰⁹

El juicio de inconformidad¹¹⁰ es un medio de impugnación que los partidos políticos y, en algunos casos los candidatos (por motivos de inelegibilidad), interponen ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para combatir los resultados consignados en las actas de cómputo respectivas de la elección de diputados o senadores de mayoría relativa o de representación proporcional; el otorgamiento de constancias de mayoría y de validez o de asignación de primera minoría, que violen normas constitucionales y legales respecto de las elecciones de los integrantes del Poder Legislativo y de presidente de la República. Lo podemos considerar como una garantía constitucional ya que es un instrumento procesal que se utiliza cuando la autoridad electoral emite un acto que viola la Constitución o las leyes y cuya finalidad es reparar el daño causado.

El recurso de reconsideración¹¹¹ es un medio de impugnación que fue creado para combatir la inconstitucionalidad e ilegalidad de las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad que se hayan promovido con motivo de las elecciones de diputados y senadores. En este caso, el citado medio de impugnación es un recurso, ya que abre una segunda instancia ante un órgano jerárquicamente superior (la Sala Superior) y que permite el

¹⁰⁹ Cfr. Artículos 99, párrafo cuarto, fracción I, de la Constitución federal.

¹¹⁰ Este juicio se encuentra regulado en los artículos 49 a 60 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

¹¹¹ Regulado en los artículos 61 a 69 de la ya citada ley general

examen del acto impugnado, de acuerdo con los agravios planteados por el recurrente. También es promovido para impugnar las asignaciones que realiza el Consejo General del Instituto Federal Electoral de diputados y senadores por el principio de representación proporcional. En este caso, el recurso de reconsideración reviste la naturaleza de un recurso extraordinario, que da lugar a un nuevo proceso totalmente ajeno al de origen.

2.- Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia ante la Sala Superior a través del juicio de inconformidad.¹¹²

Una vez resueltos dichos juicios, la Sala Superior debe realizar el cómputo final de la elección de presidente de la República, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y de presidente electo al candidato que hubiere obtenido el mayor número de votos.

3.- Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las impugnables mediante los juicios de inconformidad o reconsideración (sobre los resultados electorales federales), que violen normas constitucionales y legales, a través del recurso de apelación,¹¹³ que conocen tanto la Sala Superior como las Salas Regionales.

El recurso de apelación es un medio de impugnación a través del cual se revisa la constitucionalidad y la legalidad de los actos y resoluciones de los órganos

¹¹² Cfr. Artículos 99, párrafo cuarto, fracción II, constitucional, así como 189, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹¹³ Regulado en los artículos 40 a 48 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

superiores del Instituto Federal Electoral, siempre que no sean controvertibles a través de otro medio de impugnación

4.- 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, que se lleva a cabo a través del juicio de revisión constitucional electoral.¹¹⁴

5.- Las impugnaciones de actos o resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos a votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país en los términos que señala la Constitución y sus leyes por medio del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano,¹¹⁵ innovación en nuestro ordenamiento constitucional y que podría ser considerado como un mecanismo paralelo al juicio de amparo cuya finalidad es proteger los derechos políticos, que no forman parte de las garantías individuales, según la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ya citamos.

6.- Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores, a través de un procedimiento regulado en el Reglamento Interior del Tribunal Electoral.¹¹⁶

¹¹⁴ Establecido en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, constitucional y regulado específicamente en los artículos 86 a 93 de la citada ley general

¹¹⁵ Establecido en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Federal, y regulado específicamente en los artículos 79 a 85 de la citada ley general

¹¹⁶ Artículo 99, párrafo cuarto, fracción VI, de la Constitución General de la República

7.- Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, que se lleva a cabo por medio de un juicio de naturaleza laboral, establecido en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción VII, de la Constitución Federal y regulado en los artículos 94 a 108 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

8.- La determinación e imposición de sanciones en la materia, también a través del recurso de apelación.

3.5.2 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación fue reformada en 1996 y se adicionó el título décimo primero, que regula la integración, facultades y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el artículo 186 reproduce y amplía la competencia que la Constitución le otorga al Tribunal Electoral, por ejemplo, además de establecer la competencia para resolver en única instancia, de manera definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre la elección presidencial, prescribe que la Sala Superior, a más tardar el 6 de septiembre del año de la elección, realizará el cómputo final.

Asimismo, en dicha Ley Orgánica se agrega que, una vez formulada la declaración de validez de la elección y de presidente electo, se notificará a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en el mes de septiembre del año de la elección, para que ordene de inmediato la expedición y publicación del Bando Solemne al que se refiere el artículo 74, fracción I, de la Constitución.¹¹⁷

¹¹⁷ Artículo 186, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

En cuanto al juicio de revisión constitucional, establece que para su procedencia se deben de cumplir con los siguientes requisitos:¹¹⁸

- a) Que se viole algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales.
- c) Que sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos.

Por lo que toca a la competencia para conocer del juicio para la protección de los derechos político-electorales,¹¹⁹ agrega el derecho de asociarse libre e individualmente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos. También establece la competencia para fijar jurisprudencia, elaborar el proyecto de presupuesto, expedir su Reglamento Interior y los acuerdos generales necesarios para su adecuado funcionamiento, desarrollar tareas de formación, investigación, capacitación y difusión en la materia y conducir las relaciones con otros tribunales electorales, autoridades e instituciones, nacionales e internacionales.¹²⁰

¹¹⁸ Artículo 186, fracción III, inciso b), de la citada ley orgánica

¹¹⁹ Artículo 186, fracción III, inciso c), de la citada ley orgánica

¹²⁰ Artículo 186, fracciones IV, VI, VII, VIII y IX, de la citada ley orgánica.

Por otro lado, en su artículo 189 establece la competencia de la Sala Superior, para conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

- a) Los juicios de inconformidad, en única instancia, que se presenten en contra de los cómputos distritales de la elección para presidente de la República.
- b) Los recursos de reconsideración que, en segunda instancia, se presenten en contra de las resoluciones de las Salas Regionales recaídas a los medios de impugnación en las elecciones federales de diputados y senadores.
- c) Los recursos de apelación, en única instancia, que se presenten en contra de los actos y resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, del consejero presidente, de la Junta General Ejecutiva y del informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto.
- d) Los recursos de apelación, en única instancia, que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal durante el tiempo en que no se desarrollen procesos electorales federales.
- e) Los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales en las entidades federativas, que violen un precepto constitucional y que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el

resultado final de las elecciones de gobernadores, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, diputados locales y diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de los ayuntamientos o de los órganos político-administrativos del Distrito Federal.

- f) Los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en única instancia.
- g) Las impugnaciones por la determinación y aplicación de sanciones a ciudadanos, partidos políticos, organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, observadores y cualquier otra persona física o moral.

En cambio, las facultades jurisdiccionales de las Salas Regionales están reguladas en el artículo 195 de la ley en comento, el cual prescribe que serán competentes para conocer y resolver:

- a) Durante la etapa de preparación de la elección en los procesos federales ordinarios, en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los recursos de apelación que se presenten contra actos de la autoridad electoral federal, con excepción de los del Consejo General, del consejero presidente y de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.
- b) Los juicios de inconformidad que se presenten en las elecciones federales de diputados y senadores durante la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones en los procesos federales ordinarios.

- c) Los juicios para preservar los derechos político-electorales del ciudadano, en única instancia y de forma definitiva e inatacable, que sean promovidos con motivo de los procesos electorales federales ordinarios.
- d) Calificar y resolver las excusas que presenten los magistrados electorales de la sala respectiva.
- e) Encomendar a los secretarios y actuarios la realización de diligencias fuera de la sala.
- f) Fijar la fecha y hora de las sesiones públicas.
- g) Elegir a su presidente.
- h) Nombrar al secretario general, secretarios, actuarios y al demás personal jurídico y administrativo.

3.5.3 Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Debido a la reforma constitucional de 1996, fue expedida la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de nuestra Constitución Federal. Dicho ordenamiento tiene por objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como dar definitividad a los distintos actos y etapas de los procesos electorales. La Ley

desarrolla cada uno de los medios de impugnación y además establece normas comunes a estos últimos.

La Ley prescribe que la Sala Superior es competente para conocer:

1.- Del recurso de apelación:

- a) Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales.
- b) Durante el proceso electoral federal cuando se impugnen actos o resoluciones del consejero presidente, Consejo General y la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral. (Artículo 44, párrafos 1 y 2, inciso a).

2.- De los juicios de inconformidad que se interpongan en contra de los resultados consignados en las actas de cómputo distrital de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas ó por error aritmético (Artículo 53, párrafo 1, inciso a), en relación con el 50, párrafo 1, inciso a).

3.- Del recurso de reconsideración que procede para impugnar sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como por las asignaciones, por el principio de representación proporcional, que realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral (Artículo 64).

4.- Del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano durante los procesos electorales federales, en el tiempo que transcurra

entre dos procesos electorales federales y en los procesos electorales extraordinarios:

- a) Cuando habiendo cumplido todos los requisitos y trámites correspondientes el ciudadano no hubiere obtenido oportunamente la credencial para votar con fotografía.
- b) Cuando habiendo obtenido la credencial para votar con fotografía, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio.
- c) Cuando el ciudadano considere haber sido excluido indebidamente de la lista nominal de electores correspondiente a su domicilio.
- d) Cuando al ciudadano se le viole su derecho político-electoral a ser votado siempre que:
 - Habiendo sido propuesto como candidato por un partido político le sea negado indebidamente su registro como tal a un cargo de elección popular.
 - Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales del ciudadano (Artículo 83).

5.- Del juicio de revisión constitucional electoral en contra de actos y resoluciones relativos a las elecciones de gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, diputados a la Asamblea Legislativa, y ayuntamientos o titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal (Artículo 87)

6.- Del juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales el Instituto Federal Electoral y su servidores públicos (artículo 94, párrafo primero).

Las Salas Regionales tienen facultades para conocer:

1.- Del recurso de apelación durante el proceso electoral federal. Será competente la Sala Regional que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya realizado el acto o dictado la resolución impugnada por los órganos del Instituto Federal Electoral (artículo 44, párrafo 2, inciso b)

2.- Del juicio de inconformidad también conocerá la Sala Regional que ejerza jurisdicción sobre la circunscripción plurinominal a la que pertenezca la autoridad responsable tratándose de las elecciones de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, de senadores de mayoría relativa, de asignación a la primera minoría y de representación proporcional (artículo 53, párrafo 1, inciso b)

3.- Del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la Sala Regional que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, en los siguientes casos (artículo 83, párrafo 1, fracción III):

a) Cuando habiendo cumplido todos los requisitos y trámites correspondientes el ciudadano no hubiere obtenido oportunamente la credencial para votar con fotografía.

b) Cuando habiendo obtenido la credencial para votar con fotografía, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio.

c) Cuando el ciudadano considere haber sido excluido indebidamente de la lista nominal de electores correspondiente a su domicilio (artículo 80, párrafo 1, incisos a), b) y c).

3.5.4 Ley Reglamentaria de los las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 68, segundo párrafo, de la citada ley, cuando una acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Al respecto, si bien se trata de una facultad con que cuentan los ministros que sustancien acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, el rendir una opinión por parte de la Sala Superior deviene en una obligación dentro de ese sistema de control constitucional. Las opiniones no tienen mayor objeto que brindar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación mayores elementos técnicos y electorales que le permitan resolver con mayor conocimiento.

En este sentido, al ser la Sala Superior del Tribunal Electoral el órgano especializado en la materia, dichas opiniones, en realidad, resultan muchas veces enriquecedoras en conceptos jurídico electorales, análisis profundos y detallados de los conceptos de invalidez planteados y, por tanto, estimamos debían dársele mayor relevancia de la que actualmente se le otorga.

3.5.5 Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La Sala Superior del Tribunal Electoral expidió su propio Reglamento Interior en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 99, párrafo séptimo, de nuestra Constitución Federal y de conformidad con los artículos 186, párrafo primero, fracción VII y 189, párrafo primero, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

ARTICULO 186

En los términos de lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, 60, párrafos segundo y tercero, y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución; las leyes aplicables, es competente para:

VII. Expedir su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento;...

ARTICULO 189

La Sala Superior tendrá competencia para:

X. Aprobar el Reglamento Interno que someta a su consideración la Comisión de Administración y dictar los acuerdos generales en las materias de su competencia;...

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4º, del citado ordenamiento reglamentario, la Sala Superior del Tribunal Electoral tiene las siguientes atribuciones:

I.- Resolver en única instancia, en forma definitiva e inatacable, los conflictos o diferencias laborales que se susciten entre la Sala Superior y sus servidores, previo dictamen que al efecto elabora la Comisión Sustanciadora.

II.- Resolver en forma definitiva e inatacable, la apelación que interpongan los servidores del Tribunal Electoral en el caso de destitución o suspensión de los

magistrados de las Salas Regionales por parte de la Comisión de Administración cuando incurran en faltas o conductas graves y en el caso de destitución de servidores del Tribunal Electoral por un dictamen de la Comisión Sustanciadora.

III.- Designar, a propuesta del presidente del Tribunal, al magistrado que realice el engrose de un fallo cuando el proyecto de sentencia del ponente no hubiere sido aprobado por la propia Sala.

IV.- Resolver en única instancia, con carácter de definitivo, los conflictos de competencia que se susciten entre las diversas salas del Tribunal Electoral.

V.- Dictar los acuerdos necesarios para el adecuado funcionamiento de las Salas en las materias de su competencia.

VI.- Denunciar al Pleno de la Suprema Corte, por conducto del presidente del Tribunal Electoral, la contradicción de tesis (cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución y sea contraria a una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte).

VII.- Elegir, por mayoría de votos, al presidente interino del Tribunal, siempre que su ausencia temporal exceda de un mes pero no sea mayor a seis meses.

VIII.- Elegir, por mayoría de votos, en caso de ausencia de más de seis meses o definitiva, al magistrado de la Sala Superior que fungirá como presidente

sustituto, para que ocupe el cargo hasta la conclusión del período respecto del sustituido.

IX.- Aprobar, a propuesta del presidente y conforme a los lineamientos expedidos por la Comisión de Administración, los nombramientos del personal jurídico, administrativo y técnico.

Por otro lado, según se dispone en el artículo 6° del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las Salas Regionales cuentan con las siguientes atribuciones:

I.- Denunciar ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto del presidente del Tribunal Electoral la contradicción de tesis (cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución y sea contraria a una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte).

II.- Remitir, de inmediato, a la Sala Superior, el escrito del recurso de reconsideración, sus anexos y el expediente completo en el que se haya dictado la resolución impugnada, así como, los escritos del tercero interesado y el informe conducente.

III.- Designar a propuesta de su presidente, al secretario general de la sala.

IV.- Designar, de conformidad con los lineamientos generales que establezca la Comisión de Administración, en caso de ausencia temporal de algún magistrado electoral que exceda de treinta días sin ser definitiva, y tratándose de asuntos de

urgente atención, al secretario general o, en su caso, al secretario de mayor antigüedad adscrito a la propia sala, para que cubra la vacante por el tiempo necesano.

3.6 Corolario

Si bien lo hasta aquí escrito, en el presente capítulo, resulta fundamentalmente descriptivo, ello se debe a que constituye sólo un planteamiento global de la justicia electoral y de las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que ejerce la importante función de control constitucional de los actos y resoluciones en materia electoral a los cuales nos avocaremos particularmente en los siguientes dos capítulos.

Ahora bien, para concluir el presente capítulo consideramos necesario apuntar, por un lado, que antes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación nuestro sistema no contaba con un mecanismo de control constitucional de leyes, actos y resoluciones electorales y, por otro lado, que tampoco existía el procedimiento y órgano competente para conocer de las presuntas violaciones a los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos. Hoy, la reforma constitucional y la legal, como veremos en adelante, ha rendido muy buenas cuentas.

CAPÍTULO CUARTO

MECANISMOS DE DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN

SUMARIO: 4.1 La defensa de la Constitución; 4.2 Las garantías constitucionales; 4.2.1 El juicio de amparo; 4.2.1.1 La improcedencia del amparo en materia electoral; 4.2.2 Las controversias constitucionales; 4.2.3 Las acciones de inconstitucionalidad; 4.2.4 Las facultades de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 4.2.5 El juicio político; 4.2.6 Los organismos autónomos protectores de derechos humanos.

4.1 La defensa de la Constitución

Antes de entrar al estudio del control de la constitucionalidad o defensa de la Constitución nos referiremos al concepto de supremacía constitucional que está íntimamente vinculado con el primero.

Los tratadistas de Derecho Constitucional consideran a la Constitución como la norma suprema de un orden jurídico, ya que no existe norma alguna que se encuentre por encima de la misma y ninguna autoridad tiene más facultades que más allá de las establecidas en la propia Constitución.¹²¹ La Constitución, como norma fundamental, es la que determina el proceso de creación y el contenido de las normas inferiores¹²². Al respecto, Norberto Bobbio señala que la norma fundamental es la norma jurídica que produce el constituyente, es el criterio

¹²¹ Al respecto, Eduardo García de Enterría señala que la Constitución es la primera de las normas del orden jurídico, la norma fundamental por varias razones. La primera, porque la Constitución establece el sistema de fuentes formales del Derecho y, este último, sólo puede crearse de acuerdo con lo dispuesto por la misma y segundo porque la Constitución tiene una pretensión de permanencia o duración. (Cfr. García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*, 3ª Edición, Editorial Civitas, Madrid, 1994, p. 49).

¹²² Véase Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 1991, p. 232

supremo que permite establecer la pertenencia de una norma a un ordenamiento, es el fundamento de validez de todas las normas del sistema ¹²³

La Constitución es la norma suprema del Estado, es decir, es el único fundamento jurídico positivo del orden jurídico. Con base en ello, puede afirmarse que el objeto de tal norma es fundamentalmente el de establecer la forma del Estado y de su gobierno, incluidas la organización, estructura y atribuciones de sus órganos; determinar el proceso de creación de las normas secundarias, y consagrar los derechos fundamentales que constituyen límites a la actuación de dichos órganos.

De lo anterior es importante destacar que una característica fundamental de la norma constitucional es la de ser la norma suprema del orden jurídico al que pertenece, de ahí el principio de supremacía constitucional en análisis.

El hecho de que la Constitución sea la norma suprema del orden jurídico implica que no existe ordenamiento o disposición jurídica nacional que se encuentre por encima de ella, es decir, que la determine. Por el contrario, es la Constitución la que establece el proceso de creación y el contenido de las normas inferiores.

Ahora bien, la supremacía de la Constitución no sólo implica que el proceso de creación y contenido de las normas se encuentre apegado a ella, sino que la competencia de los órganos de autoridad y el ejercicio de su actividad debe ser establecida a través de normas facultativas establecidas en la propia Constitución; de esta forma se asegura la unidad del sistema.

¹²³ Bobbio, Norberto, *Teoría General del Derecho*, traducción de Eduardo Rozo Acuña, Editorial Debate, 1ª Edición, Madrid, 1991, pp. 181-182

De esta manera se puede afirmar que los efectos de la supremacía constitucional son que el orden jurídico, en su totalidad, se encuentra, sometido a la Constitución y que ninguna autoridad del Estado tiene poderes o facultades por fuera de la Constitución. Ahora bien, la razón de esta supremacía no es unánime. La dogmática constitucional, de manera general, sostiene la tesis de que esta supremacía y todos sus efectos y consecuencias se deben, en principio, al contenido de las disposiciones constitucionales; esto es, la Constitución, por decirlo así, goza de una supremacía material.¹²⁴

Esta supremacía material consiste en que la Constitución, al establecer las funciones de los órganos de autoridad, lo que implica la idea de competencia, hace resaltar su supremacía pues, si determina las funciones de los órganos, necesariamente es superior a las actuaciones de éstos.

El principio de supremacía constitucional, defendido en nuestro país por el jurista José María Iglesias, se ve expresado perfectamente en el lema por él sostenido: “sobre la Constitución nada; nadie sobre la Constitución”.¹²⁵

El principio de la supremacía constitucional es considerado como una de las aportaciones del derecho estadounidense, plasmado en la Constitución Norteamericana de 1787¹²⁶ y adoptado en nuestras Constituciones federales de 1857 y 1917, esta última lo establece en su artículo 133:

¹²⁴ Tamayo y Salmorán, Rolando, *Introducción al Estudio de la Constitución*, Distribuciones Fontamara, colección Doctrina Jurídica Contemporánea, 4ª Edición corregida, México, 1998, pp 221-222

¹²⁵ Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, *cit.*, p 357

¹²⁶ La Constitución de los Estados Unidos señala en su artículo 6º sección 2, lo siguiente “*This Constitution shall be the supreme law of the land, and the judges in every State shall be bound thereby, anything in the Constitution or laws of any State to the contrary notwithstanding*”(esta Constitución, será la suprema ley del país, y los jueces de cada Estado estarán

Artículo 133.

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley suprema de toda la Unión...

Según Francisco Javier Osornio Corres y Ma. de Lourdes Martínez Peña, el principio de la supremacía constitucional es la cualidad de la Constitución de fungir como la norma jurídica positiva superior que le da validez y unidad al orden jurídico nacional.¹²⁷ Por esa razón, todos los actos que sean contrarios a lo dispuesto por la Carta Fundamental serán nulos y el órgano competente para declarar su nulidad es, en nuestro caso, el Poder Judicial de la Federación.

Por otro lado, entre el principio de supremacía constitucional y defensa de la Constitución existe una estrecha relación, ya que el primero consiste en que ningún acto de autoridad puede contravenir lo dispuesto en la norma fundamental y la defensa de la Constitución hace efectivo el principio mencionado al establecer los instrumentos necesarios para garantizar que nuestra Constitución sea respetada.

Felipe Tena Ramírez señala que la defensa de la Constitución consiste en la nulificación de los actos que la contrarían, defensa que incumbe, principalmente, a la Suprema Corte de Justicia.¹²⁸ En este sentido, pareciera que la definición de Tena Ramírez identifica la defensa de la Constitución con la justicia constitucional ya que los instrumentos de control de la constitucionalidad tienen como finalidad declarar la nulidad de los actos que la contrarían.

obligados a observarla). De esta concepción resulta que la labor del juez está estrechamente vinculada con la Supremacía constitucional. Los jueces tienen el deber de no aplicar las leyes contrarias a la Constitución

¹²⁷ "Supremacía de la Constitución", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 3ª Edición, México, 1992, tomo P-Z, p. 3023.

¹²⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano, cit.*, p. 16

Para Héctor Fix Zamudio la defensa de la Constitución está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional, como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales.¹²⁹

La defensa de la Constitución puede dividirse en dos categorías fundamentales:

I.- La protección de la Constitución (*normalidad de la Constitución*) que está integrada por todos aquellos instrumentos políticos (la división de poderes), económicos (la regulación de los recursos económicos y financieros del Estado), sociales (grupos de presión) y de técnica jurídica (la supremacía constitucional y el procedimiento dificultado de reforma), que han sido incorporados a los documentos constitucionales con la finalidad de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a las disposiciones de la Carta Fundamental.

II.- La justicia constitucional (*anormalidad constitucional*) tiene por objeto el estudio de las garantías constitucionales entendidas como los medios jurídicos de naturaleza procesal que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder, a pesar de los instrumentos que integran a la protección de la Constitución. Además, las garantías constitucionales realizan una función preventiva ya que tienden a evitar la alteración del orden constitucional.

¹²⁹ Fix Zamudio, Héctor y Valencia Camona, Salvador, *op.cit.*, p. 174

Al respecto, Mauro Cappelletti señala que el control de la constitucionalidad de las leyes constituye un sector de la justicia constitucional.¹³⁰ Asimismo, destaca que la función de la justicia constitucional es la tutela y actuación judicial de los preceptos de la ley suprema.¹³¹ En este sentido se puede sostener que todas las garantías constitucionales son manifestaciones de la justicia constitucional y una de las manifestaciones de la justicia constitucional la constituye el control de la constitucionalidad de las leyes por órgano judicial: la denominada “*judicial review*”.¹³²

Sin embargo, el control de la constitucionalidad de las leyes puede ser llevado a cabo por un órgano político, como acontece en Francia, en donde el órgano encargado de llevar a cabo esa función es el “*Conseil Constitutionnel*”, cuya naturaleza política se deriva de su integración (los expresidentes de la República, tres miembros nombrados por el presidente de la República, tres por el presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Senado) y por las funciones que lleva a cabo (el control de la regularidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias). En este caso, el control de la constitucionalidad de una ley forma parte del proceso legislativo ya que cuando el presidente de la República, el primer ministro o el presidente de alguna de las cámaras de Parlamento considera que una ley o tratado difiere de lo establecido en la Constitución, es enviada al Consejo para que él mismo decida si la ley debe o no ser promulgada.

En el control de la constitucionalidad por órgano judicial, corresponde a los jueces la tarea de determinar la validez de las leyes, es decir, su conformidad o no con la Constitución. Este tipo de control de la constitucionalidad de las leyes es

¹³⁰ Cappelletti, Mauro, *Justicia Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987, p. 25

¹³¹ *Idem.*, p. 27

¹³² Para una breve explicación de esta figura, véase Tamayo y Salmorán, Rolando, *op. cit.*, p. 235.

considerado como una aportación de los Estados Unidos ya que antes de su implantación en dicho país, en el siglo XVIII, no existía un sistema de control de la constitucionalidad de las leyes que estuviera confiado a los jueces. Con el principio de la supremacía constitucional sobre las leyes ordinarias, se originó la época del constitucionalismo.¹³³

4.2 Las garantías constitucionales

Las garantías constitucionales son aquellos instrumentos predominantemente de carácter procesal que se utilizan cuando el orden constitucional ha sido desconocido o violado, con la finalidad de restaurarlo. Cabe señalar que no solamente tienden a mantener de manera pasiva a las normas fundamentales, sino que también implican el desarrollo de las mismas para adaptarlas a la realidad y para modificarlas, a fin de hacer efectivas las disposiciones de la Constitución.

Dentro de los instrumentos de control de la constitucionalidad,¹³⁴ encontramos al juicio de amparo (artículos 103 y 107 constitucionales), las controversias constitucionales (artículo 105, fracción I constitucional), la acción de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II constitucional), la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (consagrada en el artículo 97, párrafos segundo y tercero constitucional), el juicio político (artículo 110 constitucional), los organismos autónomos protectores de los derechos humanos (artículo 102, apartado B constitucional), los medios de impugnación en

¹³³ La Constitución estadounidense de 1787 es el modelo de Constitución rígida ya que la misma no puede ser modificada o derogada por las leyes ordinarias del Congreso, sino a través de un procedimiento de reforma que contiene un mayor grado de dificultad que el procedimiento legislativo ordinario.

¹³⁴ Para un estudio didáctico de los mecanismos de control constitucional véase Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, Número 1, México, 1998, 188 pp.

materia electoral, en particular, el juicio de revisión constitucional electoral (artículo 99, párrafo cuarto constitucional).

4.2.1 El juicio de amparo

El juicio de amparo es el juicio constitucional que pueden promover los gobernados ante los tribunales federales para demandar la nulidad de una norma individualizada o la determinación de la ineficacia de una norma general que, sin disponer de validez normativa, les afectan o les privan de algún derecho.¹³⁵

El amparo es un medio de defensa constitucional que se configura como juicio que se sigue siempre a instancia de parte agraviada en contra de leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales o que invadan o restrinjan la esfera de atribuciones de la Federación, de los estados o del Distrito Federal, de conformidad con las bases establecidas en el artículo 107 de la Constitución Federal

El marco jurídico que regula el juicio de amparo lo constituyen los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 1936; la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1995; el Código Federal de Procedimientos Civiles, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 1943, de aplicación supletoria según el artículo 2º de la citada Ley de

¹³⁵ Sanchez Brngas, Ennque, *op. cit.*, p 667

Amparo, y las tesis de jurisprudencia sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los tribunales colegiados de circuito.

Existen dos tipos de juicios de amparo, el indirecto o biinstancial y el directo o uniinstancial. El primero es el que se promueve ante un juez de Distrito y el segundo, ante los Tribunales Colegiados de Circuito en única instancia.

Los principios fundamentales que rigen al juicio de amparo son:

a) **Iniciativa de parte.** El principio de iniciativa o instancia de parte implica que el juicio de amparo sólo procede por vía de acción y no de excepción, por lo que “debe entenderse que es un control de la constitucionalidad provocado y no espontáneo”,¹³⁶ lo que hace que el juicio de amparo jamás pueda operar oficiosamente; de esta forma se evita una definitiva supremacía del Poder Judicial sobre los otros poderes de la Unión.

Este principio se encuentra consagrado en la fracción I del artículo 107 constitucional, que establece que “el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada” y no tiene excepciones.

b) **Existencia de un agravio personal y directo.** Este principio se encuentra consagrado en los artículos 107, fracción I, constitucional, y 4º de la Ley de Amparo, que respectivamente establecen que el juicio de amparo se seguirá a instancia de “parte agraviada” y que únicamente puede promoverse por “la parte

¹³⁶ Castro, Juventino V, *El Artículo 105 Constitucional. cit.*, p.330

a quién perjudique” la ley o el acto que se reclama. Para efectos del juicio de amparo debe entenderse por agravio todo daño o perjuicio causado a la persona en relación con sus derechos fundamentales.

c) **Definitividad.** Las fracciones III y IV del artículo 107 constitucional consagran este principio, según el cual el juicio de amparo sólo puede promoverse una vez agotados los juicios, recursos o medios de defensa que la ley que rige el acto establece, y que tengan por objeto modificar, revocar o anular dicho acto. Este principio encuentra su razón de ser en que el amparo es un juicio extraordinario que pretende ser la instancia final que permita la anulación de actos de autoridad violatorios de los derechos fundamentales.

d) **Relatividad de las sentencias de amparo.** Este principio, se refiere, según Enrique Sánchez Brngas, a la denominada fórmula Otero que consiste en que las sentencias de amparo serán de tal manera que sólo se ocupen de individuos particulares –gobernados- limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja sin hacer declaraciones generales respecto de la ley o acto que la motivó, lo cual significa, tratándose de la impugnación de una norma de carácter general –una ley, un tratado internacional o un reglamento- que la sentencia de amparo sólo lograría evitar que esa norma se aplique al gobernado impugnante, situación que permite la subsistencia de la norma general declarada inconstitucional.¹³⁷

Dicho principio se encuentra consagrado en el artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y es reiterado en el

¹³⁷ Sánchez Brngas, Enrique, *op. cit.*, p. 670

primer párrafo del artículo 76 de la Ley de Amparo, en virtud del cual, los efectos de las sentencias de amparo solamente se limitarán a amparar o proteger, si procediere, a las personas que lo hubieren solicitado, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

No obstante que el juicio de amparo ha sido el mecanismo jurídico nacional de control constitucional más efectivo, consideramos que el mismo sufre de una importante deficiencia que provoca injusticias, porque ¿cómo es posible que una ley declarada inconstitucional se siga aplicando a otras personas?

Estimamos que el efecto relativo de las sentencias de amparo, tratándose de impugnaciones de disposiciones de carácter general, origina desigualdades en la sociedad, máxime que la misma está compuesta de mancha heterogénea y el juicio se ha vuelto elitista, a pesar de los avances en la creación de defensorías de oficio, porque la promoción y tramitación de un juicio de amparo requiere de asesoría jurídica especializada que resulta onerosa para la mayoría de la población.

En este sentido, para superar dichas injusticias, cobra vital importancia la propuesta de una nueva Ley de Amparo formulada por una comisión nombrada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ahora se encuentra en discusión en foros nacionales de juristas, que propone que las sentencias de amparo contra leyes tengan efectos generales siempre que se hubiere establecido jurisprudencia de la Corte que declarara la inconstitucionalidad y se siguiera un procedimiento formal de declaración de inconstitucionalidad y, de esa forma, se beneficiaría a la mayoría de la población. Sin embargo, hay quienes vieron en esta propuesta dificultades prácticas, toda vez que el juicio de amparo es de litis

cerrada, esto es, hay un conflicto entre partes perfectamente identificadas y, aseguran los críticos de la iniciativa, si se establece con efectos generales la inconstitucionalidad de una ley que norma situaciones jurídicas pasadas, presentes y futuras, que las va a regular una vez que se determine la no aplicación de una ley, al menos en el lapso entre la declaración de inconstitucionalidad y la expedición de una nueva ley por el Congreso de la Unión.

e) *Principio de prosecución judicial del amparo.* Este principio se establece en el artículo 2º, primer párrafo, de la Ley de Amparo, que previene que “el juicio de amparo se sustanciará y decidirá con arreglo a las formas y procedimientos que se determinan en el presente libro, ajustándose, en materia agraria, a las prevenciones específicas a que se refiere el libro segundo de esta ley”.

Lo anterior encuentra su origen en la parte enunciativa del artículo 107 constitucional, que establece que el juicio de amparo se sujetará a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley.

f) *Estricto derecho.* Este principio consiste en que el juzgador debe estudiar la constitucionalidad del acto reclamado a la luz de los argumentos expresados en los conceptos de violación hechos valer en la demanda, es decir, no cabe la suplencia en la deficiencia de la queja.

Dicho principio se encuentra consagrado en el artículo 79 de la Ley de Amparo, en el cual se establece que el juez de amparo podrá corregir los errores en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, examinar en su conjunto los conceptos de violación, los agravios y los demás razonamientos

de las partes, a fin de resolver la *litis* plantada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.

Como se observa el artículo citado permite únicamente la suplencia en la cita de los preceptos presuntamente violados pues, si bien es cierto que en el caso de los conceptos de violación, ya no es tan rígido como lo fue con anterioridad a las reformas de diciembre de 1983, en que se prohibía expresamente cambiar los conceptos de violación, examinar los conceptos de violación o los agravios y los demás razonamientos de las partes en su conjunto, no implica que se esté supliendo la deficiencia en la queja, pues únicamente se atenderá a los hechos narrados en la demanda y a los agravios o conceptos de violación esgrimidos, sin que se modifiquen en absoluto.

Al respecto es importante resaltar que no debe confundirse la suplencia del error con la suplencia de la queja deficiente, pues aquella es una imperfección de forma y esta última es una imperfección de fondo. En la primera existe concepto de violación; en la segunda, el concepto falta total o parcialmente, pero siempre constituye una omisión.

Este principio es el más rígido de los que sustentan el juicio de amparo; sin embargo, se han adicionado excepciones al mismo, las cuales se encuentran previstas en el artículo 76 bis de la Ley de Amparo.

g) Suplencia de la deficiencia de la queja. Este principio consiste en el hecho de que el juzgador federal, ante conceptos de violación planteados

deficientemente, está facultado a suplirlos, en términos de lo dispuesto en el artículo 76 bis, en los casos siguientes:

- Cuando el acto reclamado se funde en leyes que hayan sido declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. El alcance de la suplencia, en este caso, es más amplio, pues resulta factible otorgar la protección y, en su caso, revocar el acto impugnado, con base en consideraciones no aducidas en los conceptos de violación o en los agravios, toda vez que se permite resolver sobre la inconstitucionalidad de la ley sin que ésta haya sido precisada como acto reclamado y sin que se haya señalado al legislador como autoridad responsable.

Al respecto, resulta importante destacar la interpretación de la fracción I del artículo comentado, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito:

SUPLENCIA DE LA QUEJA. SU ALCANCE CUANDO EL ACTO RECLAMADO SE FUNDA EN LEYES DECLARADAS INCONSTITUCIONALES. De la interpretación gramatical, teleológica y de la orientación de la doctrina más autorizada, se advierte que el artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, tiene tal amplitud, que obliga a los órganos jurisdiccionales a suplir la queja deficiente y conceder el amparo, mediante la aplicación de la jurisprudencia obligatoria respectiva, aun en los casos en que la parte quejosa no exprese conceptos de violación sobre la inconstitucionalidad de la ley, no invoque ésta como acto reclamado, ni señale como autoridades responsables a las que intervinieron en el proceso legislativo correspondiente. Así, conforme al texto de la norma, el primer elemento del supuesto contemplado consiste únicamente en que el acto reclamado esté fundado en una ley declarada inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, mas no que también deba reclamarse la ley, de modo que si no hay elementos de los que se desprenda tal exigencia, no se deba disponer su satisfacción, porque esto significaría ir más allá del contenido de la ley. El propósito del Constituyente Permanente con la expedición de la norma en comento, fue dar un paso más hacia el

perfeccionamiento del juicio de amparo, para despojarlo de tecnicismos y hacerlo más accesible y eficaz en beneficio de los gobernados afectados o amenazados en sus derechos fundamentales, lo que se advierte en las referencias hechas sobre el tema en la iniciativa presidencial y en el dictamen emitido por las comisiones respectivas de la Cámara de Diputados, ambos del proceso legislativo de la primera reforma hecha al artículo 107 constitucional, referencias que patentizan que una interpretación restrictiva se alejaría mucho de la satisfacción de los propósitos generosos manifestados por el legislador. Finalmente, existe una inclinación de la doctrina más autorizada hacia la tesis que se expone.¹³⁸

- En materia penal, cuando exista ausencia de conceptos de violación o agravios por parte del reo, el juez de amparo tiene la obligación de suplir la deficiencia de la queja; sin embargo, “tal facultad se constituye a la mera suplencia de argumentos no expresados en la demanda de garantías, o en su caso, en el escrito de revisión, es decir, se reduce al perfeccionamiento de conceptos de violación o de agravios, llegando al grado de esgrimirlos a pesar de que en la demanda o en el escrito de revisión hubiera ausencia de unos u otros”¹³⁹.
- En materia agraria, de acuerdo con el artículo 227 de la propia Ley de Amparo, el deber de suplir la deficiencia de la queja y de los agravios opera con extraordinaria amplitud cuando quienes promueven el juicio o interponen el recurso son núcleos de población ejidal o comunal, o ejidatarios o comuneros en lo particular, o bien quienes aspiran a serlo, lo mismo si son terceros perjudicados.

Los Tribunales Colegiados de Circuito han ampliado el ámbito de aplicación de la suplencia de la deficiencia de la queja en materia agraria, pues han considerado que es aplicable a todo sujeto agrario individual o colectivo que

¹³⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, tesis I4o C.3 K, p. 1027.

¹³⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. II, materia penal, segunda parte, tesis 734, p. 471

participe en el juicio de garantías como parte quejosa o inclusive como tercero perjudicado, de conformidad con la siguiente tesis:

SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA O DE LA DEFENSA EN MATERIA AGRARIA, ES APLICABLE A TODO SUJETO AGRARIO INDIVIDUAL O COLECTIVO QUE PARTICIPE EN EL JUICIO DE GARANTÍAS COMO PARTE QUEJOSA O TERCERO PERJUDICADO. Tratándose de un amparo en materia agraria, entendido como tal el régimen peculiar que tiene por objeto la tutela jurídica especial de los ejidatarios, comuneros o núcleos de población ejidal o comunal, en sus derechos agrarios; se modifican algunos de los principios reguladores del tradicional juicio constitucional, como lo instituye el contenido normativo de la fracción II del artículo 107 constitucional y el 227 de la Ley de Amparo, estas disposiciones tienen como finalidad suplir la deficiencia de la queja, en beneficio de los campesinos sujetos al régimen de reforma agraria, es decir, de los ejidatarios, comuneros y los respectivos núcleos de población tratándose de sus derechos agrarios respectivos. De acuerdo con el contenido de estos preceptos, en materia agraria, la suplencia de la deficiencia de la queja (que se podría también llamar suplencia de la defensa), consiste en un conjunto de atribuciones que se le confieren al juzgador para: a) corregir errores o deficiencias en que incurran los sujetos agrarios individuales o colectivos en las exposiciones, comparecencias, en el ofrecimiento y desahogo de pruebas, y alegatos formulados en el procedimiento constitucional, ya sea como quejosos o como tercero perjudicados; y b) esclarecer y precisar los derechos agrarios de dichos sujetos, así como la naturaleza y los efectos de los actos reclamados, partiendo de la base de que el órgano jurisdiccional conoce el derecho y debe aplicarlo aun cuando las partes (sujetos agrarios) no lo invoquen, bien sea en su beneficio o como justificación de sus actos. Lo anterior, porque en el amparo social agrario se procura emitir un fallo justo, allegándose de todos los elementos posibles para conocer la verdad de los actos reclamados, sin que sea obstáculo que las partes no aduzcan determinadas cuestiones, toda vez que el juzgador debe tener presente en todo momento que puede hacer valer oficiosamente cualquier aspecto que demuestre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos combatidos, siempre en beneficio de los sujetos agrarios que en el juicio de garantías intervengan ya sea como quejosos o como terceros perjudicados. En tal virtud, el juzgador debe resolver conforme a la verdad real de los hechos que aparezcan probados en autos y no apegarse de manera estricta a la verdad formal declarada en la resolución agraria impugnada, porque de no hacerlo así resultaría ocioso que se le facultara a recabar las pruebas necesarias para esclarecer debidamente los derechos agrarios de las partes; y asimismo, que se le confiera suplir la queja en favor de los núcleos de población que

guardan estado ejidal o comunal, ejidatarios o comuneros en lo particular, cuando éstos figuren como quejosos o terceros perjudicados en la contienda constitucional; y de este último porque los fines tutelares del juicio de garantías en materia agraria, no miran únicamente a resguardar los derechos de la parte quejosa, sino también a evitar que el tercero perjudicado, cuando sea sujeto agrario individual o colectivo de aquellos a que se refiere el artículo 212 de la Ley de Amparo, resulte injustamente lesionado en sus intereses.¹⁴⁰

- En materia laboral se aplicará la suplencia únicamente en favor del trabajador.

En la actualidad, la Suprema Corte ha estimado que:

la suplencia de la queja a favor del trabajador en la materia laboral opera aun ante la ausencia total de conceptos de violación o agravios, criterio que abandona las formalidades y tecnicismos contrarios a la administración de justicia para garantizar a los trabajadores el acceso real y efectivo a la Justicia Federal, considerando no sólo los valores cuya integridad y prevalencia pueden estar en juego en los juicios en que participan, que no son menos importantes que la vida y la libertad, pues conciernen a la subsistencia de los obreros y a los recursos que les hacen posible conservar la vida y vivir en libertad, sino también su posición debilitada y manifiestamente inferior a la que gozan los patrones.¹⁴¹

- En favor de los menores de edad o de los incapaces. La suplencia en este caso opera aun cuando los menores o incapaces no sean los promoventes, siempre que los actos reclamados los afecten en sus derechos, independientemente de quién sea el promovente del juicio o recurso.
- En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa. En este caso, dado que las fracciones II, III y IV del artículo 76 bis de la Ley de Amparo hacen mención particularmente a las materia penal, agraria y

¹⁴⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. XIII, p. 424.

¹⁴¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. II, tesis 2ª/J 39/95, p. 333.

laboral, resulta lógico concluir que la referencia a "otras materias" a que alude la fracción VI del mismo precepto debe entenderse que se trata de las materias civil, *lato sensu*,¹⁴² y administrativa.

4.2.1.1 La improcedencia del amparo en materia electoral.

Por otro lado, es importante destacar que, históricamente, el juicio de amparo no ha permitido el control de la constitucionalidad de las leyes o actos de las autoridades en materia electoral, lo que por mucho tiempo dejó fuera del control judicial violaciones a derechos políticos que, conforme con los instrumentos internacionales¹⁴³ suscritos por el Estado Mexicano, los cuales gozan de la característica de ser ley suprema de toda la Unión, son considerados como derechos humanos, máxime con la actual postura de nuestro máximo tribunal que a continuación se transcribe.

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea

¹⁴² Para los efectos del juicio de amparo, la materia civil, *lato sensu*, incluye a la mercantil

¹⁴³ Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos

calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C./92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.¹⁴⁴

En efecto, según se dispone en la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente "contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral".

¹⁴⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tomo X, Noviembre de 1999, tesis P. LXXVII/99, p.46.

Respecto de esta fracción existen los siguientes criterios que serán de utilidad para su análisis.

DERECHOS POLÍTICOS. IMPROCEDENCIA. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales.¹⁴⁵

DERECHOS POLÍTICOS, AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACIÓN A. De conformidad con el artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, el juicio de amparo sólo procede por violación de garantías individuales, debiendo entenderse por tales, aquéllas que conciernen al hombre y no las que se refieren al ciudadano; por lo que cualquiera infracción de un derecho político no puede remediarse por medio del juicio constitucional; supuesto que no constituye violación de una garantía individual.¹⁴⁶

DERECHOS POLÍTICOS, AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACIÓN A. La afectación de estos derechos no puede ser reclamada en el juicio constitucional, que está instituido exclusivamente para garantizar la efectividad de las garantías individuales, consignadas en los veintinueve primeros artículos de la Constitución Federal, y no para proteger los derechos políticos otorgados únicamente a los mexicanos, que tienen la calidad de ciudadanos.¹⁴⁷

De las tesis transcritas se desprende que la Suprema Corte se ha inclinado por considerar la improcedencia del amparo en materia de derechos políticos en razón de que no se trata de garantías individuales, de las que gozan todos los hombres, sino de derechos otorgados únicamente a los mexicanos que tienen la calidad de ciudadanos, y el juicio de amparo fue instituido para garantizar la efectividad exclusivamente de las garantías individuales (derechos del hombre). El único resquicio que había operado en los tribunales federales, para proteger ese tipo de derechos, consistía en la posibilidad de acudir al amparo cuando

¹⁴⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. XIV, p. 546.

¹⁴⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Séptima Época, t. LXXI, primera parte, p. 21

¹⁴⁷ *Idem*.

dicha violación se encontrara estrechamente vinculada con la violación a una garantía individual.

4.2.2 Las controversias constitucionales

Según Juventino V. Castro, las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado, o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre los estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.¹⁴⁸

Tal y como lo expresa este autor, de lo establecido en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se desprende una definición clara de lo que es una controversia constitucional; sin embargo, de la lectura del precepto citado se deduce que el objeto de esta garantía es invalidar actos de alguno de los órganos estatales en sus tres distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) que impliquen una violación al marco jurídico constitucional en perjuicio de algún otro órgano de gobierno.

¹⁴⁸ Castro, Juventino V, *El artículo 105 Constitucional*, at., p. 61.

Es importante mencionar que el propio artículo 105 excluye del objeto de las controversias constitucionales la materia electoral. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que se entiende por disposiciones de contenido electoral “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 representativo del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal”.¹⁴⁹

Lo anterior responde a que, como se expondrá posteriormente, las cuestiones relativas al control constitucional de los actos político-electorales se encomiendan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, establecidas en el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal, y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano especializado en la materia, y por ende, se prevén “garantías constitucionales” o mecanismos especiales de control jurisdiccional de la Constitución.

Las controversias constitucionales pueden referirse a actos concretos o a disposiciones normativas, en sentido material, es decir, puede tratarse de leyes, reglamentos, tratados internacionales, etcétera. Sin embargo, en virtud de que este precepto no especifica a qué tipo de disposiciones generales se refiere, surgen algunas dudas que merecen ciertas consideraciones.

¹⁴⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. II, p. 237.

En primer lugar, surge la duda de si una controversia puede tener por objeto una reforma constitucional, respecto de lo cual se encuentran diversas opiniones en la doctrina. De entre ellas, podemos destacar que José Ramón Cossío afirma que, “a diferencia de lo sostenido por algún sector de la doctrina respecto del amparo, esta impugnación no puede plantearse de manera directa, debido a que el poder revisor de la Constitución no puede tener el carácter de parte en las controversias”.¹⁵⁰ Por otra parte, y en sentido contrario, Héctor Fix-Zamudio defiende que los preceptos constitucionales pueden ser objeto de una controversia. “sólo por violaciones de carácter estrictamente formal”, esto es, cuando en el procedimiento de reforma constitucional no se han seguido las reglas establecidas en la propia Constitución para esos efectos.¹⁵¹

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es la Carta Magna, sino los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar de un órgano constituido, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al principio de legalidad. Asimismo, estableció que la circunstancia de que, aun cuando el proceso de reforma hubiese sido elevado a la categoría de norma suprema, tal situación no podría desconocer la eficacia protectora del juicio de amparo como medio de control constitucional, puesto que

¹⁵⁰ Cossío Díaz, José Ramón, “Artículo 105”, en *Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Editorial Porrúa, 9ª Edición, México, 1997, tomo II, p. 1059

¹⁵¹ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p. 78.

de ser así no habría forma de remediar el posible incumplimiento de las formalidades consagradas en el artículo 135 de la Carta Magna ni, por ende, podría restablecerse a los agraviados en los derechos que estiman violados, con lo que se autorizaría la transgresión a derechos fundamentales sin oportunidad defensiva. En consecuencia, aduce la Corte, si bien es cierto que el contenido del dispositivo constitucional resulta inimpugnable a través de la demanda de garantías, siendo sólo atacable el proceso de reforma correspondiente, y el interés jurídico se identifica como la tutela que se regula bajo determinados preceptos legales, la cual autoriza al quejoso el ejercicio de los medios para lograr su defensa, así como la reparación del perjuicio que le irroga su desconocimiento o violación, debe concluirse que el interés jurídico para promover el juicio contra el proceso de reforma relativo debe derivar directamente de los efectos que produce la vigencia del nuevo precepto constitucional, pues son éstos los que producen un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado.¹⁵²

En cuanto a los efectos de las resoluciones que declaren la inconstitucionalidad de las disposiciones generales se establece que, tratándose de la resolución de controversias que versen sobre disposiciones generales de los estados o municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos de los llamados conflictos de atribuciones, la resolución respectiva tendrá efectos generales sólo cuando se hubiere aprobado por una mayoría de, por lo menos, ocho votos y en todos los demás casos la resolución tendrá únicamente efectos entre las partes.

¹⁵² Este criterio fue sustentado por unanimidad de votos, al resolverse el 9 de septiembre de 1999, el amparo en revisión 1334/98, promovido por Manuel Camacho Solís, tesis P.LXII/99 que se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tomo X, septiembre de 1999, p. 11.

Por último, debemos apuntar que la regulación de las controversias la encontramos en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo de 1995.

4.2.3 Las acciones de inconstitucionalidad

Esta garantía se introdujo en el sistema jurídico mexicano con las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994. Al respecto, el actual ministro de la Suprema Corte de Justicia, Juventino V. Castro, la define como procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estatal, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.¹⁵³

Dicha garantía es considerada una acción abstracta, pues no es necesaria la existencia de un agravio directo y personal, ni de un interés jurídico para iniciar el procedimiento, por lo que se otorga la legitimación a órganos de carácter político

¹⁵³ Castro, Juventino V., *op. cit.*, p. 119

Llama la atención que se legitima para plantear este tipo de acciones a las minorías no inferiores al 33% de los integrantes de los órganos legislativos, a las dirigencias nacionales o estatales de los partidos políticos o al Procurador General de la República. Lo anterior responde, por lo menos en el caso de los dos primeros, a que tales minorías tienen la posibilidad de rescatar una decisión con la que están en desacuerdo, “después de haber perdido, --frente a una mayoría--, un debate democrático y una votación formal y que en el fondo expresa: Si bien no podemos oponernos a la promulgación de una norma jurídica, mayoritariamente tomada, que es inimpugnable, en cualquier forma esta decisión democrática resulta inconstitucional”.¹⁵⁴

Asimismo, es importante resaltar que, de acuerdo con la redacción del antepenúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política, la acción de inconstitucionalidad es reconocida como el único procedimiento válido de control constitucional respecto de normas generales de contenido electoral. De hecho dicha atribución conferida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación es considerada por Enrique Sánchez Bringas como una facultad materialmente legislativa, porque los efectos generales de la declaración de inconstitucionalidad que produzca la Corte, son derogatorios de la norma general tildada de inconstitucional.¹⁵⁵

En este sentido, resulta oportuno destacar que los efectos de la sentencia favorable que resuelva una acción de inconstitucionalidad serán los de invalidar las normas impugnadas, siempre y cuando se apruebe por una mayoría de, al menos, ocho

¹⁵⁴ *Id.*, p. 120.

¹⁵⁵ Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, p. 517.

votos. A diferencia de lo que sucede en el caso de las controversias constitucionales, en las acciones de inconstitucionalidad si no se reúnen por lo menos los ocho votos citados, el Tribunal pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto, pues resulta impensable un fallo respecto de la inconstitucionalidad de normas generales que tenga efectos individuales.

4.2.4 Las facultades de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Esta garantía se encuentra regulada por los párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional. Se ha considerado que se trata de un simple procedimiento y no de un auténtico proceso, pues debe versar únicamente sobre cuestiones de constitucionalidad y no de simple legalidad.

Según Enrique Sánchez Bringas, estas facultades deben considerarse como materialmente administrativas en virtud de que suponen la aplicación de las normas generales a casos concretos, sin resolver controversias.¹³⁶

Dichas facultades de la Corte consisten en:

i) Investigar la conducta de algún juez o magistrado federal o de algún hecho o hechos que constituyan una grave violación a las garantías individuales cuando así lo considere pertinente o cuando lo solicite el presidente de la República, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún estado, y

¹³⁶ *Ibidem.*, p. 518

ii) Practicar de oficio la averiguación de algún hecho que constituya la violación del voto público, cuando considere que ello pone en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión.

El resultado de la investigación culmina con la expedición de un dictamen que será entregado a la autoridad que la hubiese solicitado, o bien, en el caso de que se inicie de oficio, a la autoridad competente para conocer del asunto

Es importante señalar que este procedimiento ha sido poco utilizado debido a que, primero, no existe una ley reglamentaria y, segundo, los pocos procedimientos solicitados han sido relativos a la materia electoral, respecto de la cual la Suprema Corte siempre ha conservado sus reservas a efecto de no inmiscuirse en cuestiones políticas.

No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de dichas facultades, ha emitido diversas tesis que resultan ilustrativas respecto del alcance que tienen dichas atribuciones de investigación, criterios que se transcriben a continuación.

GARANTIAS INDIVIDUALES. CONCEPTO DE VIOLACION GRAVE DE ELLAS PARA LOS EFECTOS DEL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL. Las violaciones graves de garantías a que se refiere dicho artículo, son hechos generalizados consecuentes a un "estado de cosas", acaecidos en una entidad o región determinadas, y su averiguación tiene lugar cuando ocurren acontecimientos que debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas con

estricto apego al principio de legalidad, esos acontecimientos no se logran controlar por la actitud de la propia autoridad, produciéndose, en consecuencia, violaciones a los derechos fundamentales de los individuos. Por ende, la grave violación de garantías individuales se actualiza cuando la sociedad no se encuentra en seguridad material, social, política o jurídica, a consecuencia de que: a) Las propias autoridades que deben proteger a la población que gobiernan, son las que producen o propician los actos violentos, pretendiendo en tal forma obtener una respuesta disciplinada, aunque aquéllos sean violatorios de los derechos de las personas y de las instituciones. b) Que frente a un desorden generalizado las autoridades sean omisas, negligentes o impotentes para encauzar las relaciones pacíficas de la comunidad, o bien que sean totalmente indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo III, Junio de 1996, p. 459

GARANTÍAS INDIVIDUALES QUIÉNES TIENEN LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA SOLICITAR LA AVERIGUACIÓN DE VIOLACIONES GRAVES A ELLAS, DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. La intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en investigación de violaciones graves a las garantías individuales, puede ser de oficio, cuando este Máximo Tribunal de la República lo estime conveniente, o a petición del titular del Poder Ejecutivo, de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o del gobernador de algún Estado, lo que implica que ninguna otra persona está legitimada para solicitarla.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XI, Marzo de 2000, p. 34

GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACION). VIOLACION GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTUAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACION Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTICULO 6o. TAMBIEN CONSTITUCIONAL. El artículo 6o. constitucional, in fine, establece que "el derecho a la información será garantizado por el Estado". Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más entera, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan

atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquiación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo III, Junio de 1996, p. 513

GARANTÍAS INDIVIDUALES. DIFERENCIAS DEL PROCEDIMIENTO EN LA AVERIGUACION PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL, SOBRE LA VIOLACION GRAVE DE ELLAS Y EL DEL JUICIO DE AMPARO. Uno de los principales propósitos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es garantizar los derechos fundamentales del hombre, para lo cual propone procedimientos tendientes a evitar la infracción a esos derechos fundamentales, mediante el juicio de amparo, o bien, en el caso de una violación grave y generalizada de garantías individuales, la intervención de este alto tribunal en la averiguación de los hechos, para precisar esas infracciones, y con la intención de que cese la violencia y alarma y se propicie el regreso al respeto a las garantías individuales. Las diferencias de estos procedimientos son, básicamente las siguientes: a) El juicio de amparo procede a petición del agraviado; en el procedimiento del 97, por el contrario, se actúa de oficio, por propia decisión de la Suprema Corte de Justicia, o a petición del Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún Estado; b) En el amparo se trata de un juicio o proceso y, el artículo 97 constitucional se refiere a una averiguación de hechos que constituyan una grave violación de garantías individuales; c) En el juicio de amparo se concluye con una sentencia, pero que admite sobreseimiento por razones técnicas o materiales; en el 97, con un informe sobre los hechos averiguados y una consecuente decisión de si constituyen, o no, una grave violación de garantías individuales; d) En el juicio de amparo se conoce de violación de garantías que sólo afectan a una o varias personas, sin trascendencia social; en el caso del artículo 97, las violaciones deben ser generalizadas, es decir, que se trate de violaciones graves; y, e) En el amparo se pretende evitar que la violación de garantías se consuma para restituir al gobernado en el goce de la garantía violada, o en caso de estar consumado irreparablemente el acto reclamado sobreseer, mientras que la averiguación del 97 versa sobre hechos consumados.

GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL RESULTADO DE LA AVERIGUACION PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL, DEBE HACERSE DEL CONOCIMIENTO DE LAS AUTORIDADES QUE SE ESTIMEN COMPETENTES. La interpretación literal del párrafo segundo del artículo 97 no es operante para esumar que una vez concluida la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual, después de informar al Pleno de la Suprema Corte, proceda el archivo del informe respectivo como asunto concluido, bajo el argumento que el precepto citado no establece cuál deberá ser el destino de ella. En efecto, los párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional prevén la facultad extraordinaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para averiguar: en el primer caso, la existencia de una violación grave y generalizada de las garantías individuales; y en el segundo, la violación al voto público, pero sólo en el caso de que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el procedimiento de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Sin embargo, en el segundo párrafo se señala quiénes deben llevar a cabo la averiguación, y los designa como "comisionados"; en el tercer párrafo no se hace tal precisión. Por ello, si en el segundo párrafo no se indica el manejo de los resultados de la averiguación, debe entenderse que es aplicable lo dispuesto en el tercero, el cual indica que se hará llegar oportunamente el informe a los órganos competentes. Estas diferencias permiten establecer la necesidad de interpretar conjunta y sistemáticamente ambos párrafos, pues no podría decirse que por la sola circunstancia de que en el párrafo tercero no se precisa la designación de comisionados para llevar a cabo la averiguación, ésta no pudiera efectuarse, sino que, entendiéndose de manera concordante con el ejercicio de igual facultad a la que alude el párrafo segundo resulta inconcuso que para su desarrollo debe la Suprema Corte comisionar a alguno o algunos de sus miembros. Consecuentemente, por identidad de razón, y bajo el mismo sistema de interpretación, aun cuando en el párrafo segundo no se precise el destino final del resultado de la averiguación, esa omisión ha de interpretarse a la luz del párrafo tercero, en el sentido que los resultados del mismo deberán hacerse llegar oportunamente a los órganos que en principio pudieran resultar competentes.

FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA POR EL ARTICULO 97, SEGUNDO PARRAFO, CONSTITUCIONAL, SU EJERCICIO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, ES

DISCRECIONAL (MODIFICACION DEL CRITERIO PUBLICADO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, QUINTA EPOCA, TOMO CXII, PAGINA 379). Este Tribunal Pleno abandona el criterio indicado que había establecido al resolver, con fecha veintidós de abril de mil novecientos cincuenta y dos, la petición 86/52, formulada por Joel Leyva y Socios, atento a que el artículo 97 constitucional vigente en esa época, establecía el imperativo de nombrar algún Ministro, Magistrado de Circuito o Juez de Distrito, para realizar la investigación de un hecho que pudiera constituir violación de garantías individuales cuando así lo solicitara el presidente de la República, cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de alguno de los Estados; sin embargo, con posterioridad, se incorporó en la redacción del dispositivo constitucional la locución "podrá", que gramaticalmente entraña la facultad de hacer una cosa, de lo que debe concluirse que conforme al texto constitucional en vigor, el procedimiento indagatorio de que se trata, es discrecional para la Suprema Corte aun cuando exista petición de parte legítima; sin que esto implique que la resolución en que se ordene o niegue la investigación, sea arbitraria, pues la decisión de ejercer o no la facultad conferida constitucionalmente, debe ser razonada en todos los casos.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo III, Abril de 1996, p 66

Por otro lado, es pertinente apuntar un comentario relativo a la cuestión electoral, pues hoy en día existe regulado, constitucional y legalmente, un sistema de medios de impugnación en materia electoral, así como un órgano especializado en la materia, mediante los cuales se controla la regularidad constitucional respecto de los actos y disposiciones generales de contenido electoral, lo cual, para algunos, pone en desuso la facultad investigadora, por lo que a la materia electoral se refiere. Sin embargo, consideramos que debido a la alta autoridad jurídica y moral que tiene nuestra Suprema Corte de Justicia, esta atribución debe seguir prevaleciendo, ya que en algún momento pudiera ser de gran utilidad.

4.2.5 El juicio político

De conformidad con los artículos 109 y 110 constitucionales, ciertos funcionarios públicos pueden ser sometidos a un procedimiento propiamente jurisdiccional, llevado a cabo por un órgano de funciones políticas y en el cual se respetan las formalidades esenciales del procedimiento, que tiene por objeto fincarles responsabilidad política cuando, en el ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

El llamado juicio político equivale al procedimiento que desde los ordenamientos constitucionales del siglo XIX y el texto original del 1917 se seguía para los casos de los llamados ‘delitos oficiales’ en que incurrieran ciertos ‘funcionarios públicos’ de alta jerarquía cuando se violaban intereses públicos fundamentales y su buen despacho, expresión que se derogó en 1982 para que no se confunda la responsabilidad derivada del juicio político con la responsabilidad penal que se presenta cuando los servidores públicos cometen algún delito sancionado por las leyes penales¹⁵⁷

Actualmente, el precepto citado prevé que pueden ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los

¹⁵⁷ Orozco Henríquez, José de Jesús, “Artículo 110”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Editorial Porrúa, 9ª Edición, México, 1997, tomo II, p. 1118

diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Por lo que respecta a los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la propia Constitución y a las leyes federales, así como por el uso indebido de fondos y recursos federales, en cuyo caso la resolución tendrá únicamente efectos declarativos para que las legislaturas locales procedan conforme a sus atribuciones.

Es importante mencionar que el juicio político no procede en contra del presidente de la República, el cual, de conformidad con el artículo 108 constitucional, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

En cuanto a las sanciones que el propio artículo 110 prevé, consisten en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar

funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, es decir, se trata de sanciones de carácter eminentemente político.

Ahora bien, por lo que se refiere al procedimiento y a los órganos encargados de la sustanciación del juicio, el artículo 109, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede la acción popular para que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de los elementos de prueba suficientes, pueda presentar denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para que se inicie el procedimiento en contra de cierto funcionario público.

Una vez presentada la denuncia correspondiente, se inicia propiamente el procedimiento de juicio político y, al respecto, el artículo 110 citado, en sus párrafos cuarto y quinto, establece lo siguiente:

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.”

Por último, en cuanto a los efectos de las declaraciones y resoluciones de las cámaras con motivo del juicio político, éstas se consideran inatacables y, en este sentido, tanto la doctrina como la jurisprudencia les han dado el carácter de no justiciables, por lo que, “si por disposición constitucional, tales actos no son atacables, ante los jueces, tampoco lo pueden ser mediante el juicio de garantías”.¹⁵⁸

4.2.6 Los organismos autónomos protectores de derechos humanos

Estos organismos tienen su origen en el modelo escandinavo del *ombudsman*, toda vez que la mayoría de los autores consideran que son un medio de defensa de la Constitución, como Héctor Fix-Zamudio, que lo clasifica como garantía constitucional “debido a su vinculación con los organismos jurisdiccionales, a los cuales apoyan y auxilian en su labor de protección de los derechos humanos”.¹⁵⁹

En nuestra opinión, dichos organismos no constituyen un control jurisdiccional de la Constitución; pues, además de que no tienen competencia en asuntos jurisdiccionales, debemos anotar que, en el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mexicana, las recomendaciones que emite respecto de las quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos imputadas a autoridades y servidores públicos, de conformidad con los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no tienen fuerza vinculatoria y,

¹⁵⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t XXXVIII, p. 753.

¹⁵⁹ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p. 126

en consecuencia, no pueden por sí mismas anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiere presentado la queja o denuncia. Así su efecto es “meramente moral y político en calidad de reproche que se reiterará al mencionarse en cada informe anual del presidente de la Comisión a la autoridad que no haya atendido lo recomendado”.¹⁶⁰

En efecto, en el caso mexicano, este tipo de organismos no deben considerarse dentro del derecho procesal constitucional; en todo caso, se trata de organismos que ejercen un “control político” en la defensa de los derechos humanos, sin que aseguren por sí mismos la efectividad de dichos derechos.

Sin embargo, no podemos dejar de reconocer la evolución y perspectivas del organismo citado en México, que desde 1992 fue elevado a rango constitucional por la adición de un apartado B) al artículo 102 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶⁰ Reyes Tavabas, Jorge, “*Derecho Constitucional Aplicado a la Especialización en Amparo*”, Editorial Themis, 4ª Edición, 1ª reimpresión, México, 1998, p.180.

CAPÍTULO QUINTO

EL CONTROL CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL

SUMARIO: 5.1 Algunas reflexiones sobre el control constitucional en materia electoral; 5.2 Medios de impugnación en materia electoral; 5.3 Panorama general del juicio de revisión constitucional; 5.3.1 Naturaleza jurídica; 5.3.2 Marco jurídico; 5.3.3 Principios; 5.3.4 Procedencia; 5.3.5 Competencia; 5.3.6 Partes en el juicio de revisión constitucional; 5.3.7 Demanda y procedimiento; 5.3.8 Sentencia; 5.3.9 Ejecución de sentencias.

El control constitucional en materia electoral, por parte de un órgano del Poder Judicial de la Federación, garantiza que en función estatal de organizar las elecciones, mediante la cual se hace efectivo el derecho ciudadano de votar y ser votado para los cargos públicos, los actos y resoluciones de las autoridades electorales se encuentren apegados a los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, independencia y profesionalismo, con el objeto de que las elecciones sean libres, auténticas y periódicas.

En el presente capítulo, realizamos un estudio de los medios de impugnación en materia electoral, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, mediante los cuales se lleva a cabo la defensa de la Constitución en dicha materia, haciendo especial referencia al juicio de revisión constitucional electoral, por ser, desde nuestro punto de vista, el mecanismo que mayor cantidad de veces ha permitido un efectivo control constitucional, como se explica en adelante.

5.1 Algunas reflexiones previas sobre el control constitucional en materia electoral

De acuerdo con lo prescrito en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestro país adopta un sistema concentrado del control de la constitucionalidad. El control constitucional como una función jurídica está adscrito al orden constitucional, por lo que todas las normas y actos, tanto de la Federación, como de los estados y el Distrito Federal, están sometidos a un control de regularidad constitucional por parte del Poder Judicial de la Federación.

Cabe señalar que la Constitución es un complejo normativo superior a los órdenes normativos de la Federación y de las entidades federativas, ya que determina el o los procedimientos de creación de los mismos y proporciona las bases y principios fundamentales para su contenido. Por su parte, la regularidad constitucional de las normas del sistema jurídico mexicano consiste en la existencia de una relación de concordancia o no contradicción entre las disposiciones legales y la Constitución. Sin embargo, es frecuente que dicha regularidad no exista o se vea afectada, esto es, que las normas no hayan sido creadas siguiendo el procedimiento constitucional establecido o que su contenido sea diferente o contravenga las bases o principios constitucionales previstos, y para decretar la irregularidad constitucional de una determinada disposición o acto, es necesario una declaración por parte del Poder Judicial de la Federación cuando actúa como órgano de control de la constitucionalidad.

Cabe precisar que el control constitucional es un proceso instituido por la Constitución, tendente a vigilar que las leyes y los actos de todas las autoridades

estén apegados a los mandatos de la ley fundamental y, en caso contrario, el órgano facultado para ello (Poder Judicial de la Federación) declare dicha situación de irregularidad y proceda a su anulación o invalidación.

Sentado lo anterior, cabe señalar que la doctrina procesal y constitucional,¹⁶¹ atendiendo al órgano u órganos encargados de realizar la función de control, convienen en la clasificación o tipología de los sistemas de control constitucional por órgano judicial siguiente.

- a) El “*sistema difuso*” o estadounidense de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes o actos (*judicial review*) en el que el poder de control corresponde a todos los órganos judiciales, esto es, todos los jueces están habilitados para inaplicar las leyes cuando las juzgan contrarias a la Constitución:
- b) El “*sistema concentrado*” o austriaco-kelseniano, en el cual el poder de control se concentra en un órgano judicial solemne, es decir, hay un solo tribunal (u órgano) habilitado para declarar la inconstitucionalidad de una ley.

Al respecto, el sistema mexicano de control de la constitucionalidad, antes de que se adoptaran los nuevos instrumentos como la acción de inconstitucionalidad a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (reforma de 1994)¹⁶² y los medios de impugnación en materia electoral a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (reforma de 1996)¹⁶³, lo ejercía de forma exclusiva el Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo y de las

¹⁶¹ Fix Zamudio, Héctor v Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp 169 y ss., Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, p 35; Tamayo y Salmorán, Rolando, *op. cit.* pp 234 y ss

¹⁶² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994

¹⁶³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996

controversias constitucionales. Es en este contexto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁶⁴ ha sostenido reiteradamente que la supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, por lo que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones.

Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, no puede afirmarse que, por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa expreso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Tesis publicada bajo el rubro "CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN" en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo X, agosto de 1999, página 18.

¹⁶⁵ La justificación del Poder Judicial Federal para considerar que los jueces ordinarios carecen de facultades para pronunciarse en cuanto a la constitucionalidad de los actos de autoridad también está sustentada en que, de conformidad con el principio de división de poderes, el órgano jurisdiccional ordinario está impedido para llevar a cabo el control de la constitucionalidad de los actos de los otros poderes a menos que la Constitución le otorgue competencia expresa para ello y, según nuestra Carta Magna, a quien le compete el monopolio del control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades es al Poder Judicial de la Federación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99, 103, 105 y 107, por lo que la propia Constitución establece un sistema concentrado del control de la constitucionalidad y no difuso porque ningún precepto de la Constitución autoriza a órganos distintos del Poder Judicial de la Federación a controlar la constitucionalidad.

El anterior criterio, sostenido por primera vez en el amparo en revisión 1878/93, resuelto el 9 de mayo de 1995, quedó plasmado en la jurisprudencia del Pleno P./J. 73/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo X, agosto de 1999, página 18.¹⁶⁶

Cabe señalar que al resolverse dicho juicio constitucional aún no se encontraban en vigor las reformas al artículo 105 de la Constitución, ya que, conforme con lo dispuesto en el artículo octavo transitorio del Decreto por el que se reformaron los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93 al 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994, entrarían en vigor en la misma fecha en que lo hiciera la ley reglamentaria respectiva, la cual fue publicada en el *Diario Oficial* el 11 de mayo de 1995 y entró en vigor treinta días después.

Por tal motivo, al sentarse el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se refirió en particular al amparo como medio de control de la constitucionalidad, pero en manera alguna estableció que fuera el único, ya que tenía presente que el máximo órgano contaba con facultades de control constitucional más amplias, incluso con efectos *erga omnes*.

Por otro lado, al dictarse el criterio antes señalado, ni con los medios de impugnación en materia electoral, ni con las facultades del entonces Tribunal Federal Electoral se podía ejercer un control de la constitucionalidad. Sin embargo, con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y el establecimiento de diversos medios de impugnación en materia

¹⁶⁶ Dicha tesis aparece publicada con el rubro "CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN"

electoral, en virtud de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, se dispuso la finalidad constitucional de garantizar los principios de constitucionalidad y la legalidad de los actos y resoluciones electorales, con lo que se incorporan dichos medios de defensa de los que conoce el mencionado Tribunal a los existentes para controlar la constitucionalidad de leyes y actos de autoridad.

Por lo anterior, consideramos que no obstante lo acertado de dicho criterio del máximo tribunal del país, después de las reformas de mil novecientos noventa y cuatro y mil novecientos noventa y seis, habrá que agregar al control que ejerce el Poder Judicial de la Federación a través de amparo, el que despliega la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en forma exclusiva, mediante la declaración de inconstitucionalidad de leyes, con efectos *erga omnes*, en los casos señalados en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal o en la resolución de controversias constitucionales entre órganos de gobierno, en el caso de la fracción I del mencionado artículo. Asimismo, a ese control de la constitucionalidad que realiza el Poder Judicial de la Federación habría que agregar las resoluciones que dicta el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante sus resoluciones y sentencias, con efectos particulares, de conformidad con lo estatuido en el artículo 99 de la propia Ley Fundamental.

En suma, el control constitucional, como función jurídica, deviene del orden constitucional, por lo que todas las normas y actos tanto de la Federación como de los estados están sometidas a un control de regularidad constitucional por parte del Poder Judicial de la Federación, el cual, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV; 94; 99; 103; 105 y 107 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo ejercen la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de forma exclusiva, en los supuestos de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad; los jueces de distrito, tribunales colegiados de circuito y Suprema Corte a través del juicio de amparo, y el Tribunal Electoral de dicho poder, por la vía de los medios de impugnación en materia electoral

Por otro lado, tal como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si bien es cierto que, en principio, la redacción del artículo 133 constitucional sugiere la posibilidad de que los jueces puedan juzgar no sólo la constitucionalidad de sus actos, sino también la de las constituciones, leyes y actos de las autoridades en cuya jurisdicción ejerzan, ello sólo es en apariencia, ya que dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto en la propia Constitución; esto es, que el control de la constitucionalidad en nuestro país se ejerce por las vías de acción contenidas y reguladas en los artículos 99, 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, a través de los medios de defensa de la Constitución cuyo conocimiento compete al Poder Judicial de la Federación (juicio de amparo, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y medios de impugnación en materia electoral), de lo que se colige que el artículo 133 constitucional no es fuente de facultades de control constitucional para los jueces del orden común, tal como se sostiene en la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J.74/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo X, agosto de 1999, página 5, cuyo rubro y texto se transcriben a continuación:

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que "Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.". En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

5.2 Medios de impugnación en Materia Electoral

Los medios de impugnación en materia electoral son los mecanismos constitucionales por virtud de los cuales un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación controla la constitucionalidad y legalidad de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales, tanto federales como estatales.

Dentro de dichos medios se encuentran:

a) *Recurso de apelación.* [Artículos 99, párrafo 4, fracciones III y VIII de la Constitución Federal; 186, fracciones III, incisos a) y V; 189, párrafo 1, fracciones I, incisos c) y d), y II; y 195, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 40 al 48 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral]. Esta garantía podemos definirla como el medio

de impugnación que pueden interponer los partidos políticos, agrupaciones políticas, organizaciones de ciudadanos, los ciudadanos y las personas físicas o morales para cuestionar la constitucionalidad y legalidad de los actos provenientes de los diversos órganos del Instituto Federal Electoral, siempre que no sean controvertibles por algún otro medio de impugnación electoral.

Es importante mencionar que el recurso de apelación procede adicionalmente contra el dictamen, resolución y, en su caso, aplicación de sanciones, que apruebe el Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de los informes anuales y de campaña que presenten los partidos políticos, así como contra el informe que rinde la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de las observaciones que los partidos realicen a las listas nominales de electores (Artículos 41 y 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

Por último, cabe apuntar que a través del recurso de apelación, se garantiza la regularidad constitucional de la generalidad de los actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral.

En este sentido, consideramos que las sentencias más relevantes de control constitucional a través de este medio de impugnación que ha pronunciado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se refieren al establecimiento de los criterios para el ejercicio de las facultades implícitas del Instituto Federal Electoral, y a la interpretación que debe dársele al artículo 56 de

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre los senadores de primera minoría.

En efecto, ante el planteamiento de si el Consejo General del Instituto Federal Electoral tenía atribuciones para dictar exhortos a los gobiernos federal, estatal y municipal, para abstenerse de realizar la difusión de los programas sociales, al resolver el expediente SUP-RAP-004/98, el 18 de marzo de 1998, la Sala Superior sostuvo que el inciso z) del artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, autorizaba al Consejo General del Instituto Federal Electoral, para dictar los acuerdos necesarios con el objeto de hacer efectivas las atribuciones contenidas en los incisos del a) al y), de ese numeral y las demás señaladas en el propio ordenamiento; sin embargo, dicha facultad implícita requería la existencia, a su vez, de alguna expresa, a la que tendiera hacer efectiva, por cuanto a que, el otorgamiento de la implícita al Consejo General, por el Congreso de la Unión, tenía como aspecto identificador, la relación de medio a fin entre una y otra, por lo que si el Consejo General responsable del acto recurrido, afirmaba haberlo emitido en ejercicio de una facultad implícita, pero en realidad no hacía efectiva una expresa o explícita, dicho acto carecía de la debida fundamentación y motivación, por no existir esa relación de causa-efecto, entre los dispositivos legales citados y los hechos a que pretendía adecuarse

Ahora bien, ante el planteamiento formulado por diversos partidos políticos, respecto si las coaliciones electorales tenían o no derecho a que se les asignaran los senadores de primera minoría, al resolver el expediente SUP-RAP-020/2000,

la máxima autoridad electoral en el país sostuvo que en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se podía apreciar claramente que en ninguna parte se hacía referencia expresa a las coaliciones, sino que la única institución establecida y regulada en forma explícita a través de la determinación de principios y reglas generales, eran los partidos políticos. Sin embargo, adujo la Sala Superior, ello no implicaba que la finalidad fuera excluir a las coaliciones del orden jurídico político mexicano o limitar la posibilidad de que éstas se pudieran formar.

Lo anterior, según dicho órgano jurisdiccional, en virtud de que el texto de la Constitución Federal sólo establecía las bases generales del régimen políuco-electoral mexicano, cuyo desarrollo y regulación particular corresponde al legislador. De tal forma -continúa diciendo la Sala Superior- en el propio artículo 41, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución Federal se establece que en la ley se determinarán las formas específicas en que los partidos políticos participarán en el proceso electoral, lo cual implica un facultamiento en favor del legislador ordinario federal, que le ha permitido establecer en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, precisamente en el artículo 56, párrafo 2, que los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre y cuando cumplan con los requisitos que en el propio código se establece. Es decir, fuera de ciertas reglas y principios que se siguen desarrollando en las propias fracciones I y II del artículo 41 de referencia, además de otras reglas generales que se prevén a lo largo de la Constitución Federal (como se prevé en los artículos 54 y 56, sobremanera en materia de asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional), sostiene

la Sala Superior, que no se aprecia alguna disposición que expresa o implícitamente limite las atribuciones del legislador ordinario federal para determinar en la ley cuáles son las reglas, términos y condiciones en que se deberá dar la participación de los partidos políticos.

En tal tesitura, sostuvo la Sala Superior, de una interpretación armónica y sistemática de las disposiciones constitucionales relativas a la integración del Poder Legislativo Federal, así como de una de las características del sufragio, como es su universalidad, claramente se desprendería que el Órgano Revisor de la Constitución no estableció que solamente los partidos políticos nacionales podían participar en la referida asignación de senadores de primera minoría, mas no así las coaliciones.

Tal como lo sostiene la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consideramos que interpretar el artículo 56 de la Constitución en el sentido de que las coaliciones no tienen derecho a la asignación de senadores de primera minoría, implicaría la afectación de otros principios constitucionales, como el relativo a la universalidad e igualdad del voto, porque se le daría mayor valor al voto emitido a favor de un partido político que participa por sí mismo en una contienda electoral, que a un partido político que participa en coalición con otro u otros institutos políticos.

En este orden de ideas, la Sala Superior, estableció una interpretación teleológica que le llevó a sostener:

“que en la reforma constitucional de mil novecientos noventa y tres, por la cual se modificó el artículo 56 de la Constitución federal, entre otros, y toda

vez que la exposición de motivos hizo referencia a ‘fuerzas políticas’ y, por su parte, el Dictamen de la Cámara de Senadores aludió a ‘corrientes políticas minoritarias’, es necesario advertir que éstas no necesariamente o exclusivamente se manifiestan a través de los partidos políticos individualmente considerados, sino que una fuerza política o corriente política minoritaria también puede conformarse a través de una coalición, que pretenda acceder a la integración del Senado, máxime cuando esta posibilidad se desarrolla específicamente en las disposiciones reglamentarias de los preceptos constitucionales por el legislador ordinario, como ocurre con las normas invocadas del Código Federal de Instrucciones y Procedimientos Electorales. De esta forma, resulta evidente que la intención del Constituyente Permanente, concretamente de quienes presentaron la iniciativa de reformas constitucionales, en ningún momento fue en el sentido de establecer una expresa o implícita limitación a las coaliciones para participar en la asignación de los senadores por primera minoría; además, es necesario destacar que de aceptarse una interpretación en el sentido de restringir a las coaliciones la posibilidad de obtener senadurías de primera minoría, conlleva el serio riesgo de que no se integre en su totalidad la Cámara de Senadores y, en consecuencia, se constituya indebidamente el Poder Legislativo Federal, contrariamente a los términos precisos que se establecen en la Constitución federal, toda vez que en el caso de que todos los partidos políticos nacionales que eventualmente participaran en el proceso electoral federal decidieran ejercer su derecho a formar coaliciones, postulando fórmulas de candidatos a senadores en forma coaligada, sin que ningún partido político contendiera de manera individual, entonces resultaría que ninguno de los senadores de primera minoría se asignaría a las coaliciones y así se provocaría que la Cámara de Senadores se integrara parcialmente, con sólo noventa y seis senadores, y no los ciento veintiocho que expresamente se dispone en la Constitución federal, lo cual es inadmisibles. En este sentido la expresión “La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate”, prevista en el citado artículo 56 constitucional implica una modalidad que se actualizaría, si llegasen a preverse legalmente y existir candidaturas comunes, para efectos de determinar a quién le corresponde la asignación de senadores de primera minoría, no podría realizarse la suma de los votos de todos los partidos políticos que hubiesen registrado al mismo candidato, sino que habría que atender a la votación que cada partido reciba en lo individual.”

En dicho sentido, resultó claro para la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que de una interpretación teleológica y funcional de lo dispuesto en el artículo 56 de la Constitución Federal, la coaliciones

políticas tenían derecho a participar en la asignación de senadores de primera minoría, como si se tratara de un solo partido político, siempre que con la votación obtenida por esa coalición se ocupará el segundo lugar en la entidad federativa, lo cual resulta altamente razonable, porque no puede dársele un valor diferenciado al voto de los ciudadanos que se pronuncian a favor de un solo partido político que al emitido a favor de una coalición, además de que dicha posibilidad podría traer como consecuencia una subintegración del Senado, que la Constitución no prevé. Por tal motivo, esumamos que acierta dicho órgano jurisdiccional con su interpretación constitucional, la cual permite y garantiza que cada voto valga lo mismo, se integre debidamente el órgano de elección popular y, adicionalmente, no se inhiba la participación en las elecciones de manera coaligada.

Consideramos que los dos ejemplos citados con anterioridad, evidencian que mediante el recurso de apelación, que en principio pareciera diseñado para el control de la legalidad, la Sala Superior ha ejercido un debido control constitucional, lo cual no puede ponerse en duda, porque lo contrario implicaría que no existiera un control constitucional sobre los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales, lo cual no es exacto, porque conforme con lo que se establece en el artículo 41, base IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los medios de impugnación en materia electoral tienen por objeto garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad.

b) Juicio de inconformidad. [Artículos 60, párrafo 2, y 99, párrafo 4, fracciones I y II, de la Constitución Federal; 189, párrafo 1, fracción I, inciso a), y 195, párrafo

1, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 49 al 78 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral] Esta garantía se define como el medio de impugnación que pueden interponer los partidos políticos y excepcionalmente los candidatos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para combatir los resultados consignados en las actas de cómputo respectivas, el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría y de representación proporcional, que violen normas constitucionales o legales, respecto de las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión, así como de las de presidente de la República.

Si bien los legitimados para interponer este juicio son los partidos políticos por conducto de sus legítimos representantes excepcionalmente los candidatos pueden promoverlo también, toda vez que se les reconoce legitimación exclusivamente cuando, por motivos de inelegibilidad, la autoridad electoral niegue, en procesos electorales federales, el otorgamiento de la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría (artículo 54, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral)

De la anterior definición, observamos que se trata de “un auténtico juicio federal de nulidad electoral,”¹⁶⁷ pues su objeto es el de anular la votación recibida en casilla y, en consecuencia, modificar los resultados consignados en el acta de cómputo de que se trate, o bien declarar la nulidad de la elección de diputados o senadores y, por ende, revocar las constancias expedidas.

¹⁶⁷ Galván Rivera, Flavio. *op. cit.*, p. 299.

Ahora bien, si bien es cierto que es un juicio de nulidad, no por ello deja de ser un medio de control constitucional, pues, en esa medida y de conformidad con lo establecido en el artículo 41, fracción IV, de la Constitución Federal, se controla y garantiza la constitucionalidad y legalidad de los actos electorales citados, aun cuando en la práctica, las resoluciones que de este medio de impugnación se han emitido no han tocado tópicos de control constitucional.¹⁶⁸

c) **Recurso de reconsideración.** [Artículos 60, párrafo 3, de la Constitución Federal; 189, párrafo 1, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 61 al 69 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral]. Es el medio de impugnación establecido en favor de los partidos políticos y, excepcionalmente, de los candidatos, para controvertir la constitucionalidad y legalidad de las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los juicios de inconformidad, así como de las asignaciones de diputados y senadores por el principio de representación proporcional, del que conoce la Sala Superior del citado tribunal electoral.

Las sentencias que resuelvan este tipo de recursos son definitivas e inatacables, y tienen como principales efectos los de confirmar, revocar o modificar el fallo impugnado o, en caso de que el acto combatido sea la asignación de diputados o senadores por el principio de representación proporcional, confirmar o modificar

¹⁶⁸ Cabe señalar que las sentencias de juicio de inconformidad más relevantes son la emitidas en los expedientes SUP-JIN-001/2000 y SUP-JIN-002/2000 relacionados con la elección de presidente de la República, así como SX-III-JIN-028/97 y acumulado SX-III-JIN-029/97, en los que la Sala regional de Xalapa, determinó anular la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, del III Distrito Electoral Federal en Chiapas

dicho acto (artículo 69, párrafo 2, incisos a), b) y c) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

En los recursos de reconsideración hasta la fecha resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cabe destacar, en materia de control de la constitucionalidad, lo resuelto en el expediente SUP-REC-041/2000 y acumulados, ante el planteamiento formulado respecto de la forma en que el Instituto Federal Electoral debía proceder en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, en la cual el citado tribunal sostuvo que:

“si en el mecanismo de asignación de diputados por el principio de representación proporcional algún partido político o coalición se llegare a ubicar en alguna de las bases o limitaciones previstas en el artículo 54, fracciones IV y V, de la Constitución federal, la autoridad electoral debe proceder a realizar tal asignación en dos momentos, esto es, en primer término, debe realizar la asignación de los diputados que correspondan al partido político o coalición que haya obtenido el mayor número de votos, siempre que se haya ubicado en los referidos supuestos, para posteriormente realizar la asignación a los restantes partidos políticos, conforme con lo previsto en los artículos 14, párrafo 2, y 15 del código electoral federal. Sin embargo, si ninguno de los partidos políticos se ubica en los supuestos previstos en el artículo 54, fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la asignación se debe realizar, a todos los partidos políticos y coaliciones, a partir de lo dispuesto en el artículo 16 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, con lo que dejó claro las reglas de asignación, que entonces se encontraban en controversia.

d) *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.* [Artículos 99 párrafo 4, fracción V, de la Constitución Federal; 189, párrafo 1, fracción I, inciso f), y 195, párrafo 1, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del 79 al 85 de la Ley General del

Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral]. Derivado de la controversia entre las ideas de José María Iglesias e Ignacio L. Vallarta sobre la incompetencia de origen, y del criterio adoptado por la Suprema Corte a partir de su decisión del 23 de agosto de 1878 en el juicio de amparo solicitado por el destacado jurista y político León Guzmán, la Suprema Corte ha evitado el conocimiento de cuestiones políticas en los juicios de amparo. Por ello, en nuestro país, durante muchos años, no estuvieron tutelados mediante una garantía procesal, como es la que se estudia, los derechos políticos individuales consagrados en nuestra Constitución, pues hasta hoy en día continúa aplicándose la tesis de jurisprudencia que establece que “la violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales,”¹⁶⁹ argumento que, como se analiza en el presente trabajo, se encuentra superado en la actualidad.

Con las reformas de 1996 en materia electoral se crea el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, como una evolución de la llamada apelación ciudadana regulada por el Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales con anterioridad a las citadas reformas.

Ahora bien, podemos definir esta garantía como el medio de impugnación que pueden interponer los ciudadanos por sí mismos, de forma individual, para controvertir presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte de

¹⁶⁹ Jurisprudencia publicada bajo el rubro “DERECHOS POLÍTICOS IMPROCEDENCIA” en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, t. VI, parte SCJN, tesis 219, p. 149.

asuntos políticos o de asociarse a los partidos políticos, del que conocerá el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Al respecto, es importante destacar que según la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁷⁰ los requisitos para la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano están previstos en el artículo 79 (y no en el 80) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues del contenido del primero se obtiene que para la procedencia, se requiere la concurrencia de los elementos siguientes: a) que el promovente sea un ciudadano mexicano; b) que este ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual; y, c) que haga valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos políticos: de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Respecto de los primeros dos elementos no requieren mayor explicación. Sin embargo, respecto del último cabe destacar que, para tenerlo por satisfecho, es suficiente con que en la demanda se aduzca que con el acto o resolución combatido se cometieron violaciones a alguno o varios de los derechos políticos mencionados, en perjuicio del promovente, independientemente de que en el fallo que se llegue a emitir se puedan estimar fundadas o infundadas tales alegaciones; es decir, el elemento en comento es de carácter formal, y tiene como

¹⁷⁰ Tesis publicada bajo el rubro "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA" en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento número 3, p. 53

objeto determinar la procedencia procesal del juicio, en atención a que la única materia de que se puede ocupar el juzgador consiste en dilucidar si los actos combatidos conculcan o no los derechos políticos mencionados, y si el promovente no estimara que se infringen ese tipo de prerrogativas, la demanda carecería de objeto en esta vía.

En cuanto a los efectos de las sentencias recaídas a este tipo de juicios, y que tienen el carácter de definitivas e inatacables, en el caso de que resulten favorables al actor, principalmente será el de restituirlo en el goce del o los derechos político-electorales que le hayan sido violados.

Existe buen cantidad de tesis relevantes sobre la protección de los derechos político electorales en las que hubo un control constitucional; sin embargo, cabe destacar un asunto en el que se protegió, mediante este juicio, a la comunidad indígena mixteca de Asunción Tlacoalulita, Oaxaca.¹⁷¹ En dicho juicio, la Sala Superior sostuvo:

“No obstante que en términos de ley, el legitimado para promover el juicio en estudio es el ciudadano actuando por su propio derecho y en forma individual, dicho requisito debe tenerse como cumplido cuando del escrito de demanda derive con claridad la inconformidad con un acto o resolución de la autoridad electoral, que viole o restinja alguno de los derechos político-electorales del ciudadano consagrados en la Constitución federal, promovido por uno o algunos ciudadanos de una comunidad indígena que se ostenten como representantes de la misma, en virtud de que si para la protección de esta prerrogativa del ciudadano, el artículo 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución federal, otorgó la competencia al Tribunal Electoral del Poder

¹⁷¹ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expedientes SUP-JRC-152/98 \ SUP-JDC-037/98

Judicial de la Federación para conocer y resolver de un juicio en que se combataran los actos y resoluciones que violen los derechos político electorales del ciudadano de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, ello significa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la misma norma fundamental, que los ciudadanos mexicanos son titulares de un derecho de acción que proteja dichos derechos políticos. De esta forma, si el titular del derecho político es el ciudadano mexicano, es él quien también puede incitar la actuación de los órganos del Estado para su debida protección, por lo que, se debe considerar que si ciertos ciudadanos promueven la protección de su derecho político de votar en las elecciones populares, por sí mismos adicionalmente a la representación de una comunidad indígena que ostentan, es respecto de ellos únicamente y no a favor de la comunidad en su totalidad que el juicio resulta procedente. Lo anterior debe ser así, en virtud de que en el caso de los conflictos en materia electoral, aun cuando en el artículo 4º, párrafo primero, de la Constitución federal, se prescribe que la ley debe garantizar el acceso de los pueblos y comunidades indígenas a la jurisdicción del Estado, el legislador ordinario fue omiso en considerar expresamente como parte legítima en algún medio de impugnación en materia electoral, a las comunidades indígenas actuando en su conjunto, por lo que una vía idónea para defender sus derechos es a través de cada uno de sus miembros actuando como ciudadanos mexicanos, de manera individual y por su propio derecho, mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, lo cual deriva, desde luego, de la naturaleza del derecho sustantivo que, con una acción procesal, se protege, como en el caso, ya que se trata de un derecho individual de votar en las elecciones populares, el cual puede ser protegido mediante la referida acción individual.”

Consideramos que resultó correcto el cauce que dio la Sala Superior al juicio de revisión constitucional electoral inicialmente promovido por la comunidad indígena antes citada, al reconducir un juicio de revisión constitucional electoral a un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, porque de conformidad con lo ordenado en el artículo 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio de revisión constitucional electoral sólo puede ser promovido por los partidos políticos a través de sus legítimos representantes y, en el caso en cuestión, no cabe duda que la comunidad indígena no es, ni forma parte de un partido político, por lo que en estricto rigor carecía de legitimación para promover el juicio de mérito.

No obstante lo anterior, del análisis del expediente SUP-JRC-152/99 que fue reconducido y tramitado y resuelto bajo la clave de expediente SUP-JDC-037/99, estimamos que cabía también hacer una interpretación amplia y abierta de lo prescrito en el párrafo primero del artículo 4° de la Constitución General de la República respecto de que la ley debe garantizar a las comunidades indígenas el acceso a la jurisdicción del Estado, lo cual conduce a considerarlos como legitimados para promover el referido juicio de revisión constitucional electoral.

Para arribar a las anteriores postura se tienen presentes los siguientes preceptos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 4°

La Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originariamente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Artículo 41

...

IV. Para garantizar los principios de consustitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación **en los términos que señalen esta Constitución y la ley.** Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y **garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.**

Artículo 99

...

Al tribunal le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

..

IV Las impugnaciones de los actos y 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. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha consuetudinal o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

Artículo 116

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

Artículo 133

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.

Recordando los términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de los numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación;

Considerando que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia a la asimilación de las normas anteriores;

Reconociendo las aspiraciones de sus pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a

mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los estados en que viven;

Observando que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión...

Artículo 2°

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar , con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

a) que se aseguren a los miembros de dichos pueblos a gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbre y tradiciones, y sus instituciones;

...

Artículo 6°

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

...

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

...

Artículo 8°

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o derecho consuetudinario.

2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea

necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

3 La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

Artículo 12

Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para hacer el respecto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacer comprender sus procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca

Artículo 16

El Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y las comunidades que lo integran. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales. La ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas.

... El Estado reconoce a las comunidades indígenas que lo conforman, a sus reagrupamientos étnicos, lingüísticos o culturales. La Ley reglamentaria protegerá a las comunidades afroamexicanas y a los indígenas pertenecientes a cualquier otro pueblo procedente de otros Estados de la República y que por cualquier circunstancia, residan dentro del territorio del Estado de Oaxaca. Asimismo el Estado reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos, la jurisdicción que tendrán en sus territorios, el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, su participación en el quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo, sus formas de expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural y en general para todos los elementos que configuran su identidad. Por tanto, la ley reglamentaria establecerá normas, medidas y procedimientos que aseguren la protección y respeto de dichos derechos sociales, los cuales

serán ejercidos directamente por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas o por quienes legalmente los representen.

La ley establecerá los procedimientos que aseguren a los indígenas el acceso efectivo a la protección jurídica que el Estado brinda a todos sus habitantes.

Artículo 25

Las elecciones son actos de interés público...

...

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerá el Instituto Estatal Electoral, el Tribunal Estatal Electoral y el Congreso del Estado.

...

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

...

La ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos.

Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca

Artículo 109

1. En este Código se entiende por normas de derecho consuetudinario las disposiciones de nuestra Constitución Particular relativas a la elección de Ayuntamientos en municipios que se rigen por Usos y Costumbres.

...

4. El procedimiento electoral comprende los actos que consuetudinariamente realizan los ciudadanos de un municipio, los órganos comunitarios de consulta y las autoridades electorales competentes, para renovar a las autoridades municipales desde los actos previos, incluyendo la preparación, las propuestas de concejales, las formas de votación y de escrutinio, hasta el cierre de la elección y emisión de la declaración de validez.

Artículo 118

Los ayuntamientos electos bajo normas de derecho consuetudinario no tendrán filiación partidista.

De los anteriores preceptos, es posible desprender:

i) Que el sistema jurídico mexicano mediante el texto constitucional mismo y a través de la incorporación al sistema nacional de normas del derecho internacional, reconoce la sociedad pluricultural que compone al pueblo de México y, derivado de ello, la existencia de sistemas normativos que rigen la vida social y comunitaria de los pueblos indígenas, a las cuales ordenó que mediante ley se otorgue su protección y promoción de su desarrollo. De igual forma se reconoce la dificultad que dichos grupos indígenas tienen para acceder a la jurisdicción del Estado;

ii) Que se estableció un sistema de medios de impugnación en materia electoral que debe garantizar que los actos de las autoridades electorales federales y locales estén apegados a los principios de legalidad y constitucionalidad;

iii) Que en el estado de Oaxaca existe el reconocimiento particular de las normas consuetudinarias que rigen la vida social y comunitaria de las etnias que habitan en dicha entidad, se les otorga personalidad jurídica de derecho público y se reconocen sus formas de organización social, política y de gobierno, otorgándoles derechos de acción ante los tribunales a efecto de proteger sus derechos (artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca), y

iv) Que en el estado de Oaxaca está reconocido un proceso electoral particular llevado a cabo mediante usos y costumbres en los pueblos y comunidades indígenas, en el cual, pese a ser entes de interés público, no les está permitido participar a los partidos políticos.

Respecto de lo señalado en el anterior inciso i), cabe señalar, además, que el párrafo transcrito del artículo 4º de la Constitución Federal, fue adicionado a dicho precepto mediante Decreto publicado en *Diario Oficial de la Federación* de veintiocho de enero de mil novecientos noventa y dos, en cuya exposición de motivos de la iniciativa, en lo conducente, se sostuvo:

“...Como consecuencia de los dilatados procesos históricos los indígenas mexicanos se encuentran en posición objetiva de desigualdad económica, social y para acceder a la jurisdicción efectiva del Estado . .

La ley no siempre se aplica a los indígenas con sentido de justicia y a veces persisten resabios discriminatorios...

La solidaridad entre los propios indígenas, que se expresa a través de su organización social, mitiga conflictos y ofrece protección que resulta insuficiente. Está sustentada en prácticas jurídicas arraigadas y respetadas entre ellos, que en la mayoría de los casos no sólo se contradicen sino que podrían complementar las normas del derecho positivo. Las instituciones tradicionales indígenas también contienen elementos para cambiar determinadas situaciones, de tal forma que la solidaridad que aquellas protegen y defienden sirvan para el desarrollo y bienestar que los indígenas reclaman y merecen. Sin embargo, algunas de esas formas de organización social carecen de reconocimiento y sus principios no son tomados en cuenta. Es necesario procurar la armonía entre las tradiciones jurídicas de los indígenas con las normas legales que coinciden en la aspiración de un estado de derecho.”

Por tales razones, fue que se estableció en dicho mandato constitucional que la ley debería garantizar el acceso de los pueblos y comunidades indígenas a la jurisdicción del Estado, en completa armonía con los compromisos internacionales contraídos por el gobierno mexicano al publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* de veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno, el Decreto promulgatorio del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual había sido ratificado por nuestro país mediante el depósito del instrumento relativo ante la Dirección General de la Organización Internacional

del Trabajo el cinco de septiembre de mil novecientos noventa. Sin embargo, tratándose de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no obstante que se promulgó e inició su vigencia con posterioridad a la de la norma fundamental en comento, excluyó de todos los medios de impugnación, como parte legitimada para actuar, a las comunidades indígenas, promoviendo como tales.

No debe pasar desapercibido que la intención de dicha adición constitucional fue la de superar la desigualdad existente entre los pueblos indígenas y el resto de los mexicanos, sin pretender convertirse en una justicia paternalista que justamente los haría más desiguales aún.

Sin embargo, en el caso de los conflictos en materia electoral, aun cuando pudiera pensarse que un indígena sí tiene garantizado la protección de la justicia federal a través del acceso al juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por el simple hecho de ser mexicano, siempre y cuando actúe por su propio derecho y de manera individual por presuntas violaciones a sus derechos constitucionales de votar, ser votado y de asociación, lo cual es a todas luces cierto, en el caso que se analiza, no se trataba de un ciudadano el que promovía sino una comunidad indígena representada por dos ciudadanos, lo que ponía de manifiesto que no existía en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, disposición legal alguna que legitimara a la comunidad indígena para promover el juicio de revisión constitucional electoral, ni cualquier otro medio de impugnación en materia electoral.

Consideramos que el legislador dejó de tomar en cuenta que en el país existen muchos municipios habitados por comunidades indígenas en las que la elección de sus autoridades se realiza mediante el sistema de usos y costumbres, en los que obviamente no tienen participación los partidos políticos, por lo que pretender que frente a una controversia surgida con motivo de una elección llevada a cabo mediante ese sistema normativo, tenga que ser necesaria e ineludiblemente la actuación de un partido político como legitimado para promover un juicio de revisión constitucional electoral, representa, para esos pueblos indígenas, un choque abierto con sus normas tradicionales, lo cual atenta contra el mandato contenido en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que desde la concepción comunitaria del pueblo indígena actor, con los actos que en el presente medio de impugnación se combaten, fue afectada la comunidad, y es por ello que, conforme a sus normas consuetudinarias, resulta congruente nombrar a dos miembros de la comunidad que represente a toda la población indígena de dicha comunidad, para que busquen la protección de las autoridades competentes.

En este orden de ideas, estimamos que si el legislador fue omiso en regular el debido acceso de los pueblos y las comunidades indígenas a la jurisdicción del Estado, ello no era obstáculo para que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conociera del juicio de revisión constitucional electoral promovido por el pueblo zapoteca de la comunidad del municipio de Asunción Tlacolulita, Oaxaca, en contra del Decreto número 39 de la Quincuagésima Séptima Legislatura del estado de Oaxaca, erigida en Colegio Electoral, así como en contra de la falta de convocatoria a elecciones extraordinarias por parte del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, para elegir mediante el sistema de derecho consuetudinario a los concejales

municipales al ayuntamiento de la mencionada población, ya que por encima de las disposiciones legales que establecen requisitos de procedencia de un medio de impugnación, se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la cual se debe dar preeminencia.

e) Juicio de revisión constitucional electoral. [Artículos 99, párrafo 4, fracción IV, de la Constitución Federal; 189, párrafo 1, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del 86 al 93 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral] En virtud de que el análisis de esta garantía constituye el objeto principal del presente capítulo, sólo diremos por el momento que es, desde nuestro punto de vista, el medio de impugnación en materia electoral que cumple, en mayor medida, con las características indispensables para ser considerado como un auténtico mecanismo de control constitucional.

5.3 Panorama general del juicio de revisión constitucional.

El juicio de revisión constitucional fue introducido como mecanismo de control constitucional, mediante reforma a los artículos 41, párrafo segundo, base IV, de la Constitución Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, cuya finalidad fue la de establecer un instrumento de control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas y del Distrito Federal, encargadas de organizar y calificar las elecciones locales o resolver las controversias que surgieran con motivo de las mismas.

Al respecto, es importante señalar que no existe otro medio de impugnación a través del cual se puedan combatir los actos concretos de las autoridades electorales locales que violen, directa o indirectamente, por medio de un acto de aplicación de una norma secundaria, lo establecido por nuestra Constitución General de la República.

Por cierto, existe la idea de que con dicha reforma se afectó el sistema de distribución de competencias que establece la Constitución, porque al conceder a un órgano jurisdiccional federal, como lo es la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la facultad de resolver respecto de los actos y resoluciones emitidos por las autoridades electorales locales, se considera como un acto de intromisión de la Federación en el ámbito de competencia de las entidades federativas, lo que trae como consecuencia una violación en la autonomía de los Estados.¹⁷²

Cabe hacer mención que dicho argumento ha sido utilizado por la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional en el Congreso del estado de Yucatán como bandera para no cumplir la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los expedientes SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000 acumulados, relacionados con la integración del Consejo Estatal Electoral en dicha entidad federativa, no obstante que dicho órgano legislativo reconoció la competencia del órgano jurisdiccional federal, al intentar cumplir una primera sentencia sobre ese tópico recaída en el expediente SUP-JRC-391/2000.

¹⁷² Carrillo Rodríguez, José Luis, *Medios de Impugnación II*, ponencia presentada dentro del diplomado de Derecho Electoral organizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación del 10 de abril al 27 de agosto de 1999

Es importante señalar que ello no es exacto, porque, conforme con lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cualquier reforma constitucional, además de ser acordada por las dos terceras partes del Congreso de la Unión, requiere que sea aprobada por la mayoría de las legislaturas de los estados. En este sentido, si las legislaturas de los estados son las depositarias de la soberanía de cada entidad federativa, es evidente que al aprobar una reforma constitucional en que se faculta a un órgano de la Federación para ejercer un control sobre los actos electorales de las autoridades de las entidades federativas, dichas entidades están otorgando tal atribución expresamente a la Federación, lo cual es totalmente acorde con el sistema federal de distribución de competencias, en el que las entidades otorgan a la Federación ciertas atribuciones y se reservan otras para su ejercicio a nivel local.

La reforma al artículo 99 constitucional llevada a cabo por el Constituyente Permanente estuvo apegada al procedimiento que en la propia Ley Fundamental establece y, por lo tanto, debemos considerarla como la expresión de un acto de la voluntad de los propios estados, realizado a través de sus órganos legislativos, los cuales forman parte, también, de ese Constituyente y, fueron éstos últimos los que le otorgaron a un órgano del Poder Judicial de la Federación la facultad de ejercer el control de la constitucionalidad sobre los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales por medio del juicio de revisión constitucional, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de supremacía constitucional.

Tampoco puede considerarse que se viola la soberanía estatal con la determinación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de anular la elección de gobernador en el estado de Tabasco, al resolver los

expedientes acumulados SUP-JRC-487/2000 y SUP-JRC-489/2000, porque la misma fue adoptada en ejercicio de las atribuciones que se le confirieron en el artículo 99, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que la materia de la impugnación consistía en una resolución de una autoridad electoral competente para resolver las controversias que surjan con motivo de los comicios locales.

Cabe destacar, de manera ilustrativa y por la relevancia jurídica y política del asunto, que en dicha sentencia se establecieron las razones jurídicas por las cuales, según la Sala Superior, era posible llegar a la determinación que de conformidad con lo dispuesto por la legislación electoral del estado de Tabasco sí cabía la posibilidad de decretar la nulidad de la elección de gobernador del estado, mediante lo que denominaron causal abstracta de nulidad, basado en que si uno de los efectos de las sentencias del medio de impugnación local era revocar la constancia de mayoría expedida por el Consejo Estatal Electoral y, si la única constancia que dicha autoridad electoral expide es la de gobernador electo, resultaba jurídicamente posible decretar la nulidad de la elección.

En dicha sentencia, se hizo énfasis en que debía hacerse prevalecer el mandato constitucional de que la renovación del poder ejecutivo en el ámbito local se realizará mediante elecciones libres y auténticas, en las que, además, los ciudadanos gozarán del derecho a acceder en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, de conformidad con instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano.

En tal sentido, el órgano jurisdiccional federal estimó que la existencia y acreditación de una serie de irregularidades en autos que si bien, por sí mismas o

vistas en forma aislada, no resultarían suficientes para anular la elección, las mismas adquieren valor probatorio pleno al ser adminiculadas entre sí, máxime que las mismas habían sido generadas por la autoridad electoral al ordenar la quema de documentación electoral en un distrito electoral, en la que también había documentación correspondiente a otro distrito, así como la apertura ilegal y sistemática de paquetes electorales; y por una transgresión a la neutralidad gubernamental que debe existir para salvaguardar la libertad con que debe ejercerse el derecho al sufragio, que consistió, en el caso de la empresa televisiva de participación estatal mayontana cuyas acciones pertenecen en un 98% al gobierno del estado, en el hecho de que el tiempo de televisión que se destinó como cobertura al Partido Revolucionario Institucional había sido, en promedio, del 86.98% frente a un 13.01% para los otros diez partidos políticos, y en actos ilícitos cometidos por un funcionario de una entidad central del gobierno del estado, lo cual, consideraron los magistrados que integraron la mayoría atentaba contra los principios constitucionales de legalidad, certeza, independencia e imparcialidad, porque denotaba que la ventaja que obtuvo el partido ganador fue propiciada, en cierta medida, por la autoridad electoral y las entidades que rompieron la neutralidad gubernamental.¹⁷³

¹⁷³ Cabe señalar, tal como lo destacó en su intervención el magistrado José de Jesús Orozco Henríquez, que dicho criterio no era nuevo, toda vez que ese órgano ya había sostenido que ha lugar a la nulidad de la elección, como en el caso del municipio de Santa Catarina, San Luis Potosí en 1997, cuando se hubieren cometido violaciones sustanciales en la preparación y desarrollo de la elección y se demostrara que las mismas eran determinantes para su resultado, para lo cual, basta con que en autos se demuestre fehacientemente que se han vulnerado principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones, lo cual se actualiza cuando fueron las propias autoridades encargadas de preparar, desarrollar y vigilar la elección de que se trata quienes originaron y cometieron dichas violaciones sustanciales. De igual forma, sostuvo el citado magistrado, se ha procedido a decretar la nulidad cuando, como en el caso del municipio de Santiago Jamiltepec, Oaxaca en 1998, se conculcan de manera significativa los principios constitucionales en materia electoral por un servidor público con el objeto de favorecer al partido político que resultó vencedor, porque la finalidad de las normas electorales que establecen la nulidad de la votación o la elección es proscibir actos afectatorios de la libertad del voto, las que se ven transgredidos cuando existen actos que rompen la neutralidad gubernamental en los comicios, lo cual se vio reflejado en los resultados.

5.3.1 Naturaleza Jurídica

El juicio de revisión constitucional es un medio de impugnación¹⁷⁴ de los denominados recursos extraordinarios, ya que sólo puede interponerse por los motivos específicamente regulados en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, además, sólo se realiza el examen de la legalidad y la constitucionalidad del acto o la resolución impugnada.¹⁷⁵ El citado medio de impugnación cuenta con las siguientes características:

Extraordinario.- Por medio del mismo se impugnan actos y resoluciones de las autoridades electorales que fueron emitidos a través de un procedimiento administrativo o jurisdiccional distinto al citado juicio, es decir, constituye una vía de impugnación diversa en la que se analizará la constitucionalidad del acto o resolución impugnada.

La finalidad perseguida por el Órgano Revisor de la Constitución, con la fijación de una normatividad básica en la Carta Magna respecto a los comicios de las entidades federativas, consistió en conseguir que todos sus procesos electorales se apeguen a un conjunto de principios fundamentales, con el objeto de garantizar el cabal cumplimiento de la previsión de la misma ley superior de que las elecciones deben ser libres, periódicas y auténticas, propósito que no resulta necesariamente afectado con la totalidad de actos de las autoridades electorales,

¹⁷⁴ Configuran los instrumentos jurídicos consagrados en las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidades o injusticia.

¹⁷⁵ Fix Zamudio, Héctor, "Medios de Impugnación", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, 5ª Edición, México, 1992, tomo I-O, p. 2105-2107

sino sólo aquellos que puedan impedir u obstaculizar el inicio y desarrollo de próximos procesos electorales, desviar sustancialmente de su cauce los que están en curso o influir de manera decisiva en el resultado jurídico o material de los mismos; y con esa visión de las cosas, se creó un medio de defensa excepcional y extraordinario, que se reservó exclusivamente para el control de los actos y resoluciones de verdadera importancia y trascendencia para los comicios, cuyas cualidades sólo recaen, naturalmente, en los que pueden afectar la esencia misma de las instituciones comiciales.

Esto se advierte en la *“Iniciativa de decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, así como por el Presidente de la República, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión”*, que en su parte conducente dice:

“Se propone también que el tribunal electoral conozca de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en congruencia, en esta misma iniciativa, se establece un conjunto de principios y bases para los procesos electorales del nivel local.

Al respecto, la iniciativa plantea un mecanismo absolutamente respetuoso de nuestro sistema federal, al prever que esta nueva vía procederá, cuando haya violaciones directas a la Constitución General y en casos determinados que, por su trascendencia, ameriten ser planteados ante esta instancia jurisdiccional.

Con lo anterior se desprende moderar aquellas situaciones, que por su disparidad o divergencia con el sentido de nuestro texto, atentan contra el estado de derecho. De igual manera, con esta vía se aspira a suponer los debates sobre la legalidad de los procesos locales, cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieran afectar el sentido de la voluntad popular, expresada en las urnas...”

El contenido de los párrafos transcritos pone de manifiesto, en lo esencial, que el propósito de establecer la nueva vía jurisdiccional federal consistió en que, a través de ella, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sólo se ocupe de conocer y resolver sobre la constitucionalidad de actos o resoluciones electorales provenientes de las autoridades electorales de las entidades federativas, cuando sean de verdadera importancia para los comicios, en tanto que presenten la posibilidad de contener infracciones susceptibles de cambiar o alterar significativamente el curso del procedimiento electoral o el resultado final de una elección, es decir, cuando se trate de actos que tengan la posibilidad racional de causar o producir una alteración substancial o decisiva en el desarrollo de un proceso electoral, como puede ser que uno de los contendientes obtenga una ventaja indebida; que se obstaculice, altere o impida, total o parcialmente, la realización de alguna de las etapas o de las fases que conforman el proceso electoral, como por ejemplo, el registro de candidatos, la campaña política, la jornada electoral o los cómputos respectivos; o bien, que se altere el número de posibles contendientes o las condiciones jurídicas o materiales de su participación, etcétera.

Vertical- Esto se debe a que el acto o resolución impugnada, el cual proviene de las autoridades locales competentes para organizar y calificar los procesos electorales locales, o de aquellas encargadas de resolver algún conflicto que se suscite con motivo del mismo, siempre será resuelto por una autoridad distinta a aquella que lo emitió.

Meta procesal- Tiene su origen y se desarrolla en un juicio diferente de aquel en que se emitió el acto o resolución impugnada y, no se configura como una

segunda instancia, es decir, es una verdadera acción impugnativa ulterior al proceso o procedimiento de origen.

Jurisdiccional.- De acuerdo con la competencia que la ley establece para conocer y resolver dicho juicio, siempre será un órgano de naturaleza jurisdiccional, en este caso la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Definitivo.- La sentencia que resuelve el juicio de revisión constitucional es definitiva e inatacable. La ley no establece algún medio para poder combatir dicha sentencia.

5.3.2 Marco jurídico

El marco jurídico que regula el juicio de revisión constitucional electoral lo constituyen los artículos 41, fracción IV, y 99, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; los libros primero y cuarto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como la jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

5.3.3 Principios

Los principios más importantes que rigen el juicio de revisión constitucional electoral, y que se desprenden del marco jurídico que lo regula, son los siguientes:

1) *Instancia de parte agraviada*. Este principio implica que el juicio de revisión constitucional electoral sólo procede por vía de acción y no de excepción, lo que implica, además, que jamás procede de forma oficiosa. Lo anterior, al igual que en el juicio de amparo, evita la supremacía del Poder Judicial sobre los otros poderes, pues el Tribunal Electoral no es un auditor, sino un órgano jurisdiccional.

2) *Existencia de interés jurídico*. Este principio se encuentra consagrado en el artículo 10, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que establece que los medios de impugnación en la materia son improcedentes cuando pretendan impugnarse actos o resoluciones “que no afecten el interés jurídico del actor”.

Según Francisco Cornejo, el interés jurídico,¹⁷⁶ en materia procesal, “es la pretensión que se tiene de acudir a los tribunales para hacer efectivo un derecho desconocido o violado”. Pretensión, según Couture, “es la afirmación de un sujeto de derecho de merecer la tutela jurídica y, por supuesto, la aspiración concreta de que ésta se haga efectiva”.¹⁷⁷

Ahora bien, consideramos que la definición de Cornejo es acertada, sin embargo, a nuestro juicio, cabría anotar que se trata de hacer efectivo un derecho presuntamente desconocido o violado, pues no existe una relación directa entre el interés jurídico y el derecho subjetivo que pretende salvaguardarse con el proceso, es decir, el interés en litigio. Esto es, tener un interés jurídico no

¹⁷⁶ Cornejo Certucha, Francisco M., “Interés Jurídico”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, 6ª Edición, México, 1993, tomo III, p. 1778

¹⁷⁷ Couture, Eduardo J., *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, Editorial Depalma, 3ª Edición, 16ª reimpresión, Argentina, 1993, p. 72.

necesariamente implica obtener una sentencia favorable, pues, reiteramos, éste es independiente del derecho subjetivo que se encuentra en litigio y que será resuelto mediante la resolución final.

Respecto al interés jurídico en el juicio de revisión constitucional electoral y, en general, respecto de todos los medios de impugnación en la materia, cabe hacer notar que tiene ciertas peculiaridades, porque como lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación:

“los partidos políticos no sólo actúan como titulares de su acervo jurídico propio; pues en virtud de que, de conformidad con el artículo 41, fracción I, constitucional, son entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, actúan como tales con el objeto de preservar las prerrogativas de la ciudadanía, de manera que las acciones que deducen no son puramente individuales, sino que gozan, en buena medida, de las características reconocidas a las llamadas acciones de interés público o colectivas, dentro de las cuales se suelen ubicar las acciones de clase o de grupo, que existen en otros países y que se comienzan a dar en México, o las dirigidas a tutelar los derechos difusos de las comunidades indeterminadas y amorfas, y estas acciones se ejercen en favor de todos los integrantes de cierto grupo, clase o sociedad, que tiene en común cierta situación jurídica o estatus, sobre el que recaen los actos impugnados.”¹⁷⁸

Debemos hacer notar que el caso en el que se emitió el criterio antes transcrito, fue el controvertido asunto del exlierto que realizó el Consejo General del Instituto Federal Electoral para que las autoridades federales, locales y municipales se abstuvieran de realizar difusión de los programas sociales de gobierno 30 días antes de la jornada electoral de 1997, el cual fue impugnado por

¹⁷⁸ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expediente SUP-RAP-009/97.

el Partido Revolucionario Institucional y como la autoridad adujo que el acto no afectaba el interés jurídico del actor debía desecharse, el Tribunal Electoral consideró que el actor sí tenía interés en el recurso porque era el titular del derecho para que las autoridades electorales cumplieran con el principio de constitucionalidad y legalidad electorales.

La teoría general del proceso reconoce una clasificación de las acciones, en atención al tipo de interés que busca protegerse, en la que distingue: las acciones particulares, ejercidas por las personas para proteger los intereses jurídicos individuales, que corresponde a la concepción tradicional del derecho procesal civil; las acciones públicas, ejercidas por órganos del Estado en nombre de la seguridad pública, como la acción penal; las acciones colectivas, identificadas por algunos como las que ejercen las agrupaciones organizadas jurídicamente, en beneficio de sus miembros, como las asociaciones de condóminos o los sindicatos, con igual denominación y llamadas por otros acciones de interés público, e identificadas por éstos, con las acciones de grupo y acciones de clase de otros países, que se dan para la protección de intereses que van más allá del que tienen las partes en la controversia, es decir, que, al tiempo que buscan la protección de un interés individual, persiguen la tutela de los derechos de otras personas a las que representan, o bien se dan en beneficio de toda la comunidad de la que participa el individuo actor, por alguna calidad cierta; y las acciones para la tutela de los intereses difusos (confundidas con las anteriores por algunos autores), con las que se procura la protección de intereses de grupos de personas que no tienen organización ni personalidad jurídica propia, sino que se determinan por factores coyunturales o genéricos, por datos frecuentemente accidentales, como son los consumidores, los que manifiestan el interés común

del medio ambiente, del patrimonio artístico, cultural, etcétera, en los que la sentencia que dicte el juzgador puede beneficiar o perjudicar a todos los miembros del grupo.¹⁷⁹

Dentro de estas categorías, según la Sala Superior, las acciones que deducen los partidos políticos ante la jurisdicción electoral, cuando no se refieren exclusivamente a sus particulares intereses como persona jurídica, encuentran mayor similitud con las acciones de interés público (también llamadas colectivas por algunos), y, de alguna forma, las encaminadas a la tutela de los intereses difusos; ya que, a través de ellas, se pretende el encauzamiento de los actos electorales por medio del respeto a la constitucionalidad y legalidad, en interés de la comunidad de los ciudadanos, con los que los partidos políticos están estrecha e indisolublemente unidos, a grado tal que se les ha calificado como intermediarios entre la ciudadanía y la autoridad electoral.¹⁸⁰

En este tenor, se confirió legitimación a los partidos políticos para concurrir ante el Tribunal Electoral mediante la promoción de los medios de impugnación, con el objeto de que se respete la constitucionalidad y legalidad de los diversos actos y resoluciones de las autoridades electorales, lo que revela que se les confía la defensa de intereses de la colectividad ciudadana, y aun cuando para interponer el juicio de revisión constitucional electoral, el artículo 10, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral exige que se tenga interés jurídico, según la Sala Superior, no determina que éste sea individual

¹⁷⁹ Tesis publicada bajo el rubro PARTIDOS POLÍTICOS INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LOS ACTOS DE LA ETAPA DE PREPARACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 1997, Suplemento 1, página 53.

¹⁸⁰ *Idem*

y relacionado con un derecho subjetivo, por lo que debe admitirse cuando existe interés común de la colectividad de los ciudadanos, interés del que participa.

Consideramos que resulta incorrecta dicha interpretación, porque las acciones de clase (*class action*) o para la protección de los intereses difusos cobra actualidad cuando en la sociedad existe un derecho común a un grupo o a la sociedad en su conjunto y que no existe un titular específico para ejercitar la acción tendente a proteger dichos derechos. Sin embargo, en el caso del cual surgió el criterio que ahora analizamos, no existía tal indefinición en la titularidad del derecho, toda vez que se trataba de un acto administrativo por el que una autoridad pretendía vincular a otras y, en tal supuesto, éstas tenían un interés directo que proteger, mediante el ejercicio de los mecanismos de control de la constitucionalidad y de la legalidad establecidos para esos casos en la Constitución Federal y en las leyes.

3) Definitividad. Este principio se encuentra consagrado en el artículo 86, párrafo 1, incisos a) y f), de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, según el cual el juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar actos o resoluciones “que sean definitivos y firmes”, y siempre “que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos y resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado”.

En relación con este principio, surge la interrogante de si el término “leyes” debe entenderse en un sentido estricto, o bien en su sentido material, es decir, si se incluyen, por ejemplo, los reglamentos. Al respecto, consideramos que,

apegándonos a la interpretación que la Corte ha establecido para el amparo,¹⁸¹ es viable afirmar que debe interpretarse en sentido estricto, esto es, si el medio de impugnación está regulado por un ordenamiento que no haya sido emitido por el órgano legislativo que corresponda, éste no deberá agotarse.

Este principio, al igual que en el caso del amparo, encuentra su razón de ser en que se trata de un juicio extraordinario que pretende ser la instancia final para garantizar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales, por medio de su anulación, modificación o revocación, al estilo de la casación, al que sólo puede accederse por violaciones constitucionales graves.

No obstante lo anterior, según interpretación del Tribunal Electoral, existen casos en los que procede el juicio de revisión constitucional en contra de una resolución dictada por un tribunal electoral local, aun cuando ésta no sea definitiva, es decir, que admita ulterior recurso. Esto es así, de conformidad con la siguiente tesis relevante:

DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA EN REVISIÓN CONSTITUCIONAL. CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES QUE CONDUCEN A TENERLAS POR SATISFECHAS EN CIERTOS CASOS. El requisito de procedibilidad previsto en el artículo 86, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, debe considerarse satisfecho cuando el acto impugnado en el juicio de revisión constitucional electoral consista en la resolución dictada por un órgano jurisdiccional local que deseche un recurso o medio de defensa en la primera instancia, como por ejemplo el recurso de inconformidad, siempre y

¹⁸¹ Véase tesis publicada bajo el rubro "REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO NO ES NECESARIO AGOTAR EL RECURSO QUE ESTABLECEN SUS ARTÍCULOS 266 A 271, ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE NULIDAD FISCAL", en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, tomo III, tesis 526, p. 380

cuando concurren las circunstancias siguientes: 1. Que un partido político promueva el citado juicio contra el desechamiento, y simultáneamente, *ad cautelam*, el recurso local que pudiera proceder, (como el de reconsideración); 2. Que antes de que el tribunal federal resuelva el juicio de revisión constitucional electoral, el tribunal local que conozca del recurso previsto en la legislación de la entidad federativa, lo deseche o declare improcedente (el de reconsideración en el ejemplo); y 3. Que la resolución mencionada en el punto anterior se emita cuando ya sea prácticamente imposible tramitar, sustanciar y resolver el juicio de revisión constitucional electoral que eventualmente pudiera promoverse contra ésta, antes de la fecha constitucional o legalmente señalada para la instalación definitiva del órgano o la toma de posesión real de los funcionarios declarados electos o asignados. No entenderlo así constituiría una denegación de justicia que dejaría en estado de indefensión al partido actor.¹⁸²

Lo anterior resulta adecuado para no restringir el acceso de la justicia; pues, si no se interpreta de tal forma este requisito de procedibilidad, daría lugar a que el partido político afectado por la resolución de primera instancia quedara en completo estado de indefensión por un retraso en la impartición de justicia en el ámbito local.

Refuerza los argumentos sostenidos en la tesis transcrita la sentencia recaída al juicio de revisión constitucional electoral con expediente número SUP-JRC-073/99, en la que el Tribunal Electoral sostuvo lo siguiente:

“Ciertamente, la razón lógica y jurídica de esta exigencia constitucional y legal, estriba en el propósito, claro y manifiesto, de hacer del juicio de revisión constitucional electoral un medio de impugnación excepcional y extraordinario, al que sólo se pueda ocurrir cuando no existan ya medios ordinarios para conseguir la reparación plena de los derechos o prerrogativas en los que se hubieran visto afectados, sea porque no están previstos por la ley, porque los contemplados en ella sean insuficientes para conseguir cabalmente ese propósito reparador, o porque los previstos y suficientes hubieran sido promovidos o interpuestos sin éxito para el afectado. Este razonamiento se ve corroborado con el texto del inciso f) del apartado 1 del artículo 86 de la invocada Ley General del Sistema de Medios de

¹⁸² *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 1998, Suplemento 2, p. 40.

Impugnación en Materia Electoral, en donde no sólo se exige que se agoten oportuna y formalmente las instancias previas establecidas por las leyes para combatir los actos o resoluciones electorales, sino que expresa y enérgica que esas instancias previas deben servir para modificar, revocar o anular los actos o resoluciones lesivas de derechos.

El análisis oficioso que debe hacer la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sobre la satisfacción de este requisito de procedibilidad, no debe hacerse con una visión estática de la ley y de los hechos a los que se va a aplicar, sino atender necesariamente a la dinámica de ambos elementos, porque sólo de esa forma se podrá conseguir poner a salvo, en todos los casos concretos, los valores constitucionalmente protegidos a través de este proceso jurisdiccional; de manera que la posibilidad de que los recursos establecidos por las leyes puedan producir los efectos reparatorios de referencia, no debe verse aisladamente, sino a la luz de todas las circunstancias reales que concurran en el caso que se examina, a fin de determinar si en el momento de proveer sobre la revisión constitucional es factible la reparación por el medio ordinario, o no lo es, y en el segundo supuesto, si tal situación se produce por actos, omisiones o actitudes del afectado, o se debe a circunstancias que le son ajenas; de tal modo que, aunque en el momento de surgir un acto o resolución electoral un medio legal ordinario de impugnación resulte idóneo para conseguir a través de él la restitución de derechos, si con el transcurso del tiempo y la presencia de otras circunstancias desaparece en la realidad esa posibilidad reparatoria, se debe considerar que es constitucionalmente innecesario agotar hasta sus últimas consecuencias ese recurso o medio ordinario, y considerar procedente el juicio de revisión constitucional electoral, si satisface los demás requisitos previstos para ese efecto, siempre y cuando no subsista la posibilidad de que se dicten fallos contradictorios en el medio ordinario y el juicio constitucional.¹⁸³

El criterio transcrito nos lleva a concluir que la interpretación que ha dado el Tribunal Electoral respecto del principio de definitividad es en el sentido de que se deben agotar las instancias locales previstas en las legislaciones correspondientes, siempre y cuando puedan cumplir, jurídica y materialmente, con el requisito de modificar, revocar o anular los actos o resoluciones lesivas de derechos. Por ende, existen excepciones a dicho principio con el objetivo de hacer posible la restitución de derechos constitucionales violados, siempre y

¹⁸³ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expediente SUP-JRC-073/99.

cuando no subsista la posibilidad de que se dicten fallos contradictorios en el medio ordinario y el juicio de revisión constitucional.

Tales criterios nos parecen adecuados, toda vez que hacen más factible el acceso real a la justicia electoral y permiten que no se deje a los partidos políticos en un estado de indefensión, al no permitirse la reparación de la violación constitucional, pues así se cumple el fin del juicio de revisión constitucional electoral, que consiste en garantizar la legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidos por las autoridades electorales locales.

En efecto, interpretar de otra manera el principio que se analiza permitiría que las autoridades locales mañosamente abusaran de los términos y plazos para resolver los medios de impugnación previstos en las legislaciones de las respectivas entidades federativas, con la finalidad de no permitir a los partidos políticos ocurrir al juicio de revisión constitucional electoral, por tornarse irreparables las violaciones cometidas por el simple transcurso del tiempo. Lo anterior, volvería nugatorio este principio y dejaría en completo estado de indefensión a los partidos políticos afectados.

4) *Estricto derecho.* De conformidad con el párrafo 2° del artículo 23 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no procede suplir las deficiencias u omisiones en los agravios; es decir, el juzgador debe estudiar la constitucionalidad del acto impugnado a la luz de los argumentos expresados en el escrito de demanda.

Es importante distinguir la suplencia de la queja de la corrección o suplencia del derecho, en cuyo caso, si se omite señalar los preceptos jurídicos presuntamente violados o se citan de manera equivocada, el juzgador deberá resolver tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto, máxime si se atiende al principio general del derecho *jura novit curia* (el tribunal conoce el derecho), el cual “exime a los tribunales de la carga de someter servilmente el razonamiento jurídico que les sirve de motivación para el fallo, a las alegaciones de los litigantes, pudiendo basar sus decisiones en fundamentos jurídicos distintos”.¹⁸⁴

No obstante este principio, la Sala Superior ha flexibilizado el estudio de los agravios mediante las siguientes tesis:

AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL. Debe estimarse que los agravios aducidos por los inconformes, en los medios de impugnación, pueden ser desprendidos de cualquier capítulo del escrito inicial, y no necesariamente deberán contenerse en el capítulo particular de los agravios, en virtud de que pueden incluirse tanto en el capítulo expositivo, como en el de los hechos, o en el de los puntos petitorios, así como el de los fundamentos de derecho que se estimen violados. Esto siempre y cuando expresen con toda claridad, las violaciones constitucionales o legales que se considera fueron cometidas por la autoridad responsable, expouiendo los razonamientos lógico-jurídicos a través de los cuales se concluya que la responsable o bien no aplicó determinada disposición constitucional o legal, siendo ésta aplicable; o por el contrario, aplicó otra sin resultar pertinente al caso concreto; o en todo caso realizó una incorrecta interpretación jurídica de la disposición aplicada.¹⁸⁵

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR. Tratándose de medios de impugnación en materia electoral, el juzgador debe leer detenida y cuidadosamente el ocurso

¹⁸⁴ Gui Mori, Tomás, *Jurisprudencia Constitucional 1981-1995. Estudio y reseña completa de las primeras 3.052 sentencias del TC*, Editorial Civitas, España, 1997, p. 703

¹⁸⁵ *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 1998, Suplemento 2, página 11.

que contenga el que se haga valer, para que, de su correcta comprensión, advierta y atienda preferentemente a lo que se quiso decir y no a lo que aparentemente se dijo, con el objeto de determinar con exactitud la intención del promovente, ya que sólo de esta forma se puede lograr una recta administración de justicia en materia electoral, al no aceptarse la relación obscura, deficiente o equívoca, como la expresión exacta del pensamiento del autor del medio de impugnación relativo, es decir, que el recurso en que se haga valer el mismo, debe ser analizado en conjunto para que, el juzgador pueda, válidamente, interpretar el sentido de lo que se pretende.¹⁸⁶

Asimismo, encontramos la intención del Tribunal Electoral en el sentido de flexibilizar el principio estudiado, en lo sostenido por dicha autoridad jurisdiccional al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-127/99 y sus acumulados, en sesión ordinaria de 9 de septiembre de 1999, en la cual sostuvo lo siguiente:

“Conforme con lo dispuesto en el artículo 23, párrafos 1 y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, debe señalarse que si bien a esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le está vedado el suplir la deficiencia en la argumentación de los agravios en el juicio de revisión constitucional electoral, al propio tiempo debe tenerse presente que ese carácter de estricto derecho del propio juicio no impide que esta Sala Superior, ante la omisión en el señalamiento de los preceptos jurídicos presuntamente violados o su cita equivocada, resuelva considerando los que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto.

En efecto, atendiendo a lo previsto en los artículos 2, párrafo 1, y 23, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que recogen los principios generales del derecho *iura novit curia* y *da mihi factum dabo tibi jus* (“el juez conoce el derecho” y “dame los hechos y yo te daré el derecho”), teniendo en cuenta que todos los razonamientos y expresiones que con tal proyección o contenido aparezcan en la demanda constituyen un principio de agravio, con independencia de su ubicación en cierto capítulo o sección de la misma demanda o recurso, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o utilizando cualquier fórmula deductiva o inductiva, puesto que el juicio de revisión constitucional electoral no es un procedimiento formulario o

¹⁸⁶ *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 1997, Suplemento 1, página 50.

solemne, ya que basta que el actor exprese con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron ese agravio, es decir, es suficiente con que el actor exponga un argumento que esté dirigido a demostrar la ilegalidad o inconstitucionalidad en el proceder de la autoridad, para que, con base en los preceptos jurídicos aplicables al asunto sometido a su decisión, esta Sala Superior se ocupe de su estudio, como sucede en el presente caso. Lo anterior, también en seguimiento de la tesis de jurisprudencia que este mismo órgano jurisdiccional ha sentado y que figura con el rubro "AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL", la cual fue publicada en el suplemento número 2 de Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 1998, páginas 11 y 12, y la diversa tesis relevante que tiene como rubro MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR y que aparece en la página 50 del Suplemento número 1 de esa misma revista.¹⁸⁷

El anterior, criterio conformó finalmente la jurisprudencia que hoy día se aplica en el Tribunal Electoral y que ha permitido que muchos medios de impugnación sean estudiados en el fondo, e incluso, se declaren fundados, cuando como en el caso de la elección de gobernador de Guerrero, se estableció la inconstitucionalidad de la obligación de presentar el escrito de protesta como requisito de procedibilidad.¹⁸⁸ Al efecto, la mencionada tesis sostiene.

AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR. En atención a lo previsto en los artículos 2, párrafo 1, y 23, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que recogen los principios generales del derecho *iura novit curia* y *da mihi factum dabo tibi jus* ("el juez conoce el derecho" y "dame los hechos y yo te daré el derecho"), ya que todos los razonamientos y expresiones que con tal proyección o contenido aparezcan en la demanda constituyen un principio de agravio, con independencia de su ubicación en cierto capítulo o sección de la misma demanda o recurso, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o

¹⁸⁷ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expedientes SUP-JRC-127/99 y sus acumulados

¹⁸⁸ Véase el expediente del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-041/99

mediante cualquier fórmula deductiva o inductiva, puesto que el juicio de revisión constitucional electoral no es un procedimiento formulario o solemne, ya que basta que el actor exprese con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron ese agravio, para que, con base en los preceptos jurídicos aplicables al asunto sometido a su decisión, la Sala Superior se ocupe de su estudio.

5.3.4 Procedencia

La procedencia del juicio de revisión constitucional electoral se encuentra determinada por el cumplimiento de los requisitos que exige la ley de la materia para que un partido político pueda promover válidamente dicho juicio, lo cual es independiente del derecho presuntamente violado.

Lo anterior encuentra su justificación en la naturaleza jurídico procesal del juicio de revisión constitucional electoral, la cual, como acertadamente lo señala el destacado magistrado Leonel Castillo, “corresponde a los medios extraordinarios, en contraposición a los denominados ordinarios, pues su procedencia sólo es para casos extremos y limitados”.¹⁸⁹

La procedencia del juicio de revisión constitucional electoral se encuentra regulada originalmente en el artículo 99, fracción IV, constitucional, que establece que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolverá 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

¹⁸⁹ Castillo González, Leonel. “Juicio de Revisión Constitucional Electoral”, en *Antología de la reunión de trabajo de los magistrados electorales con la Misión de Expertos de las Naciones Unidas*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997, p. 17

mismos. Sin embargo, la procedencia del juicio de revisión no es simple y general, pues el propio precepto en cita limita la procedencia solamente respecto de actos definitivos y firmes que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, y agrega que esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

Para la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral se deben colmar los requisitos legales exigidos en los artículos 9° y 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, independientemente de que debe estar presentado oportunamente dentro de los cuatro días contados a partir de la fecha en que se haya tenido conocimiento del acto o se hubiere notificado conforme con la ley aplicable, en los términos establecidos en el artículo 8° de la citada ley general.

Al efecto, dichos preceptos establecen:

Artículo 8°

Los medios de impugnación previstos en esta ley deberán presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiere notificado de conformidad con la ley aplicable, salvo las excepciones previstas expresamente previstas en el presente ordenamiento.

Artículo 9°

1. Los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnado, salvo lo previsto en el inciso a) del párrafo 1 del artículo 43 de esta ley, y deberá cumplir con los requisitos siguientes:

a) Hacer constar el nombre del actor;

- b) Señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir;
 - c) Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente;
 - d) Identificar el acto o resolución impugnado y la autoridad responsable del mismo;
 - e) Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado y los preceptos presuntamente violados;
 - f) Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos; y las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y éstas no le hubieren sido entregadas, y
 - g) Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente.
2. Cuando la violación reclamada verse exclusivamente sobre puntos de derecho, no será necesario cumplir con el requisito previsto en el inciso f) del párrafo anterior.
3. Cuando el medio de impugnación no se presente por escrito ante la autoridad correspondiente, incumpla cualquiera de los requisitos previstos por los incisos a) o g) del párrafo 1 de este artículo, resulte evidentemente frívolo o cuya notoria improcedencia se derive de las disposiciones del presente ordenamiento, se desechará de plano. También operará el desechamiento a que se refiere este párrafo, cuando no existan hechos y agravios expuestos o habiéndose señalado sólo hechos, de ellos no se pueda deducir agravio alguno.

Artículo 86

El juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan los requisitos siguientes:

- a) Que sean definitivos y firmes;
- b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones;
- d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales;
- e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos, y

- f) Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.
2. El incumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados en este artículo tendrá como consecuencia el desechamiento de plano del medio de impugnación respectivo.

En primer instancia, el juicio de revisión constitucional debe de presentarse por escrito ante la autoridad señalada como responsable, ya que en caso de que sea presentado ante una autoridad distinta y fuera del plazo señalado para presentarlo, será desechado por improcedente.

En este sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció el siguiente criterio:¹⁹⁰

MEDIO DE IMPUGNACIÓN PRESENTADO ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA SEÑALADA COMO RESPONSABLE. DESECHAMIENTO. En tanto que el apartado 1 del artículo 9 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dispone que los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnada, con la salvedad de lo previsto en el inciso a) del apartado 1 del artículo 43 de esa ley, en el apartado 3 del mismo artículo 9 se determina, como consecuencia del incumplimiento de esa carga procesal, que cuando el medio de impugnación no se presente por escrito ante la autoridad responsable, se desechará de plano. El mandamiento no se ve restringido ni sufre nueva salvedad, con lo dispuesto en el artículo 17, apartado 2, del indicado ordenamiento procesal, al disponer que cuando un órgano del Instituto Federal Electoral reciba un medio de impugnación donde no se combata un acto o resolución que le sea propio, lo debe remitir de inmediato, sin trámite adicional alguno, al órgano del Instituto o a la Sala del Tribunal Electoral que sea competente para tramitarlo: pues no se advierte aquí la voluntad del legislador de fijar una segunda excepción a la regla de que la demanda se debe presentar ante la autoridad señalada como responsable, o de conceder al acto de presentar indebidamente el recurso, el efecto jurídico de interrumpir el plazo legal, sino únicamente el propósito de que la demanda llegue a la autoridad señalada como responsable, que es la

¹⁹⁰ *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 1998, Suplemento 2, p. 59

única facultada para darle el trámite legal correspondiente, y para remitirla después a la autoridad administrativa o jurisdiccional competente para emitir la decisión sobre admisión a trámite o desechamiento, toda vez que si el órgano que recibe indebidamente la promoción proveyera el trámite previo, estaría actuando fuera de sus atribuciones, y si no lo hiciera, pero tampoco tuviera la facultad de enviar la documentación a la autoridad señalada como responsable, se mantendría latente la situación provocada por la presentación y recepción incorrectas, y con esto se impediría el dictado de la resolución atinente por el órgano o tribunal con aptitud jurídica para emitirla. Sin embargo, conviene aclarar que la causa de improcedencia en comento no opera automáticamente ante el mero hecho indebido de presentar el escrito ante autoridad incompetente para recibirlo, sino que como tal acto no interrumpe el plazo legal, este sigue corriendo; pero si el funcionario u órgano receptor remite el medio de impugnación de inmediato a la autoridad señalada como responsable, donde se recibe antes del vencimiento del plazo fijado por la ley para promover el juicio o interponer el recurso de que se trate, esta recepción por el órgano responsable sí produce el efecto interruptor, de igual modo que si el promovente hubiera exhibido directamente el documento, porque la ley no exige para la validez de la presentación la entrega personal y directa por parte del promovente, como una especie de solemnidad, sino nada más su realización oportuna ante quien la debe recibir.

No obstante lo categórico de la regla general antes citada, han existido casos en que la Sala Superior ha flexibilizado dicho requisito, estableciendo la obligación inmediata de remitir el escrito de demanda a la autoridad responsable para darle el trámite legal correspondiente y, con la finalidad de facilitar el acceso a la justicia electoral, ha elaborado una tesis en la cual establece una excepción a la obligación de presentar el medio de impugnación ante la autoridad responsable, tal como se lee en los siguientes criterios, publicados, respectivamente en los Suplementos 2, página 58 y 3, página 41, de *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, cuyos rubros y textos son:

MEDIO DE IMPUGNACIÓN PRESENTADO ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA EMISORA DEL ACTO COMBATIDO. DEBE REMITIRSE DE INMEDIATO A ÉSTA (LEGISLACIÓN DE ZACATECAS). Del segundo párrafo del artículo

292 del Código Electoral del Estado de Zacatecas, se desprende que en el caso excepcional de que un medio de impugnación sea recibido por autoridad electoral diversa a la que realizó el acto o dictó la resolución combatida, deberá remitirlo de inmediato y sin trámite alguno a la autoridad electoral que emitió el acto para su «tramitación», y que ésta lo remita a su vez al organismo jurisdiccional, para que realice las acciones conducentes para ponerlo en estado de sentencia, toda vez que como se puede observar, la inclusión del término «substanciar» en los artículos 292, 295 y 296 de la legislación electoral local, en todos los casos se encuentra concomitantemente relacionado con funciones, actos y acciones relativas a la actividad contencioso electoral. Por ello, resulta claro que la intención del legislador fue dar al vocablo en estudio, una connotación que lo ubica en el contexto del procedimiento jurisdiccional, mismo que tiene como etapa inicial, las acciones relacionadas con la tramitación, incluyendo la recepción, publicitación, informe circunstanciado y envío al órgano jurisdiccional encargado de su estudio y resolución. Cabe hacer notar que dicho criterio no es obstáculo para la adecuada eficacia de los medios de impugnación contemplados en el código electoral zacatecano, sino por el contrario, la intención que se busca consiste en armonizar las diferentes etapas procesales contenidas en la legislación electoral, con la finalidad de privilegiar la procedencia de la acción, respetar el derecho de posibles partidos terceros interesados, que la autoridad responsable tenga la oportunidad de justificar su proceder, y que se integren al expediente los elementos necesarios para que el tribunal electoral esté en posibilidad de emitir la resolución que conforme a derecho corresponda.

DEMANDA PRESENTADA ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA RESPONSABLE. DEBE CONSIDERARSE VÁLIDA CUANDO EXISTEN SITUACIONES IRREGULARES QUE ASÍ LO JUSTIFIQUEN. En términos generales, los medios de impugnación en materia electoral, deben presentarse ante el órgano o autoridad — administrativa o jurisdiccional—, a quien se atribuya el acto, resolución o actuación omisa desahogada de lo que dispongan los preceptos constitucionales o legales —según se trate—. Tal exigencia tiene su razón de ser. La propia ley prevé una serie de actos previos y posteriores a ese acto, que se encuentran íntimamente vinculados entre sí, y que, quien debe realizarlos es la propia autoridad a quien se le atribuye el actuar ilegal o inconstitucional. Así, dicha autoridad es la encargada de dar el trámite subsecuente al medio de impugnación; en su caso, debe publicitarlo, formular requerimientos, remitir el expediente a la autoridad competente, rendir informe circunstanciado, etcétera. Sin embargo, esa normatividad que regula la generalidad de los casos, puede admitir excepciones, basadas en un determinado acontecer particular, en torno a los hechos ocurridos de manera concreta y diferente a los comunes, y que pueden originar, a la postre, que la presentación atinente se realice de modo distinto, verbigracia,

cuando el acto reclamado se efectúe, en una población distinta a la sede de la autoridad responsable, por lo que, si en este lugar se exhibe el medio de impugnación respectivo, es perfectamente válido, aunque tal sitio no corresponda al asiento de la autoridad responsable.

En la sesión celebrada el 29 de diciembre del año pasado, el citado tribunal flexibilizó aun más su postura, cuando varios juicios¹⁹¹ habían sido presentados ante la Comisión Estatal Electoral de Veracruz-Llave en contra de actos de diversas comisiones municipales, y bajo un argumento de acceso a la justicia, en términos de lo dispuesto en el artículo 17 constitucional, consideró que la naturaleza del acto reclamado era de una conformación compleja en la que intervenían ambas autoridades, lo que desde nuestro punto de vista, sólo representaba una intención de no dejar sin defensa a los actores, porque de remitirlos a la autoridad responsable, implicaría que cuando ésta los recibiera, ya hubiere transcurrido en exceso el plazo establecido para la promoción.

Consideramos que si bien los presupuestos procesales, como el que se encuentra bajo estudio, no deben ser un obstáculo para el acceso a la justicia, tal como se aprecia en el sentir de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el caso de los partidos políticos, cuando éstos son actores, creemos que no se justifica, porque cuentan con gran cantidad de recursos públicos y, en cierto sentido, ello les permitiría contar con cuerpos jurídicos profesionales expertos en materia electoral, que con tal capacidad obviamente no podrían cometer el error de presentar el medio de impugnación ante autoridad diversa de la responsable.

¹⁹¹ Véanse expedientes SUP-JDC-230/2000, SUP-JDC-236/2000 y SUP-JDC-250/2000.

Ahora bien, en la demanda se deben de cumplir una serie de requisitos formales como hacer constar el nombre de actor y domicilio para recibir notificaciones (y en su caso el nombre de la persona que las pueda recibir), acompañar los documentos necesarios para acreditar la personería del promovente, identificar el acto o la resolución impugnada, mencionar de manera expresa y clara los hechos, los agravios que le causa el acto o la resolución impugnada, y los preceptos legales o constitucionales presuntamente violados; ofrecer y aportar las pruebas y hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente (artículo 9 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral). Respecto de este último requisito, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha establecido el siguiente criterio:¹⁹²

FIRMA AUTÓGRAFA. EN LA PROMOCIÓN DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL SE SATISFACE ESTE REQUISITO, AUN CUANDO LA FIRMA NO APAREZCA EN EL ESCRITO DE EXPRESIÓN DE AGRAVIOS Y SÍ EN EL DOCUMENTO DE PRESENTACIÓN DE DICHO MEDIO IMPUGNATIVO. Cuando en el escrito de demanda por el que se promueve un medio impugnativo, no conste la firma autógrafa del promovente, pero el documento de presentación (escrito introductorio) sí se encuentra debidamente signado por el accionante, debe tenerse por satisfecho el requisito previsto en el artículo 9, párrafo 1, inciso g) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que de éste se desprende claramente la voluntad del promovente de combatir el acto de autoridad que considera contrario a sus intereses, pues ambos escritos deben considerarse como una unidad a través de la cual se promueve un medio de impugnación

No estamos de acuerdo con el anterior criterio, porque si bien es cierto que los partidos políticos comúnmente acompañan un escrito de presentación del medio de impugnación, en el cual manifiestan su intención de impugnar un acto o resolución electoral, el hecho es que la firma que ahí se asiente sólo suscribe la

¹⁹² *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 1998, Suplemento 2, p. 48.

voluntad de presentar el medio de impugnación, más no así suscribe los hechos y agravios que se manifiestan en el escrito de demanda, por lo que si éste no está suscrito en forma autógrafa, estimamos debe desecharse de plano, porque no está plasmada la voluntad de quien lo suscribe.

Ahora bien, volviendo al análisis de los requisitos formales de procedencia del juicio de revisión constitucional electoral, se debe mencionar que el incumplimiento de cualquiera de los esas cargas procesales trae como consecuencia el desechamiento de plano de la demanda. Sin embargo, como se ha visto en lo hasta aquí expuesto, la Sala Superior ha tratado de flexibilizar los requisitos anteriores, sobre todo respecto de los documentos que acreditan la personería, con el objetivo de facilitar el acceso a la justicia electoral. A propósito, conviene reproducir la siguiente jurisprudencia:

PERSONERÍA. DEBE TENERSE POR ACREDITADA CUANDO LOS DOCUMENTOS QUE OBRAN EN EL EXPEDIENTE LA ACREDITEN Y SE ESTE PROVEYENDO SOBRE EL ESCRITO DE DEMANDA. Si entre la presentación de la demanda y el auto que provea sobre su admisión, quien promueve a nombre del partido político, exhibe el documento con que acredita su personería, el órgano jurisdiccional de que se trate debe resolver respecto de tal presupuesto procesal, tomando en cuenta las constancias conducentes hasta ese momento aportadas, aún cuando no se hubiesen exhibido junto con el escrito de demanda, pues sólo de esta manera se cumple con el principio de prontitud y expeditéz en la impartición de justicia.

Cabe insistir que el artículo 9º del ordenamiento citado establece una serie de requisitos que deben cumplir los escritos de demanda de los medios de impugnación en materia electoral, incluido el juicio de revisión constitucional electoral, que de no cumplirse, tendrán como consecuencia el desechamiento de plano del juicio respectivo.

En esta tesitura, dicho artículo agrega tres situaciones que derivan en el desechamiento de plano del juicio respectivo, a saber: a) que el medio de impugnación resulte frívolo, b) cuando no existan hechos y agravios expuestos o, c) habiéndose señalado sólo hechos, de ellos no pueda deducirse agravio alguno.

Al respecto, cabe señalar que el medio de impugnación será calificado de frívolo cuando de su simple lectura se perciba que es insustancial, o que sea notorio el propósito del actor de interponerlo sin existir motivo o fundamento para ello; es decir, que su estudio conducirá a la nada jurídica y por lo tanto, será improcedente.

Asimismo, resulta lógico que el no existir agravios esgrimidos provoque el desechamiento de plano de la demanda respectiva, en virtud de que, como ya se analizó, el juicio no procede de oficio, sino únicamente a instancia de parte agraviada.

Cuestión distinta a la inexistencia de agravios es la relativa a si los mismos carecen de eficacia para que el impugnante obtenga una resolución estimatoria, lo cual no puede determinarse *a priori*, sino que para determinar si los agravios son o no trascendentes para modificar o revocar el acto impugnado, es necesario hacer el estudio de fondo de las cuestiones planteadas en los mismos, a efecto de precisar si son infundados, lo que sucede en el caso en que, estando debidamente configurados, desde el punto técnico, no asiste la razón al impugnante, o inoperantes, cuando, entre otras cuestiones, lo expresado por el actor no constituya verdaderos razonamientos lógico jurídicos tendentes a combatir los que condujeron a la autoridad responsable a emitir el acto o resolución

impugnados, o bien no se desprenda con claridad la causa de pedir del enjuiciante.

Expuesto lo anterior, en primer término, analizaremos las causales de improcedencia establecidas por el citado artículo 10 respecto de los medios de impugnación en materia electoral en general.

1) “Cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales”.

Esta causal de improcedencia está correlacionada con las adiciones que fueron hechas a la fracción II del artículo 105 constitucional mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, las cuales legitiman a los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral para que, por conducto de sus dirigencias nacionales, puedan promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales que consideren contrarias a la Constitución Política; y a los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado que les otorgó el registro.

Lo anterior, en virtud de que, en la misma reforma constitucional, se adicionó un segundo párrafo al inciso f) de la fracción II citada, mediante el cual se establece que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la acción de inconstitucionalidad. En consecuencia, resultaría incongruente permitir impugnar la inconstitucionalidad con la Constitución de leyes

electorales, ya sea federales o locales, por otro conducto que no fuere la acción de inconstitucionalidad, además de que un precepto de tal naturaleza devendría inconstitucional.

No obstante lo anterior, es menester mencionar que esta causal se refiere a cuando pretenda impugnarse directamente la inconstitucionalidad de leyes electorales a través de los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, en cuyo caso, se reitera, el único medio para hacerlo es la acción de inconstitucionalidad.

En este sentido, surge la interrogante relativa a si el Tribunal Electoral puede conocer de un juicio de revisión constitucional electoral en el que el objeto de éste sea un acto de aplicación de una norma electoral de carácter general que se estime contraria a la Constitución, es decir, que la impugnación de la norma electoral sea de forma indirecta.

Al respecto, consideramos que no existe impedimento legal para que el Tribunal Electoral ejerza el control constitucional sobre actos que apliquen normas electorales consideradas como inconstitucionales, y que no debe, como órgano de control constitucional, limitarse a la interpretación directa de un precepto de la ley suprema y a garantizar que los actos o resoluciones se ajusten a la ley secundaria.

En este sentido y con el fin de terminar con la interrogante señalada, el Tribunal Electoral ha sustentado la siguiente tesis:

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.

De una interpretación teleológica, sistemática y funcional de los diferentes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contienen las bases fundamentales rectoras de la jurisdicción electoral, se desprende que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está facultado por la Carta Magna para decidir el conflicto de normas que en su caso se presente, y determinar que no se apliquen a actos o resoluciones combatidos por los medios de impugnación que corresponden a su jurisdicción y competencia, los preceptos de leyes secundarias que se invoquen o puedan servir para fundarlos, cuando tales preceptos se oponen a las disposiciones constitucionales; esto con el único objeto de que los actos o resoluciones impugnados en cada proceso jurisdiccional de su conocimiento se ajusten a los lineamientos de la Ley Fundamental y se aparten de cualquier norma, principio o lineamiento que se les oponga, pero sin hacer declaración general o particular en los puntos resolutivos, sobre inconstitucionalidad de las normas desaplicadas, sino limitándose únicamente a confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones concretamente reclamados en el proceso jurisdiccional de que se trate. La interpretación señalada lleva a tal conclusión, pues en el proceso legislativo del que surgió el Decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, se pone de manifiesto la voluntad evidente del órgano revisor de la Constitución de establecer un sistema integral de justicia electoral, con el objeto de que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujetaran, invariablemente, a lo dispuesto en la Carta Magna, para lo cual se fijó una distribución competencial del contenido total de ese sistema integral de control de constitucionalidad, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, sistema que finalmente quedó recogido en los términos pretendidos, pues para la impugnación de leyes, como objeto único y directo de la pretensión, por considerarlas inconstitucionales, se concedió la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el artículo 105, fracción II, Constitucional, y respecto de los actos y resoluciones en materia electoral, la jurisdicción para el control de su constitucionalidad se confirió al Tribunal Electoral, cuando se combaten a través de los medios de impugnación de su conocimiento, como se advierte de los artículos 41, fracción IV, 99 y 116 fracción IV, de la Ley Fundamental, y en este supuesto, la única forma en que el Tribunal Electoral puede cumplir plenamente con la voluntad señalada, consiste en examinar los dos aspectos que pueden originar la inconstitucionalidad de los actos y resoluciones: la posible contravención de disposiciones constitucionales que las autoridades electorales apliquen o deban aplicar directamente, y el examen de las violaciones que sirvan de sustento a los actos o resoluciones, que deriven de que las leyes aplicadas se encuentren en oposición con las normas

fundamentales. No constituye obstáculo a lo anterior, la previsión contenida en el artículo 105, fracción II, Constitucional, en el sentido de que “la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo”, que *prima facie*, podría implicar una prohibición del análisis de la oposición de leyes secundarias a la Constitución, en algún proceso diverso a la acción de inconstitucionalidad, dado que esa apariencia se desvanece, si se ve el contenido del precepto en relación con los fines perseguidos con el sistema del control de la constitucionalidad que se analiza, cuyo análisis conduce a concluir, válidamente, que el verdadero alcance de la limitación en comento es otro, y se encuentra en concordancia con las demás disposiciones del ordenamiento supremo y con los fines perseguidos por éstas, a la vez que permite la plena satisfacción de los fines perseguidos con la institución, y la interpretación estriba en que el imperativo de que “la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución”, sólo significa que los ordenamientos legislativos no pueden ser objeto directo de una acción de anulación en una sentencia, sino exclusivamente en la vía específica de la acción de inconstitucionalidad, lo cual no riñe con reconocerle al Tribunal Electoral la facultad de desaplicar a los actos y resoluciones combatidos, en los medios de impugnación de su conocimiento, las leyes que se encuentren en oposición con las disposiciones constitucionales, en los términos y con los lineamientos conducentes para superar un conflicto de normas, como lo hace cualquier juez o tribunal cuando enfrenta un conflicto semejante en la decisión jurisdiccional de un caso concreto, y la intelección en este sentido armoniza perfectamente con todas las partes del sistema constitucional establecido. Esto se ve robustecido con lo previsto en el párrafo quinto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dada la distribución de competencias del sistema íntegro de justicia electoral, tocante al control de constitucionalidad, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, el supuesto en que se ubica la previsión constitucional que se analiza, respecto a la hipótesis de que este tribunal sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución y que la Suprema Corte sostenga un criterio contrario en algún asunto de su jurisdicción y competencia, únicamente se podría presentar para que surtiera efectos la regla en el caso de que, habiéndose promovido una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley electoral, el Pleno la desestimara, y declarara la validez de la norma, y que, por otro lado, con motivo de la aplicación de esa norma para fundar un acto o resolución, se promoviera un medio de impugnación en el que se invocara la oposición de la misma norma a la Carta Magna, y el Tribunal Electoral considerara que si se actualiza dicha oposición, ante lo cual cabría hacer la denuncia de contradicción de tesis prevista en el mandamiento comentado. También cobra mayor fuerza el criterio, si se toma en cuenta que el legislador ordinario comprendió cabalmente los elementos del sistema integral de control de constitucionalidad de referencia, al expedir la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no incluir en sus artículos 43 y 73 al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación, entre las autoridades a las que obligan las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, pues esto revela que a dicho legislador le quedó claro que el Tribunal Electoral indicado puede sostener criterios diferentes en ejercicio de sus facultades constitucionales de control de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales.¹⁹³

El criterio, además de ser ampliamente explicativo, refrenda el carácter de tribunal constitucional que tiene el Tribunal Electoral, de acuerdo con lo establecido en el artículo 99 de la Constitución Política Federal. Al respecto es importante destacar que, por mandato constitucional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuenta con facultades para llevar a cabo un control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales y federales a través de los medios de impugnación de su competencia, en razón de las siguientes consideraciones:

- a) El control constitucional no sólo implica la interpretación directa de algún precepto de la ley fundamental, la revisión del apego de los actos de las autoridades a la Constitución y las leyes que de la misma emanan, sino también comprende analizar la constitucionalidad de estas últimas, ya que una autoridad puede ajustar sus actos a una norma secundaria cuyo texto sea contrario a la Constitución, y por consecuencia el acto emitido sería inconstitucional.
- b) De acuerdo con la distribución de competencias, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien tiene la facultad de conocer de las acciones de inconstitucionalidad cuyo objeto de la impugnación es directamente la ley electoral cuestionada de inconstitucional. En cambio, en el sistema de medios

¹⁹³ *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 1998, Suplemento 2, p 87

de impugnación competencia del Tribunal Electoral, el objeto de la impugnación son los actos o resoluciones de las autoridades electorales federales y locales, que comprende un acto de aplicación derivado de una ley que se estime contraria al texto de la ley suprema.

- c) Estimar lo contrario dejaría sin sentido la facultad conferida al Tribunal Electoral para ejercer el control constitucional indirecto, además implicaría una denegación de justicia ya que quien resultara afectado por un acto de aplicación de una norma electoral cuyo texto contraviene lo establecido por la Constitución quedaría en completo estado de indefensión al no contar con un instrumento jurídico que le permitiera inconformarse.

2) “Cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones: que no afecten el interés jurídico del actor; que se hayan consumado de un modo irreparable; que se hubiesen consentido expresamente, entendiéndose por éstos, las manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento; o aquellos contra los cuales no se hubiese interpuesto el medio de impugnación respectivo, dentro de los plazos señalados en esta ley”.

Dentro de este inciso se encuentran contempladas varias causales de improcedencia que analizaremos a continuación.

En cuanto a la existencia de un interés jurídico, ya hicimos referencia al mismo al explicar el principio respectivo. Ahora bien, por lo que se refiere a los actos consumados de un modo irreparable, se trata de una causal de improcedencia que resulta lógica en virtud de que ningún sentido tendría llevar un procedimiento estéril; es decir, si los actos se han consumado de modo irreparable, la sentencia

no podrá surtir los efectos que le son inherentes, en especial, reparar la violación constitucional cometida.

Adicionalmente, hay que señalar que dicha causa de improcedencia guarda estrecha relación, para el caso del juicio de revisión constitucional electoral, con los requisitos previstos en el artículo 86, párrafo 1, incisos d) y e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que establece que sólo procede dicho juicio cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y que sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos, pues son dos supuestos en los que se torna irreparable jurídicamente la violación constitucional cometida, es decir, se consuman de un modo irreparable.

Por otra parte, en caso de que se hubiesen consentido expresamente los actos o resoluciones que pretendan impugnarse, es obvio que no puede accionarse la función jurisdiccional; pues, en este caso, la ley presume que no existe desacuerdo o inconformidad con el acto reclamado; es decir, si se consiente un acto, es porque se está de acuerdo con él. En este tenor, la propia norma establece que dentro del consentimiento expreso deben comprenderse las manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento

Por último, en cuanto al supuesto que comprende los actos o resoluciones contra los cuales no se hubiese interpuesto el medio de impugnación respectivo, dentro de los plazos señalados en esta ley, éste viene a ser una reiteración más del principio de definitividad ya estudiado.

3) “Que el promovente carezca de legitimación en los términos de la presente ley”.

La legitimación procesal, desde el punto de vista doctrinal, “deriva de las normas que establecen quiénes pueden ser partes en un proceso”.¹⁹⁴ por lo que en el caso concreto, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. En este sentido, siendo la legitimación procesal la capacidad de ser parte, resulta lógico que se prevea como causal de improcedencia del juicio el hecho de carecer de dicha legitimación, toda vez que, si no se tiene la capacidad de ser parte, ningún sentido tendría que se admitiera y estudiara el juicio pretendido.

Ahora bien, es importante mencionar que, en el caso del juicio de revisión constitucional electoral, y en general de los medios de impugnación en materia electoral, por ser éstos de carácter especializado. es decir, concernientes a una rama específica del derecho, resulta necesario restringir la legitimación a solamente ciertos actores; pues, tal y como se estudia en el apartado siguiente, dicha situación obedece a que se pretende la protección del interés público.

4) “Que no se hayan agotado las instancias previas establecidas por las leyes, federales o locales, según corresponda, para combatir los actos o resoluciones electorales y en virtud de las cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado”.

¹⁹⁴ Cfr. Becerra Bautista, José “Legitimación Procesal”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, México, 6ª Edición, 1993, tomo III, p. 1939

En el caso del juicio de revisión constitucional electoral, esta causal de improcedencia tiene su origen en el principio de definitividad ya analizado que, como se expuso, obedece a que estamos en presencia de un juicio especial y extraordinario que pretende ser la instancia final para garantizar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales, a través de su anulación, revocación o modificación por cuestiones de constitucionalidad, y que se analiza en dicho apartado.

Asimismo, es reiterado por los incisos a) y f) del artículo 86 de la propia Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

5) “Cuando en un mismo escrito se pretenda impugnar más de una elección, salvo los casos señalados en los párrafos 2 y 3 del artículo 52 del presente ordenamiento”.

Consideramos que esta causa de improcedencia encuentra su razón de ser en la teleología del juicio, así como en los efectos que puede tener una sentencia favorable en el mismo; es decir, el objeto o finalidad del juicio de revisión constitucional electoral es el de controlar y vigilar la constitucionalidad y legalidad de los procesos electorales de las entidades federativas, y la sentencia del juicio no tiene efectos generales, por lo que únicamente surte sus efectos respecto de la elección de que se trate.

En nuestro concepto, la violación constitucional que afecte a cierta elección no debe viciar o tener efectos sobre otra distinta, máxime si se atiende al principio que dicta *utile non debet per inutile vitiari* (lo útil no debe ser viciado por lo inútil).

En congruencia con lo anterior, resulta lógico que, para impugnar diversas elecciones, se deban entablar un juicio por cada una de ellas, con el objeto de que las violaciones constitucionales cometidas en cada una de ellas sean reparadas de forma individual y específica, de tal forma que no se vicie otra elección por las violaciones que en su caso se hayan cometido.

Ahora bien, cabe la posibilidad de que exista una excepción al principio comentado, que consiste en que el sistema de medios de impugnación de una determinada entidad federativa permita la impugnación de más de una elección en un solo escrito de demanda, y que la sentencia que recaiga sobre dicho medio de impugnación sea impugnada a través del juicio de revisión constitucional electoral, en cuyo caso este medio de impugnación tendrá por objeto más de una elección.

No obstante lo anterior, el Tribunal Electoral ha dado una interpretación distinta a la expuesta, en los siguientes asuntos:

En el escrito de demanda del juicio de revisión constitucional electoral con número de expediente SUP-JRC-048/97, relativo a la elección gobernador del estado de Campeche, el actor en uno de sus agravios señaló que la sentencia impugnada violó en su perjuicio diversos artículos constitucionales, y precisó sustancialmente como agravio la existencia de una diferencia entre la votación total emitida para la elección de gobernador del estado y la votación total emitida para la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa en una misma casilla, la cual, a su juicio, resultaba ilógica y constitutiva de una violación grave que resultaba finalmente determinante para el resultado de la votación.

A este respecto, la Sala Superior consideró lo siguiente:

"I. Atendiendo a los agravios expuestos por el actor y que se han resumido en los párrafos anteriores, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación considera necesario advertir que tanto en la legislación electoral federal como en la legislación electoral del Estado de Campeche, aparecen disposiciones jurídicas que ordenan que los efectos de las nulidades decretadas por los órganos jurisdiccionales electorales respecto de la votación emitida en una o varias casillas de una elección, en un municipio o sección municipal, distrito electoral uninominal o en una entidad federativa, se contraen exclusivamente a la votación o elección para la que expresamente se haya hecho valer el juicio de inconformidad, según se lee en los artículos 71, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 284 del Código Electoral del Estado de Campeche

Lo anterior implica que un principio del derecho electoral mexicano es que las nulidades decretadas por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o los distintos órganos jurisdiccionales electorales de los Estados, no pueden extender sus efectos más allá de la elección para la que expresamente se hagan valer por el actor, promovente o recurrente, ya sea de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senador, diputado federal, gobernador, diputado local o ayuntamientos, situación que deriva de la presunción de validez de las actuaciones públicas realizadas, principalmente, durante la jornada electoral y la posterior de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, puesto que el actuar institucional está orientado por el interés público que es la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo, federal y locales, mediante elecciones libres y transparentes y reconociendo que éstas y el sufragio son mecanismos para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

En el mismo sentido apuntado, el principio general del derecho público resumido en la expresión *favor acti* que tiende a la reducción máxima de las facultades invalidatorias de las infracciones y vicios que los actos puedan poseer, razón por la cual se provee de una serie de medidas técnicas establecidas por el legislador que incluyen la incomunicación de la invalidez de los actos viciados a otros que sean independientes de aquellos, la conservación de los actos y trámites cuyo contenido no esté afectado por los vicios o irregularidades de algunos otros, la interpretación restrictiva y aplicación exacta de las disposiciones jurídicas que conduzcan a la anulación, en el entendido de que los actos anulables son excepcionales y para su decretación exigen una rígida interpretación (*exceptio est strictissimae interpretationis*).

Asimismo, también debe tenerse presente que los ámbitos de validez en los que constitucional y legalmente se desarrollan las elecciones federales y las locales son distintos, porque la creación de sus normas jurídicas corresponde a entidades públicas diversas y su aplicación a autoridades administrativas y jurisdiccionales diferentes, razón por la cual resulta que si no se pueden extender los efectos de la nulidad de elección o de la votación recibida en una casilla para la elección de ayuntamiento a otra distinta de diputado local, o bien, de una de diputado federal a otra de senador, por ejemplo, mucho menos puede aceptarse que los efectos de una elección local incidan en los de una elección federal o viceversa.

Además, esta Sala Superior estima necesario puntualizar que las documentales públicas --actas de escrutinio y cómputo de determinadas elecciones federales y locales-- que ofreció el partido político actor para acreditar los extremos de su agravio, no pueden tener el mismo valor probatorio ni generar similar grado de convicción en el órgano jurisdiccional, porque, además de que --como ya se ha advertido-- los efectos de una elección no afectan a otra u otras, los datos que en ellas se hacen constar son individuales para la casilla específica, ya sea básica, contigua, extraordinaria o especial y, por lo tanto, constituyen sus efectos y valores a la elección sobre la que se refieran, máxime que se puede dar el caso que la documental pública correspondiente a una elección federal que se traiga a un juicio en que se combata una elección local, aquélla hubiera sido objeto de cuestionamiento en cuanto a su validez en un juicio electoral federal con motivo del cual, incluso, se hubiere anulado, con base en los elementos de convicción que obraren en el expediente relativo a ese otro juicio y que no constan en el presente, razones por las cuales la eventual discrepancia entre las actas de escrutinio y cómputo relativas a las elecciones federal y local apuntadas, cuando más, podría tener el carácter de un mero indicio que necesariamente, requeriría administrarse con algún otro elemento de convicción para concluir que constituye alguna irregularidad en la votación recibida en la elección de Gobernador del Estado de Campeche.

Adicionalmente, cabe tener presente la posibilidad de que algún ciudadano que hubiere recibido sus boletas de las distintas elecciones que se verificaran el mismo día, decidiera efectivamente doblar su boleta y depositarla en la urna correspondiente a cierta elección, y la boleta de otra elección, no depositarla, por lo que se estaría en el caso de que en esa casilla no coincidirían los datos relativos a boletas extraídas de la urna en una y otra elección, sin que ello fuese imputable a la autoridad electoral correspondiente.

Sin perjuicio de lo advertido en los párrafos precedentes y atendiendo al carácter de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a las atribuciones de que está investido para proveer lo necesario a fin de reparar la violación constitucional que, en su caso, se haya cometido y resolver los medios de impugnación con plena jurisdicción, garantizando la sujeción de los actos y resoluciones electorales, incluidos los de las autoridades competentes de las entidades federativas, a los principios de constitucionalidad y legalidad, es que cabe proceder al estudio de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa que ofreció el partido político impugnante y no fueron requeridas por la autoridad responsable, y de las actas finales de escrutinio y cómputo de la elección de gobernador del Estado que ofreció y aportó en los juicios de inconformidad que promovió ante la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Campeche, engida en Sala Electoral, mismas que los presidentes de los consejos electorales distritales, como autoridades responsables en los juicios de inconformidad, estaban obligados a remitir en el expediente del cómputo distrital, mismo que contenía otros documentos; estudio que igualmente resulta procedente porque el promovente en el juicio de revisión constitucional electoral formuló cierto agravio con respecto a las probanzas ofrecidas en los quince juicios de inconformidad que han quedado precisados en el Resultando I de esta sentencia, todo lo anterior en términos de lo previsto en los artículos 41, fracción IV, y 99, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6, párrafo 3; 86, párrafo 1, incisos c) al d), y 93, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 197, inciso b), y 232, párrafo 1, inciso d), del Código Electoral del Estado de Campeche.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expediente SUP-JRC-048/97.

De lo transcrito se desprende que, si bien no están impugnándose dos elecciones en un mismo escrito de demanda, sí se valoran y estudian documentales relacionadas con otra elección distinta a la impugnada, lo que nos indica que, aun cuando sea como mero indicio que debe administrarse con otros elementos probatorios, en un solo juicio de revisión constitucional electoral se estudian elementos relacionados con más de una elección, hecho que podemos considerarlo como la actuación judicial conocida como diligencias para mejor proveer, en virtud de que se allega elementos necesarios que le permitan reconstruir los hechos y resolver en consecuencia.

Por otro lado, en los casos en que en el juicio de revisión constitucional electoral se impugna la nulidad de votación recibida en casilla respecto de la elección de diputados o ayuntamientos por el principio de mayoría relativa, ha sido criterio reiterado del Tribunal Electoral el que, para el estudio del requisito especial de procedencia contenido en el artículo 86, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, consistente en que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el desarrollo final de las elecciones, no basta con analizar si la eventual nulidad de votación recibida en casilla resulta determinante para el resultado de la votación por traer como consecuencia la nulidad de la elección impugnada o el eventual cambio de ganador, sino que además, es necesario analizar si la modificación del cómputo respectivo originada por la nulidad de la votación recibida en ciertas casillas no impacta en la asignación de diputados o regidores por el principio de representación proporcional, según corresponda.

Esto es, en el caso hipotético de que la eventual nulidad de la votación recibida en determinadas casillas no trajera como consecuencia la nulidad ni el cambio de ganador de la elección, ello no es suficiente para tener por materializado el supuesto previsto en el precepto citado, sino que, además, es necesario que no se provoque un cambio en la asignación de diputados o regidores, según corresponda, por el principio de representación proporcional.

Como se observa, es otro supuesto que pudiéramos considerar como otro matiz a la causal de improcedencia que se analiza; pues, si bien no están impugnándose dos elecciones en un mismo juicio, sí está tomándose en cuenta el impacto de la impugnación de una elección sobre otra distinta.

Lo anterior, pudiera llevar a concluir que, si para estudiar la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral en donde se impugna una elección de diputados o ayuntamientos por el principio de mayoría relativa, se analiza el impacto de ésta sobre la asignación de diputados o regidores por el principio de representación proporcional, según corresponda, también en el estudio de fondo debiera analizarse si la eventual modificación del cómputo respectivo tiene efectos sobre dicha asignación de representación proporcional.

En efecto, sería ilógico e inútil considerar procedente un juicio en el que se impugnara la nulidad de votación en determinadas casillas, respecto de la elección de diputados o ayuntamientos por el principio de mayoría relativa, únicamente porque su eventual anulación pudiera tener un impacto en la asignación de representación proporcional y no así en la elección impugnada; y que en el

estudio del fondo del asunto, de resultar fundados los agravios, no se llevara a cabo dicha modificación.

Esta situación, a nuestro juicio, transgrede el precepto que se comenta. la intención del legislador de que cada elección debe impugnarse de forma independiente, y el principio del derecho electoral mexicano consistente en que las nulidades decretadas por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o los distintos órganos jurisdiccionales electorales de los estados no pueden extender sus efectos más allá de la elección para la que expresamente se hagan valer por el actor, promovente o recurrente

Por último, cabe cuestionarse si, al considerar como un mero formalismo el requisito que se encuentra implícito en esta causal de improcedencia, en el sentido de que para impugnar dos o más elecciones, deben presentarse varios escritos de demanda, se traduce en un entorpecimiento del acceso a la justicia tutelado por el artículo 17 de la Constitución Federal, en cuyo caso, en un afán de facilitar dicho acceso a la jurisdicción, sería conveniente que el Tribunal Electoral, en el supuesto de que en un escrito de demanda de juicio de revisión constitucional electoral se impugne más de una elección, dictara un acuerdo de escisión del expediente, de conformidad con lo establecido en el artículo 77 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Una vez analizadas las causas de improcedencia de los medios de impugnación electorales en general, se procede al estudio de los requisitos especiales de procedencia. El juicio de revisión constitucional esta regulado en el Libro Cuarto.

Título Único de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, en cuyo artículo 86 se encuentra la regla de procedencia que prescribe:

El juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos.

El juicio de revisión constitucional únicamente procede en contra de actos y resoluciones de las autoridades electorales locales, tanto administrativas, como lo son las Comisiones Estatales o los Institutos Electorales Estatales, o jurisdiccionales, es decir, las autoridades encargadas de resolver las controversias que surjan durante el proceso electoral, que pueden ser los Tribunales Estatales Electorales o una sala especializada de un Tribunal Superior de Justicia de la entidad federativa de que se trate.

Es importante apuntar que en el juicio de revisión constitucional, al tratarse de un medio de impugnación de carácter extraordinario, exige el cumplimiento de ciertos requisitos de procedibilidad, cuya inobservancia tiene como consecuencia el desechamiento de la demanda presentada (artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral). Tales requisitos son los siguientes:

a) ***Que los actos o resoluciones impugnados por este medio, sean definitivos y firmes.***- Este requisito se satisface con el hecho de que el acto reclamado ponga fin al procedimiento o proceso del que provenga y, que la ley que lo regula no establezca la posibilidad de ser impugnado a través de algún recurso o medio de defensa.

Este requisito se encuentra íntimamente ligado con la causa de improcedencia contenida en el inciso d) del artículo 10 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y se traduce en el principio de definitividad analizado con anterioridad.

Respecto del término definitivo, Víctor de Santo lo define como “lo que concluye, decide o resuelve”,¹⁹⁶ y Escriche, como “lo que decide, resuelve ó concluye últimamente alguna cosa”.¹⁹⁷

En cuanto al término firme, refiriéndose a sentencias, De Santo lo vincula a “cuando no cabe contra ella recurso alguno”, y Fix-Zamudio comenta que es la “que no admite ningún medio de impugnación y que por lo mismo ha adquirido la autoridad de cosa juzgada”.¹⁹⁸

De las anteriores definiciones podemos concluir que la definitividad y firmeza a que alude el precepto citado, se refieren a que se hayan agotado o concluido los medios de impugnación ordinarios; es decir, que no exista ningún medio de impugnación que pueda modificarlos, revocarlos o anularlos.

Al respecto, el Tribunal Electoral, a través de una jurisprudencia ha establecido que este requisito de procedencia debe de considerarse satisfecho, cuando el acto impugnado en el juicio de revisión constitucional consista en una resolución

¹⁹⁶ De Santo, Víctor, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía*, Editorial Universidad, Buenos Aires, Argentina, 1996, p. 317

¹⁹⁷ Escriche, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación Civil, Penal, Comercial y Forense*, Edición de María del Refugio González, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, p. 172.

¹⁹⁸ Fix-Zamudio, Héctor, “Sentencia”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, 6ª Edición, México, 1993, tomo IV, p. 2892

dictada por un órgano jurisdiccional local que deseche el recurso o medio de defensa, en primera instancia, siempre y cuando se presenten las siguientes circunstancias: 1) que un partido político promueva el citado juicio contra el desechamiento y al mismo tiempo, *ad cautelam*, el recurso local que pudiera proceder, 2) que antes de que el tribunal federal resuelva el juicio de revisión constitucional, el tribunal local que conozca del recurso previsto en la legislación de la entidad federativa, lo deseche o declare improcedente y, 3) que la resolución del recurso local se emita cuando ya sea prácticamente imposible tramitar, sustanciar y resolver el juicio de revisión constitucional que pudiera promoverse contra esta, antes de la fecha constitucional o legalmente señalada para la instalación definitiva o la toma de posesión real de los funcionarios declarados electos. De no ser así, habría una denegación de justicia que dejaría en estado de indefensión al partido actor.¹⁹⁹

Asimismo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que los requisitos establecidos en el inciso a) como en el f) del párrafo 1 del artículo 86 de la ley en cita, se refieren a un mismo requisito como se precia en la tesis siguiente:

DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA, CONSTITUYEN UN SOLO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. El artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se desarrolla en el artículo 86, apartado 1, incisos a) y f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al reiterar, por una parte, que los actos o resoluciones impugnables en el juicio de revisión constitucional electoral deben ser definitivos y firmes,

¹⁹⁹ *Cfr.* Tesis de jurisprudencia aprobada bajo el rubro "DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA EN REVISIÓN CONSTITUCIONAL. CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES QUE CONDUCEN A TENERLAS POR SATISFECHAS EN DETERMINADOS CASOS", (tesis que aún no se publica en el órgano de difusión).

y por la otra, que para la promoción de dicho proceso tienen que haberse agotado, en tiempo y forma, todas las instancias previas establecidas por las leyes, en virtud de las cuales se pudieron haber modificado, revocado o anulado, constituye un solo requisito que reconoce como razón lógica y jurídica el propósito, claro y manifiesto, de hacer del juicio de revisión constitucional electoral un medio de impugnación excepcional y extraordinario, al que sólo se pueda ocurrir cuando el acto o resolución de que se trate no sea susceptible de revocación, nulificación o modificación, ya sea porque no se pueda hacer oficiosamente por parte de la propia autoridad emisora, de su superior jerárquico o de alguna otra autoridad local competente para ese efecto, o porque no existan ya medios ordinarios para conseguir la reparación plena de los derechos o prerrogativas en los que se hubieran visto afectados, sea porque no están previstos por la ley, porque los contemplados en ella sean insuficientes para conseguir cabalmente ese propósito reparador, o porque los previstos y suficientes hubieran sido promovidos o interpuestos sin éxito para el afectado. Este razonamiento se ve corroborado con el texto del inciso f) del apartado 1 del artículo 86 de la invocada Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en donde no sólo se exige que se agoten oportuna y formalmente las instancias previas establecidas por las leyes para combatur los actos o resoluciones electorales, sino que expresa y enfauza que esas instancias previas deben ser aptas para modificar, revocar o anular los actos o resoluciones lesivos de derechos.

b) “Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Lo preceptuado en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral debe entenderse en un sentido formal, relativo a su establecimiento como requisito de procedencia, y no al análisis propiamente de los agravios esgrimidos por el partido impugnante, toda vez que ello supondría entrar al fondo del juicio; por lo tanto, dicho requisito debe considerarse que se acredita cuando en el escrito correspondiente se hacen valer agravios debidamente configurados, esto es, que éstos precisen claramente los argumentos o razonamientos enderezados a acreditar la afectación del interés jurídico del promovente, derivado de la indebida aplicación o

incorrecta interpretación de determinada norma jurídica en el acto o resolución impugnado, por virtud de los cuales se pudiera infringir algún precepto constitucional en materia electoral, toda vez que ello supondría la presunta violación de los principios de constitucionalidad y legalidad electoral tutelados en los artículos 41, párrafo segundo, fracción IV, y 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; o sea, que de los agravios esgrimidos se advierta la posibilidad de que se haya conculcado algún precepto constitucional en la materia, resultando irrelevante que se citen o no los artículos presuntamente violados, ya que, de conformidad con el artículo 23, párrafo 3, de la ley general citada, en la presente vía, este órgano jurisdiccional, ante la omisión de los preceptos jurídicos presuntamente violados o su cita equivocada, resuelve tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resultan aplicables al caso concreto. Por lo anterior, la omisión o cita errónea de los preceptos constitucionales presuntamente violados no tiene como consecuencia jurídica el desechamiento del juicio de revisión constitucional electoral.²⁹⁰

Cabe mencionar que este requisito, al igual que algunos otros, tiene su origen en que el juicio que se analiza es de carácter especial y extraordinario, y pretende controlar la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales; por tanto, para que pueda revocarlos o modificarlos, es necesario que se violen preceptos constitucionales. Por ende, con el fin de evitar procedimientos ociosos, en caso de que se perciba de la simple lectura de los agravios que no existe violación a la

²⁹⁰ Véase tesis publicada bajo el rubro "JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO b), DE LA LEY DE LA MATERIA", en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 1997, Suplemento i, página 25

Constitución alguna, no tiene ningún sentido entrar al análisis del juicio respectivo, pues ello no conduciría a nada.

c) “Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones”.

Este requisito formal debe entenderse en el sentido de que el partido político actor exprese argumentos enderezados a tener un impacto en el desarrollo del proceso electoral o en el resultado de la elección, en el supuesto de que resulten fundados; pues, como ya se expuso, el juicio de revisión constitucional electoral tiene como finalidad última la de controlar y vigilar la constitucionalidad y legalidad en el desarrollo de los procesos electorales de las entidades federativas.

Ahora bien, un caso interesante presentado un caso interesante ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, tiene gran relación con este concepto y resulta pertinente comentarlo.

Los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional promovieron sendos juicios de revisión constitucional electoral, mismos que integraron los expedientes SUP-JRC-063/99 y acumulado SUP-JRC-064/99, en contra de un acuerdo emitido por el presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal, mediante el cual llama a los magistrados supernumerarios para que, a partir de la fecha del proveído (19 de abril de 1999), se integraran al Pleno de ese Tribunal, con el cúmulo de facultades y atribuciones que les concede el libro séptimo, título segundo, capítulo III, del Código Electoral del Distrito Federal, hasta que ese

órgano hubiere resuelto el último de los medios de impugnación interpuesto con motivo de las elecciones de comités vecinales celebradas en el mismo año.

Al respecto, en primer término, la Sala Superior consideró que:

“De la interpretación sistemática de los artículos 99, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 31, apartado 2, inciso d) y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 189, fracción 1, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se desprende que la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que se ejerce en el juicio de revisión constitucional electoral, no comprende los actos provenientes de cualquier género y clase de procesos comiciales, aunque se satisfaga la totalidad de los requisitos formales contemplados para su procedencia, sino únicamente el control jurisdiccional constitucional de las elecciones locales de los gobernadores, los miembros de las legislaturas y los integrantes de los ayuntamientos, y en el Distrito Federal las del Jefe de Gobierno, los diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales [...]”²¹¹

Sin embargo, advirtió que:

[...] el acto reclamado no se circunscribe a la integración del Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal, con Magistrados Numerarios y Supernumerarios, para conocer de los medios de impugnación que llegasen a ser formulados con motivo de la elección de comités vecinales [...] sino que tal acuerdo abarca mucho más, es decir, por los términos genéricos del punto resolutivo primero, así como del punto V en que se contiene parte de la motivación empleada por el Presidente responsable, así como por la fundamentación utilizada, es evidente que la convocatoria formulada a los Magistrados Supernumerarios, para integrar el Pleno, se realizó en términos amplios, en virtud de lo cual, se entiende que con tal integración, ese órgano jurisdiccional no sólo conocerá y resolverá asuntos derivados de la elección de comités vecinales, relacionados con la participación ciudadana, sino además, de actos y resoluciones vinculados con cualquiera de las atribuciones que corresponden a ese órgano colegiado, incluso, relacionado con el proceso electoral de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales [...].

²¹¹ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expedientes SUP-JRC-063/99 y SUP-JRC-064/99 acumulados.

De ahí que, el acto reclamado tenga incidencia y, por tanto, sea determinante para el desarrollo del proceso electoral, ya que, implicaría la probable emisión de actos y resoluciones inconstitucionales e ilegales, por ser desplegados por un órgano jurisdiccional integrado de manera indebida; de donde se sigue que si bien es verídico que en el acto reclamado se establezca, en principio, la convocatoria de los Magistrados Supernumerarios para integrar el Pleno, en virtud de las cargas de trabajo que previsiblemente genere el proceso de elección de los comités vecinales, también es cierto que dicha integración repercutirá, porque así lo estableció el conocimiento y resolución de cualquier asunto de la competencia del Pleno del aludido Tribunal, entre los cuales se encuentran aquéllos que guarden relación con el proceso electoral a celebrarse en el año próximo; circunstancia que justifica plenamente la satisfacción del requisito de procedibilidad [...] ya que no se trata solamente de una determinación que incide en un procedimiento de participación ciudadana, sino además, en un proceso electoral de órganos de gobierno, que si está comprendido dentro de los supuestos establecidos expresamente por el artículo 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como por el precepto 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.²⁰²

De las transcripciones anteriores, llama la atención que se tenga por cumplido el requisito de procedibilidad analizado, por la mera probabilidad o expectativa de emisión de actos y resoluciones inconstitucionales e ilegales, con lo que, a nuestro juicio, se evidencia que la interpretación que el Tribunal Electoral ha dado respecto de dicho requisito cada vez es más flexible, pues se busca que ningún acto o resolución en la materia escape del control de la constitucionalidad, y, por ende, que no se violen los principios de legalidad y constitucionalidad que deben regir en especial a los actos y resoluciones electorales.

Otro criterio que reitera el afán de la Sala Superior del Tribunal Electoral por facilitar el acceso a la justicia, es el sostenido en los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-127/99 y sus acumulados resueltos recientemente, relativos a la elección de gobernador del estado de México, en

²⁰² *Idem.*

que, dada la estrecha vinculación que existe entre ellos, se acuerda la acumulación de los juicios en los que se impugnan las resoluciones recaídas a los recursos de inconformidad interpuestos contra los resultados consignados en las actas de cómputo distrital de la elección de gobernador, correspondiente a diversos distritos electorales, con el juicio del expediente índice, en el que el acto impugnado consiste en la resolución recaída al recurso de inconformidad mediante el cual el actor se inconforma con el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del estado de México, por el cual se declaró la validez de la elección ordinaria de gobernador de esa entidad federativa, se entregó la constancia de mayoría al candidato postulado por el partido ganador en la elección y se expidió el bando solemne, entre otros motivos de agravio, por la supuesta inelegibilidad de dicho candidato.

En dichos juicios se consideró que las violaciones reclamadas podían ser determinantes para el resultado de la elección, en virtud de que, en caso de que se acogieran las pretensiones de la coalición política actora expresadas, al menos, en el expediente índice, en el sentido de que el candidato electo no cumple con los requisitos de elegibilidad que se exigen en el artículo 68 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como en los artículos 15 y 16 del Código Electoral de la misma entidad federativa, ello traería como consecuencia, de conformidad con el artículo 299, fracción I, inciso a), del mismo código, la nulidad de la elección.

Llama la atención y afirmamos que es un criterio con el que vuelve a hacerse patente la apertura del Tribunal Electoral para facilitar el acceso a la justicia, en virtud de que en los juicios de revisión en los que se impugnan las resoluciones

recaídas a los recursos de inconformidad interpuestos contra los resultados consignados en las actas de cómputo distrital de la elección de gobernador, por sí mismos o aun acumulados entre sí, no eran determinantes para el resultado de la elección; pues, en caso de acogerse las pretensiones del actor, ello llevaría en última consecuencia a la anulación de la votación recibida en las casillas impugnadas, situación que no provocaría un cambio de ganador, ni mucho menos, la anulación de la elección.

En efecto, como se señaló, la violación reclamada se consideró determinante para el resultado de la elección, por haberse combatido la elegibilidad del candidato postulado por el partido ganador en la elección, por lo que, al haberse desvirtuado los agravios correspondientes, se vuelve innecesario el estudio de los demás que, como se señala, por sí mismos no tendrían como consecuencia el cambio de ganador, ni mucho menos la nulidad de la elección. Sin embargo, la Sala Superior realizó el estudio de los mismos con el afán de dar una mayor transparencia al proceso electoral respectivo, del que, inclusive, resultaron algunos de ellos parcialmente fundados, pero igualmente inoperantes por no tener como consecuencia la pretensión última del actor (cambio de ganador).

d) “Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales”.

Respecto a este requisito, resulta ilustrativa la siguiente tesis relevante, sostenida por el Tribunal Electoral:

PLAZOS ELECTORALES. CONCEPTO Y DIFERENCIA CON LOS PLAZOS PROCESALES. (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 99,

PÁRRAFO CUARTO, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN). El artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 86, párrafo 1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al establecer como requisito especial de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, se refiere únicamente a los períodos fijados por las leyes para llevar a cabo los actos del proceso electoral, como son, por ejemplo, la depuración del padrón electoral, la elaboración de las listas nominales, la integración e instalación de los órganos electorales, el registro de candidatos, la campaña electoral, la jornada electoral, el escrutinio y cómputo de la elección, etc., y en modo alguno a los lapsos previstos legalmente para deducir las acciones, realizar los trámites y dictar las resoluciones en los medios de impugnación correspondientes, que no son plazos electorales sino procesales. Esto se evidencia si se tiene presente que la finalidad perseguida con el establecimiento de este requisito consiste en que se lleven a cabo los comicios, se determinen los representantes populares electos, se ponga a éstos en posesión de sus cargos o se instalen los organismos correspondientes, sin que esto pueda ser impedido, ni siquiera mediante una sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por otra parte, si se toman en consideración los términos breves que se encuentran en las leyes procesales electorales para la resolución de los medios de impugnación, y que el juicio de revisión constitucional sólo procede después de que aquellos se hayan agotado. Si se incluyeran los plazos procesales en el concepto de plazos electorales, el juicio de revisión constitucional se haría nugatorio, porque prácticamente nunca procedería dado que, cuando se actualizara el requisito consistente en haber agotado los medios ordinarios, ya sería imposible la reparación material y jurídica de las violaciones cometidas al resolver esos medios ordinarios.²¹⁵

Una vez aclarado que el requisito que se analiza se refiere únicamente a los períodos fijados por las leyes para llevar a cabo los actos del proceso electoral, es importante resaltar que la finalidad perseguida con el establecimiento del mismo consiste en que se lleven a cabo los comicios; se determinen los representantes populares electos; se ponga a éstos en posesión de sus cargos, o se instalen los organismos correspondientes, sin que esto pueda ser impedido, ni siquiera mediante una sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

²¹⁵ *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 1997, Suplemento núm. 1, página 56.

En tal virtud, podemos sostener que los plazos a que se refiere este inciso son más bien los que determinan las etapas del proceso electoral; es decir, los plazos dentro de los cuales debe ser material y jurídicamente posible la reparación solicitada son los que determinan el fin de cada etapa del proceso electoral; principalmente, el de la etapa de la preparación de la elección, esto es, el inicio de la jornada electoral y la fecha en que toman posesión los funcionarios o se integran los órganos electos. Respecto de esta última, cabe aclarar que, si bien la ley no la considera como el fin de una etapa electoral, es precisamente cuando se materializa el resultado de la elección que corresponda y se tiene por terminado definitivamente el proceso electoral.

e) “Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos”.

Este requisito, al igual que el precedente, tiene su origen en el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales previsto en la fracción IV del artículo 41 constitucional, por virtud del cual, una vez transcurrido el plazo o término correspondiente, éstos se toman definitivos e inatacables. Este principio busca dar certeza y seguridad a los gobernados en cuanto a la integración, funcionamiento y continuidad de los órganos de gobierno, toda vez que, cuando llega la fecha de su instalación o de la toma de posesión del funcionario electo, éstos no pueden estar sujetos a la revisión de los procesos electorales por medio de los cuales fueron electos.

En este sentido, encontramos una tesis relevante con relación a este requisito de procedibilidad sustentada el Tribunal Electoral, en los términos siguientes:

INSTALACIÓN DE LOS ÓRGANOS Y TOMA DE POSESIÓN DE LOS FUNCIONARIOS ELEGIDOS. SÓLO DETERMINAN LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SI SON DEFINITIVOS.

Para entender el alcance de la fracción IV del párrafo cuarto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a que el juicio de revisión constitucional electoral, sólo procederá cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos, debe atenderse al valor que protege la norma, consistente en la necesidad de seguridad en los gobernados, respecto a la actuación de los órganos instalados y de los funcionarios que los integran, en el ejercicio de la función pública correspondiente, el cual puede verse afectado si no se garantiza su certeza y continuidad, al hacer posible que con posterioridad se declare la ineficacia de la instalación definitiva del órgano, o de la toma de posesión definitiva de los funcionarios elegidos, como consecuencia de la invalidez de la elección o de la asignación de los funcionarios. En atención a tal situación es que, no obstante el gran valor que el constituyente dio a los principios de constitucionalidad y legalidad respecto de los actos y resoluciones electorales, y a las sólidas garantías con que los protege, al advertir la posibilidad del peligro mayor de provocar una especie de vacío de poder, con la ineficacia de uno de los órganos del estado, y que esto podría generar la incertidumbre en la atención de las funciones y los servicios públicos, se estableció como requisito de procedencia del juicio de revisión constitucional electoral, que al momento de resolverse el asunto, las violaciones puedan ser reparadas antes de la instalación de los órganos o de la toma de posesión de los funcionarios. Por tanto, si el valor protegido por el constituyente es la seguridad de los gobernados, en cuanto a las funciones de los órganos o de los funcionarios públicos, con miras a satisfacer las necesidades de la ciudadanía, resulta inconcuso que el límite de las expresiones que se interpretan lo marcan las situaciones en que se ponga en riesgo el valor apuntado, por lo cual los conceptos instalación del órgano y toma de posesión de los funcionarios elegidos, no deben entenderse en su sentido formal, sino en el material que es más amplio, y consiste en la entrada real en ejercicio de la función, mediante la realización de las actividades propias del órgano o del funcionario, esto es, que se esté en presencia de una instalación de los órganos o de una toma de posesión de los funcionarios que sean definitivas, dado que sólo así se pondría en peligro el valor directamente tutelado; de modo que cuando se está en presencia de actos puramente previos o preparatorios de esa instalación o de esa toma de posesión definitivas, se

debe tener por satisfecho el requisito de procedibilidad y decidir el fondo del asunto.²⁰⁴

Asimismo, no debemos dejar de mencionar lo sostenido por el Tribunal Electoral respecto al requisito comentado, en el sentido de que debe determinarse a través de la relación que se establezca entre el momento en que surja la sentencia estimatoria, que se pudiera llegar a dictar en el juicio (lo cual se realiza con la votación del asunto y la declaración de los puntos resolutivos que formula el presidente del tribunal, según el artículo 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación) con las fechas de la instalación o de la toma de posesión, mencionadas en los preceptos invocados (99, párrafo cuarto, fracción IV, constitucional y 86, párrafo 1, inciso e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), y sólo habrá lugar a darlo por satisfecho, si se advierte que el primero de dichos actos (sentencia estimatoria) puede surgir antes de que se produzcan los segundos, ya que cuando en el fallo se decide acoger la pretensión del actor, el efecto que se genera, en términos del artículo 93, párrafo 1, inciso b), de la ley secundaria citada, es el de modificar o revocar el acto o resolución impugnados, efecto que trae como consecuencia, que se provea lo necesario para reparar la violación constitucional que se hubiera cometido, lo que evidencia claramente, que la sentencia es el acto procesal que genera el efecto reparador, acto que se produce con la plenitud de jurisdicción que el artículo 6, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral confiere a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo ejercicio implica, en primer lugar, que se modifique o incluso, se anule el acto o resolución impugnados y, en segundo lugar, que lo privado de efectos quede sustituido por lo resuelto en la

²⁰⁴ *Ejecución de sentencias en los juicios de revisión constitucional electoral (caso Yucatán)*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Colección Sentencias Relevantes núm. 1, México, 1998, pp. 225-226

ejecutoria que se dicte. Es por esta razón, que la reparabilidad de que hablan los dos primeros artículos señalados, debe verse en función del momento en que surja la sentencia y no sobre la base de algún otro acto procesal, como pudiera ser, por ejemplo, la notificación de la propia resolución.²⁰⁵

El juicio de revisión constitucional electoral debe de ser resuelto antes de que se instale el órgano electo o se haya tomado posesión material y efectiva del puesto de elección popular de que se trate, lo que obedece al cumplimiento del principio de seguridad jurídica en las instituciones públicas. Al respecto la Sala Superior, como se vio con anterioridad, ha emitido una tesis relevante en la cual precisa que los conceptos instalación del órgano y toma de posesión de los funcionarios elegidos, no deben tomarse en un sentido formal, sino en el material, que se considera más amplio, y consiste en la entrada real en ejercicio de la función, mediante la realización de las actividades propias del órgano o del funcionario respectivamente, que sean actos definitivos y no preparatorios²⁰⁶.

De igual forma, lo que se trató de evitar con el establecimiento de este requisito, es el hecho de que si se promueve oportunamente el medio de impugnación, el tribunal pueda evitar la consumación del acto de manera irreparable, en virtud de que los funcionarios ya han rendido protesta y tomado posesión de los cargos para los cuales fueron electos. Además, frente a la posición de cualquier autoridad en el sentido de que la reparación sólo surtía efectos hasta que se tomaran las medidas necesarias para su cumplimiento, la Sala Superior, realizando una interpretación directa de la Constitución, elaboró un criterio estableciendo

²⁰⁵ *Justicia Electoral Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 1998, Suplemento 2, página 23.

²⁰⁶ *Cfr.* Tesis relevante publicada bajo el rubro "INSTALACIÓN DE LOS ÓRGANOS Y TOMA DE POSESIÓN DE LOS FUNCIONARIOS ELEGIDOS SÓLO DETERMINAN LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SI SON DEFINITIVOS", en *Justicia Electoral Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 1998, Suplemento 2, página 55

que cuando esta última revoca el acto o resolución impugnado y lo sustituye por la determinación correspondiente, la reparación de las transgresiones opera de inmediato con el sólo dictado de la sentencia, sin necesidad de ninguna providencia o actuación posterior de las autoridades responsables, de manera que si después de la emisión del fallo, en el que se revocó la calidad de funcionario electo a un candidato, y, éste último toma posesión del cargo, no existen las bases legales para que la violación se consume irreparablemente antes de la toma de posesión, y esto lleva a que, quien indebidamente asumió el cargo, lo debe dejar inmediatamente, para que el verdadero ganador entre en funciones con todas sus prerrogativas, derechos y obligaciones,²⁰⁷ tal como se aprecia en el siguiente criterio:

REPARABILIDAD, COMO REQUISITO DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. DEBE DETERMINARSE EN FUNCIÓN DEL MOMENTO EN QUE SURJA LA SENTENCIA Y NO SOBRE LA BASE DE ALGÚN OTRO ACTO PROCESAL. El surtimiento del requisito de procedencia del juicio de revisión constitucional electoral, referente a que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos, prevista en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86, párrafo 1, inciso e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, debe determinarse a través de la relación que se establezca entre el momento en que surja la sentencia estimatoria, que se pudiera llegar a dictar en el juicio (lo cual se realiza con la votación del asunto y la declaración de los puntos resolutivos que formula el presidente del tribunal, según el artículo 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación) con las fechas de la instalación o de la toma de posesión, mencionadas en los preceptos invocados, y sólo habrá lugar a darlo por satisfecho, si se advierte que el primero de dichos actos (sentencia estimatoria) puede surgir antes de que se produzcan los segundos, ya que cuando en el fallo se decide acoger la pretensión del actor, el efecto que se genera, en términos del artículo 93, párrafo 1, inciso b), de la ley secundaria citada, es el de modificar o revocar

²⁰⁷ Cfr. Incidentes de inejecución de sentencias de los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-023/98 y SUP-JRC-024/98.

el acto o resolución impugnados, efecto que trae como consecuencia, que se provea lo necesario para reparar la violación constitucional que se hubiera cometido, lo que evidencia claramente, que la sentencia es el acto procesal que genera el efecto reparador, acto que se produce con la plenitud de jurisdicción que el artículo 6, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral confiere a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo ejercicio implica, en primer lugar, que se modifique o incluso, se anule el acto o resolución impugnados y, en segundo lugar, que lo privado de efectos quede sustituido por lo resuelto en la ejecutoria que se dicte. Es por esta razón, que la reparabilidad de que hablan los dos primeros artículos señalados, debe verse en función del momento en que surja la sentencia y no sobre la base de algún otro acto procesal, como pudiera ser, por ejemplo, la notificación de la propia resolución.

f) “Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.”

Esto, como se mencionó con anterioridad, no es más que el principio de definitividad de los actos procesales aplicado a la materia electoral y, que exige, que antes de recurrir al multicitado juicio, el partido político recurrente deberá haber agotado todas las instancias o recursos que la ley electoral local establezca para impugnar los actos o resoluciones que reclama, sirviendo de ilustración el siguiente criterio relevante sustentado por la Sala Superior:

REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL JUICIO. OBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. El principio de definitividad, rector del juicio de revisión constitucional electoral, a que se refiere el artículo 86, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se cumple, cuando se agotan previamente a la promoción de aquél, las instancias que reúnan las dos siguientes características: a) que sean las idóneas, conforme a las leyes locales respectivas, para impugnar el acto o resolución electoral de que se trate, y b) que conforme a los propios ordenamientos sean aptas para

modificar, revocar o anular a éstos. Consecuentemente, dicho principio se inobservará si, entre otras hipótesis, antes de la promoción del referido juicio, no se hace valer la instancia prevista en la ley para privar de efectos jurídicos un determinado acto o resolución, o bien, si tal promoción se realiza cuando no ha concluido esa instancia previa mediante resolución firme, o bien, cuando de acuerdo a la ley local, el medio de impugnación ordinario que se promueve no es el idóneo o no es el apto para modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnados, etcétera. Por otra parte, lo descrito en los incisos mencionados conduce a que exista la necesidad legal de acatar dicho principio, cuando la ley local prevé una instancia con las características indicadas respecto a un acto o resolución electoral; pero es claro que si esto no está contemplado en la ley, tal necesidad no se presentará.

5.3.5 Competencia

El artículo 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral prescribe que es la Sala Superior la facultada para resolver en única instancia el juicio de revisión constitucional, tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa, ayuntamientos, y los titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal, por lo tanto, desvincula por completo los actos y resoluciones que sean emitidos por cualesquier autoridad de naturaleza administrativa o jurisdiccional que no sean de naturaleza electoral.

Cabe señalar que en los últimos meses, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dio un gran paso en materia de control constitucional, toda vez que los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática impugnaron el procedimiento de designación de consejeros electorales en el estado de Yucatán, realizado por el Congreso de esa entidad federativa, y para sostener su competencia, el tribunal sostuvo:

“Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación en materia electoral, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en virtud de que se trata de dos juicios de revisión constitucional electoral promovidos por dos partidos políticos en contra de la resolución de un Congreso local que actuó como autoridad electoral de una entidad federativa, a efecto de integrar al órgano competente para organizar y calificar los comicios locales.

En efecto, el acto que se impugna consiste en la designación de los consejeros ciudadanos del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, la cual fue realizada por el H. Congreso de la referida entidad federativa, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 86 del Código Electoral del Estado de Yucatán, lo que implica que la actuación del órgano legislativo local es un acto materialmente administrativo de carácter electoral, lo cual cabe dentro del ámbito material de validez de las disposiciones citadas, como se razona a continuación.

En primer término, es necesario señalar que se reconoce ampliamente tanto por la jurisprudencia del poder judicial federal como por la doctrina, que los órganos del poder público realizan actos que pueden ser considerados desde dos puntos de vista: Uno formal y otro material. El primero, el formal, atiende a la naturaleza propia del órgano que emite el acto, en tanto que el segundo, el material, atiende a la naturaleza intrínseca del propio acto, a efecto de considerarlo administrativo, legislativo o jurisdiccional.

En el presente caso, si bien el acto impugnado es un acto formalmente legislativo, al haber sido emitido por el H. Congreso del Estado de Yucatán, lo cierto es que se trata de un acto materialmente administrativo electoral, a través del cual se ejerce una atribución prevista en una ley, ya que, en la especie, se está frente a la designación de los integrantes de los consejeros ciudadanos que integran el Consejo Electoral del Estado de Yucatán, por dicha legislatura local, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 86, fracción VI, del Código Electoral del Estado de Yucatán.

Ahora bien, en los presentes asuntos es inconcuso que se está frente a un acto, genéricamente considerado, que es determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo, consistente en la señalada designación, la cual finalmente se traduce en la integración del órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Estado de Yucatán, mismo que, en términos del artículo 79 del código electoral local, es un organismo público autónomo, de

carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones. Este mismo aserto se puede corroborar a través de lo preceptuado en el artículo 84 del referido ordenamiento electoral local, en el cual se dispone que el Consejo Electoral del Estado es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad determinen todas las actividades del Instituto Electoral del Estado.

La determinación del H. Congreso local relativa a la integración del Consejo Electoral del Estado, a través de la designación de sus miembros, se constituye en un acto de carácter evidentemente electoral que se dictó en preparación al proceso electoral que inició en el presente mes de octubre. En este sentido, la designación que realizó el poder legislativo local, respecto de los consejeros ciudadanos integrantes del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, es un acto que debe considerarse propiamente de organización y preparación de las elecciones, en un sentido amplio y no únicamente restringido a los actos que, ya iniciado el proceso electoral, se llevan a cabo previamente al día en que habrá de realizarse la jornada electoral correspondiente.

En efecto, la integración del referido órgano electoral local no puede ser entendido de otra forma, pues evidentemente el propósito de integrar al órgano superior de dirección del organismo electoral local responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, se constituye en un acto de preparación a lo que habrá de ser el proceso electoral en esa entidad federativa, máxime que, en el artículo 86 del Código Electoral del Estado de Yucatán, se dispone que los consejeros ciudadanos serán designados por el Congreso del Estado, a más tardar el último día de septiembre del año previo al de la elección, es decir, en el mes previo a aquel en que inicia el proceso electoral, en términos del artículo 144 del mismo ordenamiento electoral local, si bien, en el presente caso, los actos relativos al procedimiento de designación de los consejeros ciudadanos, como el decreto respectivo, ocurrieron en fecha posterior, toda vez que esta sala Superior, mediante su sentencia del doce de octubre de dos mil, revocó la primera designación, sin embargo, ese hecho no es obstáculo alguno para que se deje de considerar la integración correspondiente de dicho consejo como un acto de preparación del proceso electoral, ya que la respectiva revocación sucedió en reparación de la violación constitucional alegada y en ejercicio de la plenitud de jurisdicción de que está investida esta autoridad jurisdiccional, la cual es la máxima autoridad en la materia, en términos de lo dispuesto en los artículos 99, párrafos segundo y cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 184; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder

judicial de la federación, así como 6, párrafo 3, y 93, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

De acuerdo con lo anterior, esa inmediatez en el nombramiento de los integrantes del Consejo Electoral del Estado (así sea en un momento posterior y en el ánimo de la responsable para dar cumplimiento a un mandamiento judicial) y el inicio del proceso electoral local, evidencia que la determinación que se toma respecto de cómo habrá de quedar integrado el referido Consejo, es un acto tendente precisamente a la organización del proceso electoral respectivo que se realiza en preparación de la elección, pues efectivamente ese es el sentido que tiene, atendiendo a una interpretación sistemática y funcional del referido artículo 86, mas no sólo a una interpretación gramatical del artículo 144 del código electoral local.

Lo anteriormente razonado lleva a considerar que el H. Congreso del Estado de Yucatán, exclusivamente respecto del acto impugnado en el presente medio de impugnación, el cual materialmente constituye un acto administrativo por el cual se ejerce una atribución prevista en una ley, para designar a los integrantes del Consejo Electoral del Estado, es autoridad electoral responsable para efectos del juicio de revisión constitucional electoral y, como consecuencia de ello, el acto que impugnan los ahora actores es susceptible de ser objeto de conocimiento de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos de lo señalado en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución federal; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 y 87 de la ley adjetiva federal.

Para corroborar lo anterior, es necesario tener presente lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, en el cual se prescribe:

Artículo 97

Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de:

Leyes, decretos o Acuerdos.

Se entiende por Ley la resolución que establezca normas generales y obligatorias para todos los habitantes del estado.

Decreto, es la resolución que crea situaciones jurídicas concretas o individuales, igualmente con carácter obligatorio.

Acuerdo, es una resolución que por naturaleza no requiera de sanción, promulgación y publicación.

Ciertamente, de la disposición transcrita se colige que el acto de designación de los consejeros ciudadanos del Consejo Electoral del Estado de Yucatán por el H. Congreso del Estado (Decreto número 286), además del carácter material eminentemente administrativo que se le ha reconocido por esta Sala Superior, de cualquier manera, en la ley orgánica respectiva, se reputa como “una resolución que crea situaciones jurídicas concretas o individuales, igualmente con carácter obligatorio”, lo que permite verificar que efectivamente se trata de una acto de autoridad susceptible de impugnarse ante la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Ahora bien, es necesario tener en consideración que, en la iniciativa de reformas y adiciones en materia electoral y del Distrito Federal, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios de los partidos políticos representados en la Cámara de Senadores, así como por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el veinticinco de julio de mil novecientos noventa y seis, expresamente se proponía que el Tribunal Electoral también conociera de aquellos actos o resoluciones de las autoridades electorales locales que vulneraran los preceptos establecidos en la propia Constitución federal.

Asimismo, en la iniciativa se señaló que el mecanismo que se proponía es respetuoso de nuestro sistema federal, al prever que esta vía sólo procediera cuando hubiera violaciones directas a la Constitución federal y en casos determinados que, por su trascendencia, ameritaran ser planteados ante esta instancia jurisdiccional.

Sobre el particular, en el Dictamen a la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, elaborado por las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, Puntos Constitucionales, Distrito Federal y Estudios Legislativos, Primera Sección, de la Cámara de Senadores, respecto de la iniciativa antes precisada, particularmente cuando se hace referencia al perfeccionamiento de la justicia electoral, se sostuvo:

El concepto de “justicia electoral” posee varias connotaciones. En su acepción más difundida alude a los diversos medios jurídicos y técnicos de control, para garantizar la regularidad de las elecciones al efecto de corregir errores o infracciones electorales. La finalidad esencial ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o bien, a ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de derechos establecidos a favor de los ciudadanos, candidatos o partidos políticos, para pedir o enmendar cualquier violación que afecta la libre expresión de la voluntad ciudadana manifestada a través del voto.

En un sentido amplio, la “justicia electoral” se refiere a todas aquellas medidas encaminadas a la realización de la democracia representativa, mediante la celebración de elecciones periódicas y justas, a través del sufragio universal, libre y secreto para

alcantar una adecuada integración de los órganos de representación política, que garanticen y fomenten la libertad de asociación, reunión y expresión de las ideas políticas, acceso equitativo al financiamiento de las campañas y respeto al pluralismo.

..
El proceso de juridicidad del derecho no es ajeno a la expectativa liberal de limitación del poder, sometiéndolo al derecho. No basta, para completar el panorama de la nueva legitimación liberal del poder, con que su ejercicio quedara sometido al derecho, es necesario igualmente que el propio acceso al poder se realice mediante un procedimiento reglado. Las normas que disciplinan los procesos electorales tienen que configurarse como verdaderas normas jurídicas para que pueda hablarse de un verdadero Estado de derecho. Debemos recordar que el principio de legalidad es piedra angular sobre la que se levantan las elecciones

...
Las normas que disciplinan los procesos electorales tienen que configurarse como verdaderas normas jurídicas para que pueda hablarse de un verdadero Estado de Derecho. Debemos recordar siempre que el principio de legalidad es la piedra angular sobre la que se levantan las elecciones y cuya observancia es de importancia fundamental en todo estado de Derecho, ya que constituye la adecuación de toda conducta, a los vigentes ordenamientos jurídicos

Es por ello que todas las fases del proceso electoral deben ajustarse estrictamente a las normas jurídicas aplicables y a su recta interpretación, desde la fase previa del registro y empadronamiento de los ciudadanos con derecho al sufragio, hasta la etapa casi final de la decisión de los recursos y el paso definitivo de la calificación electoral. En ningún momento el proceso electoral debe abandonar el cauce legal. Debemos evitar de una vez y para siempre que los conflictos postelectorales se diriman al margen del derecho y que se destierren las negociaciones cívicas que negocian, al margen de la voluntad ciudadana, los votos emitidos.

En estos momentos, cuando efectivamente se trata de someter al derecho y a la revisión de los tribunales el acceso al poder además de su ejercicio, se pretende completar el círculo que delimita la legitimidad y la legalidad democráticas. El poder al que se le exige legitimidad por el origen y legitimidad en el ejercicio, las consigue mediante el sometimiento a la legalidad, misma que garantiza la justicia en los procesos de acceso al poder y la democratización de los mismos. Por ello mismo, se busca que el principio de legalidad quede plenamente incorporado a nuestra legislación electoral.

En este sentido, las propuestas que contiene la iniciativa que hoy se discute representan un avance trascendental para la consolidación de una verdadera justicia electoral. Por principio de cuentas, se incorpora plenamente el Tribunal Federal Electoral al poder judicial de la federación y lo hace como un órgano especializado del mismo y a sus integrantes se les dará el mismo tratamiento que a los demás integrantes de este poder.

...
Conforme con lo expuesto, al establecerse en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que al Tribunal Electoral le corresponde resolver, en forma definitiva e inatacable, en los términos de la Constitución y según lo disponga la ley, sobre las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, debe interpretarse en forma amplia y no limitada, pues no proceder así implicaría

ir en contra del propósito perseguido por el poder revisor de la Constitución, al realizar las reformas constitucionales en materia electoral en mil novecientos noventa y seis, en el sentido de sujetar cualquier acto relativo a la organización y realización de las elecciones para renovar a los poderes públicos, tanto federales como locales, al principio de legalidad, y para lo cual es necesario que, en caso de existir una posible irregularidad, la misma sea sometida al conocimiento del órgano jurisdiccional correspondiente a efecto de que exista pleno respeto del mismo.

En este sentido, es importante tener presente que en dicho dictamen expresamente se evidencia el propósito de que respecto de “todas aquellas medidas encaminadas a la realización de la democracia representativa” (por lo cual es claro que la integración de un organismo electoral, en ejercicio de una atribución legal, es decir, que estaba prevista en una ley, es una de esas medidas), se debe permitir la actualización de ese control de constitucionalidad contemplado en la Constitución federal a cargo de la Sala Superior, para que revise “la adecuación de toda conducta”, si bien no propiamente realizada dentro de una de “las fases del proceso electoral”, pero que por la relevancia del acto de autoridad, genérica y materialmente entendido como administrativo, realizado por el H. Congreso del Estado de Yucatán, desde luego, es susceptible de impugnarse por medio del juicio de revisión constitucional electoral, ya que nítidamente está comprendido en el ámbito material de validez de la norma constitucional en la que se prevé la competencia genérica del Tribunal Electoral [“...actos ...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...” (artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV)].

En este orden de ideas, debe tenerse presente que el recto sentido de la norma por la cual se delinea la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y que ahora aquí se estudia para considerar que comprende el acto realizado por el H. Congreso del Estado de Yucatán, viene delimitado también por el principio que parte del artículo 17, párrafos primero y segundo, de la Constitución federal, cuando se establece que está prohibida la autotutela y se establece el derecho a la tutela judicial efectiva para el individuo.

Además, en adición a lo antes señalado, es necesario precisar que en el artículo 41, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el poder revisor de la Constitución dispuso que, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecería un sistema de medios de impugnación, que tendría entre sus propósitos el de dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales.

En este mismo sentido, el artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral debe ser interpretado atendiendo a lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la misma ley, es decir, cuando, en el primero de los citados artículos se dispone que el juicio de revisión constitucional electoral procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes en las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales, en una interpretación sistemática y funcional, así como considerando que el sistema de medios de impugnación en materia electoral tiene por objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y legalidad, es necesario considerar que en el caso concreto, como ya se ha señalado, el H. Congreso del Estado de Yucatán actuó como autoridad electoral, teniendo presente que la designación que realizó, respecto de los consejeros ciudadanos integrantes del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, es un acto que debe considerarse como de organización de las elecciones, en un sentido amplio, sin restringirlo únicamente a los actos que, dentro del proceso electoral, se llevan a cabo previamente al día en que habrá de realizarse la jornada electoral correspondiente.

Asimismo, es necesario tener presente la tesis relevante de esta Sala Superior, identificada con la clave S3EL 040/97, cuyo rubro es PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL, visible en las páginas 58 y 59 de *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento N° 1, año 1997, y en la cual se sostiene que, de conformidad con las reformas a los artículos 41, fracción IV; 99, párrafo cuarto; 105, fracción II, y 116, fracción IV, incisos b) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en términos de lo previsto en los artículos 186 y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 3o. de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se estableció un sistema integral de justicia en materia electoral cuya trascendencia radica en que, por primera vez, en el orden jurídico mexicano se prevén los mecanismos para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, tanto para proteger los derechos político electorales de los ciudadanos mexicanos como para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales.

Interpretar de otra manera las disposiciones antes referidas, como lo pretenden sostener los terceros interesados y la propia autoridad responsable, implicaría que pudieran existir actos o resoluciones evidentemente de carácter electoral, con trascendencia en el desarrollo del proceso electoral y en el resultado mismo de los comicios, que no podrían ser del conocimiento y resolución por parte del órgano jurisdiccional

electoral federal, lo que implicaría que, en esos casos, pudieran darse violaciones al principio de legalidad que no serían susceptibles de ser impugnadas y, en su caso, reparadas a través de uno de los medios de impugnación en materia electoral previstos constitucional y legalmente, con lo que se estaría desatendiendo el propósito del constituyente permanente, mismo que ha quedado evidenciado en las citas antes precisadas, mediante una limitación a la competencia reconocida en favor de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, de acuerdo con lo que se ha razonado, carecería de fundamentación alguna, ya que su cabal intelección permite incluir los actos que ahora se imputan al H. Congreso del Estado de Yucatán.

Conforme con lo anteriormente razonado, es claro que esta Sala Superior tiene competencia para conocer y resolver respecto de las impugnaciones planteadas en contra de la designación de los consejeros ciudadanos que integran el Consejo Electoral del Estado de Yucatán, determinada por el H. Congreso del Estado.²³⁸

Consideramos correcto el criterio asumido por la Sala Superior, porque si un imperativo en un Estado de Derecho es que todos los actos y resoluciones se encuentren apegadas a la Constitución y la ley, y que existan mecanismos para ejercer dicho control, pareciera que dada la naturaleza del decreto impugnado, de no haber conocido del juicio dicha sala, se corría el riesgo de dejar fuera del control constitucional y legal el acto impugnado, toda vez que probablemente un juez de distrito no hubiera entrado al conocimiento del asunto por considerar que se trataba de una resolución de una autoridad electoral y, por tanto, estaba impedido para entrar al estudio del juicio de amparo, en términos del artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo.

Ahora bien, podría considerarse que la naturaleza jurídica del acto era legislativa y que, por tanto, la vía idónea para impugnarlo era el juicio de amparo o, en su caso, la acción de inconstitucionalidad. Sin embargo, ello resulta inexacto si se

²³⁸ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expediente SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000 acumulados

toma en consideración que aun cuando formalmente sí es un acto propiamente legislativo, éste sólo es el continente de un acto de autoridad, en el que exactamente se aplicaban las normas electorales relativas a la designación e integración del Consejo General del Instituto Electoral del estado de Yucatán, por lo que dicho acto, como bien se sostienen en la resolución analizada, sí proviene de una autoridad materialmente electoral con lo que resultó procedente el juicio de revisión constitucional electoral.

5.3.6 Partes en el juicio de revisión constitucional electoral

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, son partes en el procedimiento, las siguientes:

a) *El actor* es quien promueve el juicio, es decir, interpone el medio de impugnación. Están legitimados para promover el juicio de revisión constitucional electoral los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, entendiéndose por éstos:

- i) Los registrados formalmente ante el órgano electoral responsable, cuando éste haya dictado el acto o resolución impugnada;
- ii) Los que hayan interpuesto el medio de impugnación jurisdiccional al cual le recayó la resolución impugnada;
- iii) Los que hayan comparecido con el carácter de tercero interesado en el medio de impugnación jurisdiccional al cual le recayó la resolución impugnada, y

iv) Los que tengan facultades de representación de acuerdo con los estatutos del partido político respectivo, en los casos que sean distintos a los precisados en los puntos anteriores.

Llama la atención el hecho de que se restrinja la legitimación para promover el juicio de revisión a los partidos políticos, lo que probablemente se deba, como lo afirma el doctor Fernando Ojesto, “a que los partidos políticos son entidades de interés público y al ser el nuestro un sistema de partidos políticos, son éstos, con exclusión de los particulares, quienes tienen derecho a proteger el interés público del sufragio que representa la soberanía del pueblo”.²⁶⁹

Sin embargo, consideramos que si el juicio de revisión constitucional electoral tiene como principal objetivo controlar la constitucionalidad y legalidad de los procesos electorales de las entidades federativas, debiera permitirse el acceso a dicho medio de impugnación a otros actores que participan en tales procesos electorales, incluyendo los actos previos o preparatorios; es decir, coaliciones, agrupaciones políticas y candidatos, siempre de conformidad con la legislación local aplicable.

Al respecto, el Tribunal Electoral ha dado una amplia interpretación al precepto que se analiza, y de esta forma ha aceptado que las coaliciones promuevan este tipo de juicios; en algunos casos, sin haber expresado para ello algún razonamiento especial o específico, y en otros, uno muy escueto. Por ejemplo, en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-041/99, promovido por

²⁶⁹ Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando, “*El juicio de revisión constitucional electoral*”, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1998 p. 14

coalición integrada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Revolucionario de los Trabajadores, se razonó de la siguiente manera:

El juicio de revisión constitucional electoral está promovido por parte legítima, pues conforme al artículo 88, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, corresponde instaurarlo exclusivamente a los partidos políticos, y en la especie, el promovente es la coalición electoral formada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Revolucionario de los Trabajadores. Además, la coalición tiene interés jurídico para hacerlo valer, por participar en el proceso relativo, a la elección de gobernador del Estado de Guerrero.²¹⁰

Asimismo, en diversos juicios de revisión constitucional electoral acumulados, promovidos todos por una coalición, al reconocer la legitimación, el Tribunal Electoral razonó lo siguiente:

Los juicios de revisión constitucional electoral están promovidos por parte legítima, pues conforme con el artículo 88, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, corresponde instaurarlos exclusivamente a los partidos políticos o, en su caso, a las coaliciones, y en la especie, el promovente es la coalición Partido Acción Nacional-Partido Verde Ecologista de México.

Sobre este particular, cabe hacer notar que de acuerdo con lo establecido en el artículo 67 del Código Electoral del Estado de México, los partidos políticos tienen derecho a formar coaliciones para participar entre otras, en la elección de gobernador de dicho Estado y, conforme a la fracción I del artículo 71 del mismo ordenamiento, la coalición por la que se postule candidato a gobernador del Estado, deberá acreditar ante los órganos del Instituto y ante las mesas directivas de casillas tantos representantes como corresponda a uno sólo de los partidos coaligados, estableciendo expresamente dicho precepto que la coalición actuará como un solo partido y, por lo tanto, la representación de la misma sustituye, para todos los efectos legales a que haya lugar, a la de los coaligados.

Por ende, debe concluirse que la coalición actora está legitimada para impugnar las resoluciones respectivas por esta vía, ya que si bien dicha coalición no goza de personalidad jurídica propia en términos de la

²¹⁰ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expediente SUP-JRC-041/99.

legislación estatal de la materia, actúa por todos y cada uno de los partidos políticos que la conforman.²¹¹

En relación con los candidatos, debemos recordar que si bien la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no les legitima para promover el juicio de revisión constitucional electoral, sí lo hace para promover el juicio de protección de los derechos político electorales del ciudadano, de conformidad con los artículos 79 y 80 de dicho ordenamiento, por lo que no quedan en estado de indefensión.

Por otra parte, en relación con la personería, es importante tener en cuenta lo sostenido por la Sala Superior en los distintos casos que se han planteado, pues existen algunas particularidades que merecen especial pronunciamiento.

En este tenor, “cuando dos o más promoventes se ostenten como representantes legítimos de un mismo partido político en un solo escrito, basta que uno de ellos acredite fehacientemente su personería, mediante el instrumento idóneo y en términos de la legislación aplicable, para que se considere debidamente satisfecho el requisito de procedencia relativo a la personería”.²¹²

Asimismo, puede existir el caso en que quien promueva el juicio sea una persona distinta a la que signó el escrito de demanda del medio de impugnación que da origen a la resolución impugnada, pero que sí haya participado de alguna forma en dicho procedimiento, en cuyo caso debe reconocérsele la personería como

²¹¹ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expediente SUP-JRC-127/99

²¹² *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 1997, Suplemento 1, p. 28.

representante del partido político actor en un afán de dar una amplia interpretación al precepto aplicable, para no restringir el acceso a la justicia.

Esto es así, porque un medio de impugnación se sustancia en un proceso integrado por una serie de actos sucesivos concatenados, que se encamunan al fin consistente, en el dictado del fallo. Y, si bien es verdad que uno de los actos más importantes de ese proceso, es el que le da inicio, no menos cierto es que si posteriormente se produjeron otros actos que complementaron el emitido en un principio, no se puede negar que el conjunto de ellos sirvió para alcanzar el fin perseguido. De ahí que si la persona que sucedió al signante del escrito inicial realizó alguno de esos actos de la serie indispensable para el agotamiento del proceso, que culminó con el pronunciamiento de un fallo, aun cuando no haya sido quien suscribió ese escrito inicial, su participación aunada al reconocimiento de su personería por parte de la autoridad responsable, conduce a que quede comprendida dentro del concepto 'los que hayan interpuesto el medio de impugnación jurisdiccional', a que se refiere [...] el artículo 88, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.²¹³

Otro caso peculiar consiste en que el representante del partido político actor sea una persona distinta a la que haya promovido el medio de impugnación al cual recayó la resolución impugnada; sin embargo, dicha persona tiene reconocida su personería ante el órgano que emitió el acto impugnado en dicho procedimiento, en cuyo caso, la Sala Superior ha considerado que no es indispensable que el órgano electoral ante el que se efectuó el registro sea directa y formalmente autoridad responsable dentro del trámite concreto del juicio de revisión

²¹³ *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 1997, Suplemento 1, p. 55

constitucional electoral, ni que su acto electoral sea el impugnado destacadamente en la revisión constitucional, sino que también se actualiza (el supuesto previsto en el artículo 88, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral) cuando dicho órgano electoral haya tenido la calidad de autoridad responsable y su acto o resolución fueran combatidos en el medio de impugnación en el que se emitió la resolución jurisdiccional que constituya el acto reclamado en el juicio de revisión constitucional; toda vez que, por las peculiaridades de este juicio, semejantes en cierta medida a los de una segunda o posterior instancia dentro de un proceso, a pesar de que formalmente la autoridad responsable lo sea el órgano jurisdiccional que emite el auto o sentencia controvertida, en la realidad del conflicto jurídico objeto de la decisión, los órganos electorales administrativos no pierden su calidad de autoridades responsables, y como tales quedan obligados con la decisión que emita el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya sea que confirme, revoque o modifique la del tribunal local que se ocupó antes de la cuestión, y esto con todas las consecuencias, inclusive para la ejecución del fallo, ya que a fin de cuentas los actos que en el fondo son materia y objeto de la decisión jurisdiccional son los de dichos órganos electorales, aunque su análisis se realice de primera mano o a través de la resolución o determinación que hubiera tomado un tribunal que conoció del asunto con antelación.²¹⁴

Existe otro criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral en relación con la legitimación en el sentido de que, cuando la legislación electoral de una entidad federativa establece que los candidatos de los partidos políticos están legitimados para promover, en representación de éstos, los medios de

²¹⁴ *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 1998, Suplemento 2, p. 67

impugnación que la propia legislación confiere, en aras de hacer plenamente eficaz el juicio de revisión constitucional electoral y no restringir el acceso a la justicia jurisdiccional electoral, por meras formalidades procesales, en la especie, el artículo 88, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, debe interpretarse en términos extensivos. Por tanto, debe considerarse que, cuando un candidato presenta un medio de impugnación en el nivel estatal y él se encuentra legitimado para hacerlo en representación del partido que lo registró, y, posteriormente, promueve el juicio de revisión constitucional electoral, opera la presunción *juris tantum* de que impugna en representación del partido político que lo postuló, acreditándose la legitimación y, consecuentemente, la personería del promovente.²¹⁵

Finalmente, puede presentarse el caso en que el agravio principal del juicio de revisión consista en la indebida falta de reconocimiento de la personería en la resolución impugnada, en cuyo caso resultaría aplicable la siguiente tesis relevante:

IMPROCEDENCIA. NO PUEDE DECRETARSE SOBRE LA BASE DE QUE LOS PROMOVENTES CARECEN DE PERSONERÍA SI EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN SU FALTA DE RECONOCIMIENTO. No es factible realizar pronunciamiento respecto a la personería de los promoventes, de manera previa al dictado del fallo ni, por ende, examinar la causal de improcedencia que se alegue con apoyo en que aquéllos carecen de la representación necesaria para intentar el medio impugnativo, cuando el acto reclamado consista en la determinación de la autoridad responsable, de no reconocerse la personería que ante ella ostentaron y que pidieron les fuera admitida, ya que emprender el análisis atinente, implicaría prejuzgar sobre la cuestión medular materia de la controversia, que deberá resolverse, en todo caso, al emitirse la sentencia de fondo relativa. amén de que, de declarar la improcedencia pretendida por la indicada causa, habría el impedimento de decidir lo concerniente a la legalidad

²¹⁵ *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 1997, Suplemento 1, p. 49.

de ese acto de autoridad, y, como consecuencia, se generaría un estado de indefensión.²¹⁶

b) *La autoridad responsable* es el órgano estatal del que proviene el acto impugnado que, en el caso del juicio de revisión constitucional electoral, lo será la autoridad de la entidad federativa de que se trate, competente para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos.

Es menester mencionar al respecto que, en la generalidad de las entidades, se sigue al sistema federal en cuanto a la naturaleza e integración del órgano estatal encargado de la organización de las elecciones y, por mandato del artículo 116, fracción IV, incisos c) y d), de la Constitución Política, deberá existir un órgano jurisdiccional y un sistema de medios de impugnación que permitan garantizar la legalidad de todos los actos y resoluciones electorales. Por tanto, en la generalidad de los casos, será autoridad responsable un tribunal estatal electoral o su equivalente, mas no necesariamente; pues habrá algunos actos de la autoridad electoral administrativa que por mandato de ley sean definitivos e inatacables, y que por ello sólo proceda el juicio de revisión constitucional electoral.

Por otra parte, merece especial comentario lo sostenido por el Tribunal Electoral en la tesis relevante SUP014.3 EL1/98, en el siguiente sentido:

[...] por las peculiaridades de este juicio, semejantes en cierta medida a los de una segunda o posterior instancia dentro de un proceso, a pesar de que formalmente la autoridad responsable lo sea el órgano jurisdiccional que emite el auto o sentencia controvertida, en la realidad del conflicto jurídico objeto de la decisión, los órganos electorales administrativos no pierden su calidad de autoridades responsables, y como tales quedan obligados con la decisión que

²¹⁶ *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 1998, Suplemento 2, p 51.

emita el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya sea que confirme, revoque o modifique la del tribunal local que se ocupó antes de la cuestión, y esto con todas las consecuencias, inclusive para la ejecución del fallo, ya que a fin de cuentas los actos que en el fondo son materia y objeto de la decisión jurisdiccional son los de dichos órganos electorales [..].

Si bien esta interpretación se origina en razón de reconocer la personería al representante del partido político acreditado ante el órgano que haya tenido la calidad de autoridad responsable dentro del procedimiento que dio origen al acto reclamado en el juicio de revisión constitucional electoral, consideramos incorrecto sostener que los órganos electorales administrativos no pierden su calidad de autoridades responsables; pues el hecho de que quiera flexibilizarse el acceso a la jurisdicción y de que las resoluciones del Tribunal Electoral vinculen no sólo a la autoridad responsable, sino inclusive a otras autoridades que no hayan intervenido en el juicio, no significa que los órganos electorales administrativos que emitieron el acto impugnado en el procedimiento en el que se origina la resolución combatida en el juicio de revisión constitucional electoral no pierdan su calidad de autoridades responsables, pues autoridad responsable es únicamente la que emitió el acto o resolución que se combate.

c) Tercero interesado. El artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que el tercero interesado es el ciudadano, el partido político, la coalición, el candidato, la organización o la agrupación política o de ciudadanos, según corresponda, con un interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor.

Ahora bien, el precepto citado se aplica a todos los medios de impugnación contemplados en la propia Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y, en los preceptos que regulan de forma especial el juicio de revisión constitucional electoral, contenidos en el libro cuarto de ese mismo cuerpo normativo, nada se establece respecto a los terceros interesados.

En virtud de lo anterior, pueden darse diversas interpretaciones a este precepto. Por una parte, es posible afirmar que, en virtud de que sólo se encuentran legitimados para promover el juicio de revisión constitucional electoral los partidos políticos a través de sus representantes, y el tercero interesado será quien tenga un interés legítimo derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor, sólo pueden ser terceros interesados en tal juicio partidos políticos, argumento que se refuerza con la frase “según corresponda” contenida en la norma que se analiza.

Sin embargo, consideramos que la interpretación señalada no es la correcta. Si bien el precepto contiene la frase “según corresponda”, también lo es que, dentro del libro cuarto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no se establece ninguna regla especial respecto a los terceros interesados que deba prevalecer sobre la regla general del artículo 12, conforme a lo dispuesto en el artículo 6º, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y, donde la ley no distingue, no cabe distinguir.

Adicionalmente, hay que señalar que no sólo tendrán derechos incompatibles o intereses contrapuestos con los del partido político actor, personas que cuenten

con una naturaleza jurídica similar, es decir, partidos políticos, pues es posible el caso en que un candidato o una coalición, por ejemplo, tengan algún interés legítimo derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor.

Finalmente, cabe apuntar que, a nuestro juicio, debe darse una interpretación amplia al precepto señalado, como la que se expone, en aras de no restringir el acceso a la justicia, valor jurídico que pretende tutelarse mediante el sistema de medios de impugnación electoral, y creemos que es la interpretación que en un caso práctico daría el Tribunal Electoral, toda vez que la interpretación que ha dado a la normatividad ha sido de forma reiterada en el sentido de no restringir el acceso a los medios de impugnación.

5.3.7 Demanda y procedimiento

1) ***Procedencia genérica.*** El juicio de revisión constitucional electoral, tal y como ha venido analizándose en los apartados precedentes, procede en contra de actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos.

De lo anterior, como ya se apuntó, puede desprenderse la naturaleza jurídica del juicio de revisión constitucional electoral, que por sus características corresponde a los medios extraordinarios, en contraposición a los denominados ordinarios, pues su procedencia sólo se da para casos extremos y limitados, la Constitución y la ley lo rodean de formalidades especiales, y sólo resulta admisible cuando, una vez agotados, los medios ordinarios resultan insuficientes para subsanar las

infracciones de que adolezcan los actos combatidos, por lo que se impone como requisito de procedibilidad, la carga de agotar previamente los medios ordinarios de defensa.²¹⁷

Otra cuestión relacionada con la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral es la relativa a la materia del mismo, en relación a lo cual surge la polémica en cuanto a si la materia del juicio únicamente puede consistir en actos y resoluciones firmes y definitivos que surjan con motivo de un proceso electoral, pues se exige que la violación reclamada sea determinante para el desarrollo del proceso o para el resultado final de las elecciones; específicamente las señaladas en los artículos 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es decir, de gobernadores, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de diputados locales y de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos o de los titulares de los órganos político administrativos del Distrito Federal.

Dicha polémica surge a raíz de que en algunas legislaciones estatales se prevén procesos para la elección de funcionarios distintos a los enumerados, como es el caso de San Luis Potosí en el que los delegados municipales son electos mediante el sufragio directo; y, en otras, procesos de participación ciudadana que involucran “un ingrediente de tipo electoral, por tener que realizarse, esto es, prepararse y desarrollarse un conjunto de actos destinados a que los ciudadanos ejerciten el sufragio activo, ya sea para los efectos de un plebiscito, de un

²¹⁷ Casullo González, Leonel, *op. cit.*, p. 17.

referéndum o de la elección de un órgano de naturaleza vecinal, como es el caso del Código Electoral del Distrito Federal".²¹⁸

Al respecto, resultan acertados y de especial relevancia los argumentos, que fueron vertidos por los magistrados Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata en el voto particular que emitieron respecto de la sentencia aprobada por mayoría de votos de la Sala Superior, el 4 de junio de 1999, en el expediente SUP-JRC-063/99 y su acumulado SUP-JRC-064/99, que, si bien forman parte del voto particular, respecto de ellos los integrantes de la mayoría no disintieron, pues los motivos que provocaron el rechazo por parte de la mayoría del proyecto presentado por el primero de los magistrados mencionados versaron sobre otras consideraciones vertidas en el mismo voto particular, de acuerdo con el siguiente texto:

De la interpretación sistemática de los artículos 99, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 3º, apartado 2, inciso d) y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 189, fracción 1, inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se desprende que la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que se ejerce en el juicio de revisión constitucional electoral, no comprende los actos provenientes de cualquier género y clase de procesos comunciales, aunque se satisfaga la totalidad de los requisitos formales contemplados para su procedencia, sino únicamente el control jurisdiccional constitucional de las elecciones locales de los gobernadores, los miembros de las legislaturas y los integrantes de los ayuntamientos, y en el Distrito Federal las del Jefe de Gobierno, los diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, en atención a lo siguiente. En la ley fundamental se consignan las bases para la organización política de las entidades federativas, los ayuntamientos y el Distrito Federal, dentro de las cuales está la relativa a que el sufragio universal, libre, secreto y directo, emitido en las elecciones correspondientes, sea el medio de integrar los órganos representativos anotados, en los gobiernos democráticos, y para asegurar este

²¹⁸ Terrazas Salgado, Rodolfo, "Algunas reflexiones sobre el juicio de revisión constitucional electoral", Material para el Diplomado de Derecho Electoral del Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, p. 18

objetivo primordial, a partir de la reforma electoral de 1996, se incluyeron en la Carta Magna principios de rango superior, que vinculan imperativamente a las Constituciones, leyes y autoridades locales, y las obligan en la organización y realización de sus procesos electorales; y con el objeto de obtener garantía más eficaz, se estableció el juicio de revisión constitucional electoral, dentro de la jurisdicción del nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para lograr por los cauces institucionales y con expeditéz la reparación directa de las infracciones a esos altos principios constitucionales que se cometan durante el desarrollo o en los resultados de los procesos comiciales que se rigen por ellos, siempre y cuando sean de fondo y trascendencia, siendo esta la única finalidad de tales controversias; y si en el artículo 99 en examen no se puso énfasis en que las acciones deducibles por este medio de impugnación sólo pueden referirse a los procesos electorales mencionados, sino que aludió a 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, con cuyo texto parece incluir las elecciones locales de toda clase de órganos de representación que surjan del sufragio popular, la impresión de esa lectura aislada se desvanece cuando se analiza la disposición como pieza del sistema al que pertenece, que en su conjunto hace patente, clara e indiscutible, la limitación demostrada, y ante ello no se debe estimar indispensable que la taxativa se reiterara literalmente en este precepto. Lo anterior se corrobora con la inteligencia dada por el legislador ordinario a las citadas normas constitucionales, que se deduce de los artículos 3º, apartado 2, inciso d) y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, donde se dice que el juicio de revisión constitucional es “para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas”, y al conferir la competencia para conocer y resolver del juicio de revisión constitucional electoral a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se mencionan todas y sólo las elecciones de gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, así como las de Jefe de Gobierno, diputados de la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal, pero no se ocupan de atribuir competencia a la Sala Superior o a las Salas Regionales respecto a otras elecciones distintas, lo que pone de manifiesto que, conforme al criterio del legislador, no existen otras elecciones sujetas al control constitucional a través del medio jurisdiccional en comento, y que su pretensión al mencionar e identificar cada una de las únicas elecciones que sí son objeto del susodicho proceso jurisdiccional, fue destacar el carácter limitativo de éste, pues ésta es la única explicación racional admisible, para que la enumeración no sea ociosa, porque si sólo se otorgó competencia a un órgano jurisdiccional, el propósito de esa relación completa no pudo ser distinguir la materia de que debe conocer una sala de la que compete a otras.

Las elecciones de los comités vecinales, previstas en el Estatuto de Gobierno y en la Ley de Participación Ciudadana, ambos ordenamientos del Distrito Federal, no se identifica con alguna de las contempladas en la Ley Superior como sujetas a control jurisdiccional mediante el juicio de revisión constitucional, por lo cual es inconcuso que este medio de impugnación no es idóneo para conocer de ningún acto de dichos procesos o que se encuentren relacionados con ellos.

En este mismo sentido, resulta ilustrativo recordar lo que a ese respecto sostiene el licenciado Silva Adaya, respecto de que:

“..los sistemas de control de la legalidad y constitucionalidad de los procedimientos electorales, [...] exclusivamente están dirigidos a salvaguardar los derechos humanos de voto activo y pasivo, y el derecho de acceso a los cargos públicos, sin que pueda entenderse que estén incluidos los procedimientos propios de la democracia participativa, como son la iniciativa popular, el plebiscito, el referéndum y la consulta popular, puesto que no caben en el concepto materia electoral [...].

Ahora bien, en cuanto a la posibilidad de efectuar una interpretación extensiva de la atribución de la Sala Superior del Tribunal Electoral, relativa al control de la constitucionalidad de actos y resoluciones de las autoridades de la entidades federativas competentes para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre que puedan ser determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, a fin de comprender a los conflictos que se originen durante la organización, desarrollo y resultados de los procesos democráticos participativos, con el propósito de hacer posible el acceso a la administración de justicia, sin incurrir en una denegación de justicia, de cualquier manera implicaría desvirtuar el alcance de las expresiones comicios, elecciones y representación.”²¹⁹

Respecto del tópico anterior, consideramos que resulta acertada la aseveración del autor atado toda vez que el derecho político-electoral que se debe proteger mediante el establecimiento del medio de impugnación en materia electoral bajo estudio, es el derecho de votar en las elecciones populares mediante, las cuales se

²¹⁹ Silva Adaya, Juan Carlos, “Defensa integral de los derechos políticos propios de la democracia participativa”, en *III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1998.

eligen los cargos de elección popular, porque es mediante la emisión del voto que se adopta la decisión, mientras que en los procesos de participación ciudadana no necesariamente el voto representa la decisión que el órgano legislativo o ejecutivo vayan a asumir.

2) *Procedimiento: trámite y sustanciación.* El procedimiento del juicio de revisión constitucional electoral se inicia con la presentación de la demanda por parte del partido político actor, la que deberá hacerse por escrito y presentarse ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnado, dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable.

Para el cómputo del plazo señalado, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con el artículo 7° de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles.

A este respecto, surge la duda de si el precepto citado se refiere únicamente a los procesos electorales federales o también a los locales, pues es posible pensar que, si no es un proceso federal, el cómputo de los plazos se hará contando sólo días hábiles. Sin embargo, de una completa y clara lectura del artículo citado, se entiende que su primer párrafo se refiere a ambos procesos, es decir, tanto a los locales como a los federales, aun cuando no se haga la mención específica, pues el segundo párrafo de este precepto señala claramente que el cómputo de los plazos se hará contabilizando solamente los días hábiles, únicamente cuando la

violación reclamada en el medio de impugnación respectivo no se produzca durante el desarrollo de un proceso electoral federal o local.

Lo anterior nos lleva a concluir que durante un proceso electoral local, el cómputo del plazo para la presentación del juicio de revisión constitucional electoral debe hacerse tomando en cuenta todos los días y horas como hábiles.

Por otra parte, el escrito de demanda del juicio de revisión constitucional electoral, según lo establecido por el artículo 9º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, debe cumplir con los siguientes requisitos, los cuales fueron analizados a detalle con anterioridad:

- Hacer constar el nombre del actor, de tal forma que pueda identificarse perfectamente.
- Señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir, los que deberán hacerse de forma completa; es decir, en el caso del domicilio, todos los datos que permitan identificarlo, como son la calle, número, colonia, ciudad, código postal, etcétera, y en el caso de los autorizados para oír y recibir las notificaciones, comprender nombre y apellidos.
- Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente, requisito que en ocasiones no resulta tan estricto, pues en la generalidad de los casos quien promueve el juicio de revisión constitucional electoral es la misma persona que interpuso el medio de impugnación al cual recayó la resolución impugnada, en cuyo caso no es necesario acompañar el acuse de recibo del escrito de demanda del medio de impugnación primigenio que demuestre tal situación, toda vez que éste obrará

en el expediente que se forme, pues como se verá más adelante, dicho escrito debe ser remitido por la autoridad responsable.

- Identificar el acto o resolución impugnado y la autoridad responsable del mismo.
- Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado y los preceptos presuntamente violados.

Cabe señalar que uno de los requisitos del escrito de demanda es ofrecer y aportar las pruebas permitidas por la ley, pues de conformidad con el párrafo 2 del artículo 91 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no podrá ofrecerse o aportarse prueba alguna en el juicio de revisión constitucional electoral, salvo en los casos extraordinarios de pruebas supervenientes, y siempre que sean determinantes para acreditar la violación reclamada. En caso de que sea necesario que el Tribunal Electoral tenga que requerir alguna prueba, deberán señalarse las que habrán de requerirse, y el promovente deberá justificar que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y éstas no le hubieren sido entregadas.

Es importante destacar que no se aceptan, en principio, pruebas en el juicio de revisión constitucional electoral, en virtud de que las constituyen las constancias que obran en el expediente en el que se dictó el acto o resolución impugnada; pues, si se trata de revisar la constitucionalidad de ellos, las únicas pruebas necesarias, en principio, serán las que se tuvieron a la vista para la emisión o dictado, en su caso, del acto o resolución combatidos.

Ahora bien, una vez presentado el escrito de demanda, la autoridad electoral que lo reciba deberá dar aviso de su presentación a la Sala Superior del Tribunal Electoral por la vía más expedita, que en la generalidad de los casos lo es el fax. En éste, deberá precisarse actor, acto o resolución impugnada, así como la fecha y hora exactas en que se recibió, y remitirse de inmediato, junto con sus anexos, el expediente completo en el que se haya dictado el acto o resolución impugnados y el informe circunstanciado.

En caso de que la autoridad no envíe el informe circunstanciado, el medio de impugnación se resolverá con los elementos que obren en autos y se tendrán como presuntivamente ciertos los hechos constitutivos de la violación reclamada.

El informe circunstanciado de ley deberá contener, por lo menos, de conformidad con el artículo 18, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la mención de si el promovente o compareciente tienen reconocida su personería; los motivos y fundamentos jurídicos que se consideren pertinentes para sostener la constitucionalidad o legalidad del acto o resolución impugnado, y la firma del funcionario que lo rinde.

Si bien el precepto citado incluye solamente los requisitos esenciales, cabe mencionar que, en la práctica, los informes circunstanciados incluyen solamente dichos requisitos y, en la generalidad de los casos, supuestas causales de improcedencia.

Respecto al informe circunstanciado, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha sostenido la siguiente tesis relevante:

INFORME CIRCUNSTANCIADO. NO FORMA PARTE DE LA LITIS. Aun cuando el informe circunstanciado sea el medio a través del cual la autoridad responsable expresa los motivos y fundamentos jurídicos que considera pertinentes para sostener la legalidad de su fallo, por regla general, éste no constituye parte de la litis, pues la misma se integra únicamente con el acto reclamado y los agravios expuestos por el inconstante para demostrar su ilegalidad; de modo que cuando en el informe se introduzcan elementos no contenidos en la resolución impugnada, éstos no pueden ser materia de estudio por el órgano jurisdiccional.²²⁰

Asimismo, al recibir el escrito de demanda, la autoridad responsable deberá hacer del conocimiento público la interposición del juicio, mediante cédula que durante un plazo de setenta y dos horas se fije en los estrados respectivos o por cualquier otro procedimiento que garantice fehacientemente la publicidad del escrito, plazo dentro del cual el o los terceros interesados podrán formular por escrito los alegatos que consideren pertinentes, que deberán ser enviados con la mayor brevedad posible a la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Una vez transcurrido dicho plazo, la autoridad responsable, en todo caso, dará aviso a la citada sala, por la vía más expedita, de la conclusión del término respectivo, e informará sobre si hubo comparecencia de los terceros interesados.

Recibidos el escrito de demanda y sus anexos, el expediente dentro del que se dictó el acto o resolución reclamados y el informe circunstanciado de ley, el presidente del Tribunal Electoral turnará de inmediato el expediente al magistrado electoral que corresponda, a efecto de que éste inicie la sustanciación

²²⁰ *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 1998, Suplemento 2, p. 54.

del juicio. En caso de que se presenten escritos de terceros interesados, se mandarán agregar al expediente.

El turno de los expedientes se hará atendiendo al orden de entrada de los expedientes y el orden alfabético de los apellidos de los magistrados integrantes de la sala, y podrá ser modificado en razón del equilibrio en las cargas de trabajo o cuando la naturaleza de los asuntos así lo requiera

Existe la posibilidad de que se acumulen juicios de revisión constitucional electoral cuando exista identidad en el acto o resolución impugnado, así como respecto de la autoridad señalada como responsable. A tal efecto, el secretario general de la Sala Superior constatará si el medio de impugnación guarda relación con uno previo. En este caso, de inmediato lo pondrá en conocimiento del presidente de la sala para que éste lo turne al magistrado que haya recibido el medio de impugnación más antiguo, a fin de que determine sobre la acumulación y, en su caso, sustancie los expedientes y formule el proyecto de sentencia para que los asuntos se resuelvan de manera conjunta.

El magistrado electoral encargado de la sustanciación del asunto revisará que el escrito de demanda cumpla con los requisitos del párrafo 1 del artículo 9º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que no se actualicen las causales de improcedencia previstas en el párrafo 3 del citado artículo 9, así como en el artículo 10, y que se cumplan los requisitos especiales del artículo 84, todos del citado ordenamiento.

En caso de que se no se cumplan los requisitos señalados o se actualice una causal de improcedencia, el magistrado electoral propondrá a la sala el proyecto de sentencia por el que se deseche de plano el medio de impugnación, salvo cuando el promovente incumpla los requisitos señalados en los incisos c) y d) del párrafo 1 del artículo 9° (documentos que acrediten la personería e identificación del acto o resolución impugnados, así como la autoridad responsable), y éstos no puedan deducirse de los elementos que obren en el expediente. En ese supuesto, podrá formularse requerimiento con el apercibimiento de tener por no presentado el medio de impugnación si no se cumple con el mismo, dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en el que se notifique el auto correspondiente.

En cuanto al tercero interesado, en el proyecto de sentencia se propondrá a la sala tener por no presentado su escrito, cuando se comparezca de forma extemporánea o no se cumplan con los requisitos obligatorios, y que, en lo aplicable, son los mismos que para el escrito de demanda. Sin embargo, cuando el compareciente incumpla el requisito relativo a la acreditación de la personería, y éste no pueda deducirse de los elementos que obren en el expediente, podrá formularse requerimiento con el apercibimiento de que no se tomará en cuenta el escrito en el momento de resolver si no se cumple con el mismo dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en el que se le notifique el auto correspondiente.

Si el medio de impugnación reúne todos los requisitos establecidos por la ley de la materia, el magistrado electoral dictará el auto de admisión que corresponda; una vez sustanciado el expediente y puesto en estado de resolución, se declarará

cerrada la instrucción y se dejará el asunto en estado de dictar sentencia, fijando, en todos los casos, copia de los autos respectivos en los estrados.

Durante la sustanciación del juicio, si bien no se aceptan pruebas, salvo las supervenientes, ello no significa que el magistrado electoral pueda ordenar diligencias para mejor proveer conforme a la siguiente tesis:

DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. PROCEDE REALIZARLAS CUANDO EN AUTOS NO EXISTAN ELEMENTOS SUFICIENTES PARA RESOLVER. Cuando la controversia planteada en un medio de impugnación en materia electoral, verse sobre nulidad de la votación recibida en ciertas casillas, en virtud de irregularidades, verbigracia, espacios en blanco o datos incongruentes en las actas que deben levantarse con motivo de los actos que conforman la jornada electoral; con el objeto de determinar si las deficiencias destacadas son violaciones de los principios de certeza o legalidad, determinantes para el resultado final de la votación y, por ende, si efectivamente se actualiza alguna causa de nulidad, resulta necesario analizarlas a la luz de los acontecimientos reales que concurren durante tal jornada, a través de un estudio pormenorizado del mayor número posible de constancias en que se haya consignado información, naturalmente, relacionadas con las circunstancias que mediaron en la recepción del sufragio y la contabilización de los votos respectivos. Por ello, si en los autos no se cuenta con elementos suficientemente ilustrativos para disminuir la contienda, la autoridad sustanciadora del medio de impugnación relativo, debe, mediante diligencias para mejor proveer, recabar aquellos documentos que la autoridad que figure como responsable, omitió allegarle y pudieran ministrar información que amplíe el campo de análisis de los hechos controvertidos, por ejemplo, los encartes, las actas de los consejos distritales o municipales en que se hayan designado funcionarios de casillas, los paquetes electorales, relacionados con las casillas cuya votación se cuestiona, así como cualquier otro documento que resulte valioso para tal fin, siempre y cuando la realización de tal quehacer, no represente una dilación que haga jurídica o materialmente irreparable la violación reclamada, o se convierta en obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en la ley; habida cuenta que, las constancias que lleguen a recabarse, pueden contener información útil para el esclarecimiento de los hechos que son materia del asunto y, en su caso, la obtención de datos susceptibles de subsanar las deficiencias advertidas que, a su vez, revelen la satisfacción de los principios de certeza o legalidad, rectores de los actos electorales, así como la veracidad de los sufragios emitidos, dada la naturaleza excepcional de las causas de nulidad y, porque, ante todo, debe lograrse

salvaguardar el valor jurídico constitucionalmente tutelado de mayor trascendencia, que es el voto universal, libre, secreto y directo, por ser el acto mediante el cual se expresa la voluntad ciudadana para elegir a sus representantes.²²¹

Asimismo, el presidente de la sala podrá requerir a las autoridades federales, estatales y municipales, así como a los partidos políticos, candidatos, agrupaciones, organizaciones políticas y particulares, cualquier elemento o documentación que, obrando en su poder, pueda servir para la sustanciación y resolución de los medios de impugnación.

Una vez cerrada la instrucción, se procederá a formular el proyecto de sentencia de sobreesimiento o de fondo, según sea el caso, y se someterá a la consideración de la sala, la que lo aprobará por mayoría de votos en sesión pública.

5.3.8 Sentencia

En primer término, el artículo 93, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece los efectos que puede tener la sentencia del juicio de revisión constitucional electoral, a saber, confirmar el acto o resolución impugnado, o bien revocarlo o modificarlo.

A este respecto, no hay que dejar de mencionar que, cuando el acto impugnado sea derivado de la aplicación de una ley secundaria que se estime inconstitucional, los efectos de la sentencia respectiva consistirán en la desaplicación de la norma general que resulte inconstitucional, sin hacer una declaración general de inconstitucionalidad del precepto legal que dio origen a dicho acto.

²²¹ *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 1997, Suplemento 1, p.

En segundo término, el precepto citado agrega que deberá proveerse lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido. Al efecto, el Tribunal Electoral resolverá con plenitud de jurisdicción, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6º, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y podrá, inclusive, sustituirse en la autoridad responsable y reparar de esta forma la violación constitucional cometida cuando las circunstancias del caso así lo requieran.

El artículo 22 del ordenamiento señalado establece los requisitos formales que deben cumplir las sentencias, sin embargo, el Tribunal Electoral emite sus sentencias siguiendo la estructura clásica de relación de hechos (resultandos), apreciaciones jurídicas (considerandos) y puntos decisorios (resolutivos), que, además de constituir una costumbre judicial, da estricto cumplimiento a dicho precepto, toda vez que éste señala que deben contener la fecha, lugar y la sala que la dicta; en el caso particular, la superior; el resumen de los hechos o puntos de derecho controvertidos; en su caso, el análisis de los agravios, así como el examen y valoración de las pruebas aceptadas; los fundamentos jurídicos; los puntos resolutivos y, en su caso, el plazo para su cumplimiento.

Por último, debemos mencionar que las sentencias del Tribunal Electoral en los juicios de revisión constitucional electoral serán definitivas e inatacables, es decir, no procede en contra de ellas ningún recurso o medio de impugnación, y deben ser dictadas en sesión pública, para lo cual, el presidente ordenará que se publique en los estrados, por lo menos con veinticuatro horas de antelación, la lista de los asuntos que se ventilarán en la sesión.

5.3.9 Ejecución de sentencias

En cuanto a la ejecución de las sentencias dictadas en los juicios de revisión constitucional electoral, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece, en su artículo 5º, que “las autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como los ciudadanos, partidos políticos, candidatos, organizaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos, y todas aquellas personas físicas o morales, que [...] desacaten las resoluciones que dicte el Tribunal Electoral, serán sancionados en los términos del presente ordenamiento”.

En congruencia con lo anterior, los artículos 32 y 33 del mismo cuerpo normativo señalan que, para hacer cumplir sus sentencias, el Tribunal Electoral, a través del presidente de la sala respectiva, en el caso particular de la Sala Superior, podrá aplicar discrecionalmente los medios de apremio y las correcciones disciplinarias siguientes:

- Apercibimiento;
- Amonestación.
- Multa hasta por cien veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal. En caso de reincidencia, podrá aplicarse hasta el doble de la cantidad señalada.
- Auxilio de la fuerza pública.
- Arresto hasta por treinta y seis horas.

No obstante la anterior facultad conferida al Tribunal Electoral, independientemente de la responsabilidad política o penal, no existe un medio

eficaz que pueda lograr con mayor seguridad la ejecución de las sentencias dictadas en este tipo de juicios, como sí sucede en el caso del amparo, de conformidad con la fracción XVI del artículo 107 constitucional

Sin embargo, por medio de la interpretación, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha sostenido su facultad para exigir el cumplimiento de sus resoluciones, de conformidad con la siguiente tesis:

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. ESTÁ FACULTADO CONSTITUCIONALMENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE TODAS SUS RESOLUCIONES. Si al tenor de lo dispuesto por el artículo 99, párrafos primero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de ese mismo ordenamiento, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y a quien corresponde resolver en forma definitiva e inatacable los diversos tipos de controversias a que se refieren las fracciones que en él se enuncian, es por demás evidente que de aquí se desprende también la facultad para hacer efectiva la garantía consagrada en el artículo 17 constitucional, toda vez que la función de los tribunales no se reduce a la dilucidación de controversias de manera pronta, completa e imparcial, sino que para que ésta se vea cabalmente satisfecha es menester, de acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo de este precepto, que se ocupen de vigilar y proveer lo necesario para que se lleve a cabo la plena ejecución de sus resoluciones. Por otra parte, si el cumplimiento de las resoluciones corre a cargo de autoridades, éstas deben proceder a su inmediato acatamiento, ya que en términos del artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo funcionario público tiene protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, de manera que el acatamiento de los fallos contribuye a que se haga efectiva la garantía individual de acceso a la justicia. De lo contrario, el incumplimiento de esta obligación produce una conculcación a la ley fundamental, que se traduce en causa de responsabilidad de carácter administrativo, penal o político, en términos de los artículos 5, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 212, en relación con el artículo 225, fracción VIII, del Código Penal Federal y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²²²

²²² *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 1998, Suplemento 2, p. 86.

En ese mismo sentido, y en los mismos asuntos en los que fue sostenido el criterio trascrito, el Tribunal Electoral argumentó que:

“... admitir la posibilidad de la inejecutabilidad de las resoluciones pronunciadas por este órgano jurisdiccional implicaría:

1. Modificar el orden jerárquico de las autoridades electorales, para sujetar las resoluciones definitivas y firmes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, máxima autoridad jurisdiccional en la materia, a las decisiones de otras autoridades, en contravención a la Constitución.

2. Desconocer la verdad de la cosa juzgada, por mandato constitucional tiene esas resoluciones.

3. Usurpar atribuciones concedidas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de modo directo y expreso por la Ley Fundamental del país.

4. Negar la inconstitucionalidad e ilegalidad de un acto o resolución ya calificado como tal, e inclusive dejado sin efectos y sustituido por ese motivo.

5. Impedir el cumplimiento de una sentencia definitiva e inatacable, pretendiendo hacer nugatoria la reparación otorgada a quien oportunamente la solicitó por la vía conducente.

Situaciones todas estas inaceptables, por atentar contra el orden constitucional previsto respecto de los actos y resoluciones electorales, en franco atentado y ostensible violación al Estado de Derecho”.

En todo caso, al aceptar la probable inejecutabilidad de las sentencias el Tribunal Electoral, éste es el único facultado para determinarla, de conformidad con la siguiente tesis:

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SÓLO ÉSTE ESTÁ FACULTADO PARA DETERMINAR QUE SON INEJECUTABLES.

De conformidad con el artículo 99, párrafos primero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 del mismo ordenamiento, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, y le corresponde resolver, en forma definitiva e

inatacable, de los diversos tipos de controversias que en sus nueve fracciones se enuncian, por lo cual, resulta claro que una vez emitido un fallo por dicho Tribunal Electoral, ninguna autoridad puede cuestionar su legalidad, a través de cualquier tipo de acto o resolución, aunque pretenda fundarse en su propia interpretación de las disposiciones de la Carta Magna o en el contenido de leyes secundarias, mucho menos cuando estas disposiciones fueron objeto de una interpretación directa y precisa en la propia resolución jurisdiccional definitiva e inatacable, toda vez que, por un lado, sobre cualquier ley secundaria está la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la que deben obedecer todas las autoridades federales y estatales, y si la interpretación de ésta forma parte del fallo definitivo e inatacable, que como tal surte los efectos de la cosa juzgada, si se admitiera su cuestionamiento en cualquier forma, esto equivaldría a desconocerle las calidades que expresamente le confiere la ley fundamental, por lo que el actuar de cualquier autoridad distinta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o de cualquiera otra persona, encaminado a impedir el cumplimiento o a determinar la inejecutabilidad de las resoluciones que dicho Tribunal Electoral emita, infringe el precepto constitucional citado en primer término; y, por otra parte, porque admitir siquiera la posibilidad de que cualquier autoridad distinta del Tribunal Electoral determine la inejecutabilidad de las resoluciones pronunciadas por este órgano jurisdiccional implicaría: 1. Modificar el orden jerárquico de las autoridades electorales, para sujetar las resoluciones definitivas y firmes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, máxima autoridad jurisdiccional en la materia, a las decisiones de otras autoridades, en contravención a la Constitución. 2. Desconocer la verdad de la cosa juzgada, que por mandato constitucional tienen esas resoluciones. 3. Usurpar atribuciones concedidas únicamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de modo directo y expreso por la Ley Fundamental del país. 4. Negar la inconstitucionalidad e ilegalidad de un acto o resolución ya calificado como tal, e inclusive dejado sin efectos y sustituido por ese motivo. 5. Impedir el cumplimiento de una sentencia definitiva e inatacable, pretendiendo hacer nugatoria la reparación otorgada a quien oportunamente la solicitó por la vía conducente. Situaciones todas estas inaceptables, por atentar contra el orden constitucional previsto respecto de los actos y resoluciones electorales, en franco atentado y ostensible violación al estado de Derecho.²²³

Ahora bien, por la relevancia del procedimiento de ejecución de sentencias instaurado a raíz del incumplimiento de la resolución recaída los expedientes SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000 por parte del Congreso del estado de Yucatán, relativo a la designación de los miembros del Consejo General del

²²³ *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 1998, Suplemento 2, p. 85

Instituto Electoral de esa entidad federativa, cabe hacer, de manera ilustrativa, un breve recuento de lo sucedido y que ha sido motivo de discusión en los medios masivos de comunicación en los últimos meses.

El 31 de agosto de 2000, el Congreso del estado de Yucatán emitió el Decreto 278 por el cual acordó ratificar por un periodo más a los consejeros ciudadanos del Consejo Electoral del estado de Yucatán, el cual fue aprobado por una mayoría de quince de sus veinticinco miembros.

El 12 de octubre de 2000, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el juicio de revisión constitucional electoral promovido por el PRD (expediente SUP-JRC-391/2000), con fundamento principalmente en los artículos 99, párrafos primero y cuarto, fracción IV, en relación con el 41, fracción IV, y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral en este tipo de asuntos y, como se señaló con anterioridad, a fin de garantizar que todos y cada uno de los actos electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad, dictó sentencia definitiva e inatacable, por la cual se revocó el referido decreto de 31 de agosto del Congreso del estado, en virtud de no haber sido aprobado por la mayoría de cuatro quintas partes de sus miembros exigida por el artículo 86 del Código Electoral del estado de Yucatán (esto es, se aprobó por tan sólo quince de sus miembros, en lugar de los veinte exigidos legalmente, en el entendido de que el acto del Congreso por el cual pretendió designar a una autoridad electoral es materialmente administrativo electoral, previsto en una ley electoral y, por tanto, sujeto al control de su constitucionalidad y legalidad por la Sala Superior

del Tribunal Electoral, cuya competencia deriva de la propia Constitución Federal, la cual no puede ser contravenida por autoridad alguna ni por las constituciones locales en supuesto ejercicio de la soberanía estatal), y ordenó la reposición del procedimiento de designación, tomando como base los 59 candidatos postulados ante el propio Congreso del estado hasta el 31 de agosto por diversos partidos políticos y organizaciones sociales.

El 14 de octubre de 2000, el Congreso del Estado de Yucatán, como también ya lo mencionamos, no sólo se sometió a la jurisdicción y competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral sino que pretendió dar cumplimiento a su sentencia, a través del Decreto 286, sosteniendo que sólo 14 de los 59 candidatos postulados por los partidos políticos y organizaciones sociales satisfacían los requisitos, razón por la cual designó a aquellos como consejeros ciudadanos propietarios y suplentes.

El 15 de noviembre del mismo año, la Sala Superior del Tribunal Electoral dictó nueva sentencia en los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000 acumulados, promovidos por el PAN y el PRD, revocando el decreto de 14 de octubre del Congreso del estado, por haber incurrido en nuevas irregularidades, en virtud de haber establecido (con posterioridad a la recepción de las propuestas de los 59 candidatos) requisitos adicionales a los legalmente previstos y, por tanto, se excluyó indebidamente a ciertos candidatos que también satisfacían los requisitos (y no sólo 14 como sostuvo el Congreso local), negándose la oportunidad a otros de acreditar si también los satisfacían. Por tal razón, la Sala Superior ordenó al Congreso local la reposición del procedimiento de designación, a fin de que requiriera a los

respectivos partidos políticos y organizaciones sociales que acreditan, si sus candidatos efectivamente satisfacían los requisitos y, en su oportunidad, que el propio Congreso designara a los consejeros ciudadanos por la mayoría de cuatro quintas partes de sus miembros presentes legalmente prevista y, de no lograr tal mayoría calificada, procediera a la insaculación de entre el total de los candidatos que sí satisficieran los requisitos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 86 del código electoral local.

El 11 de diciembre de 2000, a solicitud del PAN y el PRD, ante el desacato en que incurrió el Congreso del estado de Yucatán al abstenerse de reponer el procedimiento de designación de consejeros conforme con lo previsto en la Constitución y la ley, la Sala Superior declaró fundado el incidente por la inejecución de la sentencia de 15 de noviembre antes referida, con fundamento principalmente en los artículos 99, párrafos primero y cuarto, fracción IV, en relación con el 17, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, párrafo 3, y 93, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que establecen el derecho de toda persona a que se le imparta justicia de manera completa por un tribunal y se le garantice la plena ejecución de la sentencia en la que se le dé la razón, así como la obligación del Tribunal Electoral de resolver los asuntos de su competencia con plena jurisdicción y, en las sentencias que dicte en los juicios de revisión constitucional electoral, “proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido”, razón por la cual acordó requerirle al Congreso del Estado que cumpliera cabalmente con lo establecido en dicha sentencia en un plazo de veinticuatro horas, bajo el apercibimiento de

que, de persistir el incumplimiento, la Sala Superior proveería las medidas necesarias a fin de garantizar la plena ejecución de la sentencia.

El 13 de diciembre y ante el persistente desacato del Congreso del estado de Yucatán a la sentencia a que se refiere el numeral anterior, la Sala Superior del Tribunal Electoral, con fundamento principalmente en los citados preceptos constitucionales y legales, a fin de reparar la violación constitucional y legal cometida por la autoridad responsable y hacer prevalecer el estado de derecho, acordó iniciar la plena ejecución de su sentencia, requiriendo a los correspondientes partidos políticos y organizaciones sociales que acreditaran si sus respectivos candidatos satisfacían los requisitos.

El 22 de diciembre de ese año, la Sala Superior del Tribunal Electoral, con base en quienes desahogaron satisfactoriamente el referido requerimiento y quienes habían acreditado con anterioridad el cumplimiento de los requisitos respectivos, elaboró una lista de 47 candidatos que efectivamente satisfacían los requisitos para ser consejero ciudadano y la sometió a la consideración del Congreso del estado de Yucatán para que, según lo previsto en el artículo 86 del código electoral local, procediera a la designación de tales consejeros ciudadanos por la mayoría de cuatro quintas partes de sus miembros presentes o, de no lograr dicha mayoría calificada, proceder a la insaculación de los mismos entre los referidos 47 candidatos, bajo el apercibimiento de que, de no hacerlo el citado Congreso del estado, la Sala Superior procedería a realizar la mencionada insaculación.

El 27 de diciembre, ante el reiterado desacato del H. Congreso del estado de Yucatán, la Sala Superior del Tribunal Electoral, a fin de reparar la violación

constitucional cometida y lograr la urgente y debida integración del Consejo Electoral del estado de Yucatán, acordó hacer efectivo el aperebimiento señalado y, a través de su presidente, convocó a sesión pública para el 29 de diciembre de 2000, con el objeto de proceder a la insaculación de los consejeros ciudadanos de entre la lista de 47 candidatos postulados por diversos partidos políticos y organizaciones sociales que, de acuerdo con la ley, acreditaron satisfacer los requisitos respectivos. En dicha fecha se llevó a cabo la sesión pública en la cual resultaron insaculados siete consejeros ciudadanos propietarios y siete suplentes.

El 30 de diciembre de 2000, la Sala Superior acordó hacer del conocimiento del H. Congreso del estado de Yucatán los nombres de los consejeros ciudadanos insaculados, para que, previa convocatoria, les recibiera la protesta, en el entendido de que si para el 8 de enero de 2001 aquél no los había convocado, entonces, éstos podrían rendirla por escrito entre el 9 y el 14 de enero, asistidos de un fedatario público, con el objeto de que el 15 de enero de 2001, se realizara la sesión de instalación del Consejo Electoral del estado de Yucatán en el local donde tiene su sede principal dicha autoridad electoral.

El 18 de enero de 2001, la Sala Superior del Tribunal Electoral acordó tener por rendidas las protestas de los consejeros ciudadanos insaculados y legalmente instalado el Consejo Electoral del estado de Yucatán, precisando que es el único válidamente constituido para ejercer las atribuciones constitucionales y legales para la organización y calificación de las elecciones en esa entidad federativa, razón por la cual las autoridades federales y locales, en el ámbito de su competencia, deberían prestarle el auxilio correspondiente para el desempeño de

sus funciones, habiéndose publicado dicho acuerdo el 22 de enero siguiente en el *Diario Oficial de la Federación*.

El 6 de febrero del año en curso, a petición del presidente y el secretario técnico del Consejo Electoral del estado de Yucatán legalmente insaculado y ante el persistente desacato de la sentencia del Tribunal Electoral según las constancias que obraban en autos, con el objeto de garantizar la plena ejecución de la sentencia y que el Consejo Electoral legalmente instalado contara con los elementos necesarios para su funcionamiento, la Sala Superior acordó requerir a los ciudadanos que indebidamente se ostentan como consejeros electorales y de manera ilegal ocupan las instalaciones del Instituto Electoral de Yucatán para que en el plazo de 24 horas desalojaran las mismas y las entregaran a los consejeros electorales legalmente insaculados; requerir al gobernador del estado de Yucatán que en un plazo de 24 horas proveyera lo necesario a efecto de que el Consejo Electoral del estado de Yucatán legalmente insaculado fuese puesto en posesión de los bienes muebles e inmuebles que conforman el patrimonio del Instituto Electoral del estado, incluidos los fondos de la partida presupuestal correspondiente; hacer del conocimiento de la Secretaría de Gobernación el contenido del acuerdo y de la sentencia, para que actuara dentro del hábito de sus atribuciones de coordinación entre el Poder Ejecutivo y los demás Poderes de la Unión; requerir a la Secretaría de Seguridad Pública que colaborara en la protección de la integridad física de los consejeros insaculados por el Tribunal Electoral y la preservación de las instalaciones en que el Consejo Electoral legítimo se encuentre desarrollando sus funciones; requerir a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para que informe a las instituciones de crédito que operan en el estado de Yucatán quiénes son los consejeros electorales que

legal y legítimamente integran el Consejo Electoral del estado; dar vista a la Procuraduría General de la República de los hechos relativos a las acciones y omisiones en que han incurrido diversas personas con motivo del desacato y reiteradas actitudes obstruccionistas a lo ordenado en la sentencia de mérito.

El 12 de febrero de 2001, la Sala Superior tuvo por acreditado el desacato del gobernador del estado de Yucatán y de los ciudadanos cuyo nombramiento como consejeros se revocó a lo ordenado en el acuerdo precisado en el párrafo anterior, así como por cumplido dicho acuerdo en los demás puntos por las autoridades restantes.

El 6 de marzo de este año, el citado órgano jurisdiccional acordó requerir a los ciudadanos que indebidamente ocupaban las instalaciones del Consejo Estatal Electoral para que las devolvieran a los legítimos consejeros electorales y dejaran de ostentarse con dicho cargo, apercibidos de que en caso contrario se les amonestaría por escrito. Asimismo, solicitó el Ejecutivo Federal que en apoyo al cumplimiento de la sentencia y dentro del marco constitucional y legal de su competencia, tomara las medidas necesarias para que se le dotaran al citado consejo de los recursos materiales y financieros necesarios para su funcionamiento.

Ante el incumplimiento de los llamados “consejeros espurios”, el 8 de marzo de 2001 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación hizo efectivo el apercibimiento antes citado.

El catorce de marzo del año en curso, la Sala Superior acordó que no había lugar a tener por cumplida la sentencia motivo de ejecución.

Como se puede apreciar de la anterior descripción de los hechos y actos acontecidos en el citado caso Yucatán, en materia de ejecución de sentencias, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizó una interpretación de lo que debía entenderse por “tomar las medidas necesarias para reparar la violación constitucional alegada” y adoptó, en consecuencia una serie de medidas que han generado diversas discusiones académicas y en el foro sobre si dicho órgano actuó apegado a derecho o se extralimitó en sus atribuciones.

Al respecto, consideramos que independientemente de lo cuestionable que pudiera resultar una decisión judicial, la misma, al ser dictada por un órgano constitucionalmente facultado para ello y que además, tienen la característica de ser definitiva e inatacable, no debe ser cuestionada su cumplimiento, porque con ello, tal como sucede en el caso Yucatán, se vulnera flagrantemente el estado de derecho, lo cual resulta inaceptable.

Ahora bien, no pasa desapercibido que el 11 de marzo de este año, el Congreso del Estado de Yucatán aprobó el Decreto 412 por el que se reformó el Código electoral de esa entidad federativa, estableciéndose que el Consejo Estatal Electoral se integraría con 14 consejeros y no con 7 y que por esta única ocasión dichos consejeros serían tanto los insaculados por el Tribunal Electoral, como los designados por el Congreso (cuyo nombramiento había sido revocado).

No obstante que la intención de dicho Decreto fue dejar sin efectos la resolución del Tribunal Electoral, toda vez que desintegra, mediante una reforma legal, un consejo electoral legítimamente establecido, consideramos que jurídicamente deja sin materia la ejecución de la sentencia citada.

Sin embargo, aunque jurídicamente pareciera impecable la solución al conflicto preelectoral generado, vale la pena reflexionar sobre lo riesgoso del precedente en un sistema electoral al que mucho trabajo le ha costado lograr credibilidad, pareciera que finalmente, como antaño, una decisión política unilateral puede defraudar los valores y fines electorales, protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONSIDERACIONES FINALES

PRIMERA. Con la Constitución Federal de 1857 y con la instauración del juicio de amparo comenzaron a plantearse ante el Poder Judicial de la Federación conflictos de carácter político. A partir de 1871, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del juicio de amparo, conoció y resolvió diversas controversias en las cuales se aducían violaciones a las constituciones federal y locales por parte de algunas autoridades derivadas del derecho a ocupar cargos públicos. Al respecto se presentó un debate doctrinario entre José María Iglesias, que estuvo a favor la tesis de la incompetencia de origen, e Ignacio L. Vallarta, quien adoptó la tesis de la no justiciabilidad de los conflictos políticos, la cual prevalece hasta nuestros días por lo que respecta al juicio de amparo, toda vez que no se considera a los derechos políticos como garantías individuales y por tanto dicho juicio resulta improcedente (salvo que la afectación de los derechos políticos entrañe una violación a las garantías individuales), no obstante el criterio contrario de las normas de derecho internacional que rigen en nuestro sistema jurídico y que jerárquicamente están por encima de las leyes federales, según el criterio de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consideramos que dicho criterio significó un gran atraso en el desarrollo de la justicia electoral, ya que el ciudadano que consideraba que se le había violado alguno de sus derechos político-electorales estaba sin defensa o cuando mucho podía acudir a los colegios electorales, quienes al ser juez y parte, dictaban sus fallos atendiendo intereses partidistas y, generalmente, no apegados a derecho.

SEGUNDA. A lo largo de nuestra historia constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido muy cautelosa al tratar de no verse involucrada en conflictos de carácter político, estableciendo, en un principio a través de su jurisprudencia y posteriormente en la Ley de Amparo de 1936 la improcedencia del juicio de amparo en materia político-electoral. Sin embargo, la Suprema Corte contaba, desde 1917, con la facultad de investigación que establece el artículo 97 constitucional, párrafos segundo y tercero, que con la reforma de 1977 fue ampliada ya que puede practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan una violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo un proceso de elección de los poderes de la Unión, sin embargo dicha garantía constitucional ha tenido escasa aplicación porque no cuenta con una ley reglamentaria y, debido también a la prudencia de la Corte de tratar de no intervenir en cuestiones esencialmente políticas. Sin embargo, se han dado grandes avances en nuestro país, en la justicia electoral, sobre todo con la reforma política de 1977 que estableció el recurso de reclamación, cuyo conocimiento estaba encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En dicho recurso la Suprema Corte emitía una simple opinión ya que era el colegio electoral quien resolvía en última instancia, de manera definitiva e inatacable. Con la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994, se establecen las acciones de inconstitucionalidad que tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal, sin embargo las leyes electorales estaban excluidas por mandato expreso de la norma fundamental. Gracias a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, dicha prohibición fue eliminada ya que era

inconcebible que pudieran existir leyes electorales inconstitucionales sin que existiera garantía procesal alguna para poder combatir las.

TERCERA. En la actualidad podemos afirmar que nuestro país ha logrado un gran avance en cuanto al sistema de lo contencioso electoral. Si bien es cierto que desde la Constitución Federal de 1824 fue incorporado en todas nuestras cartas fundamentales (con excepción de la Constitución centralista de 1836 que estableció la heterocalificación) el sistema de verificación de poderes hasta la reforma de 1993, lo cual tuvo como inconveniente que los integrantes del órgano legislativo se convirtieran en juez y parte, ya que realizaban la calificación de la elección en la cual habían contendido, y como la mayoría de los escaños le pertenecían al partido gobernante, las Cámaras del Congreso y los colegios electorales actuaban en función de sus intereses partidistas. Posteriormente se estableció un contencioso electoral jurisdiccional que fue considerado como un cuarto poder ya que el Tribunal Electoral era un órgano especializado en dicha materia e independiente de los tres poderes federales. Finalmente, debido a la reforma constitucional de 1996, México cuenta con un contencioso electoral mixto administrativo-jurisdiccional ya que la mayoría de los medios de impugnación son competencia del Tribunal Electoral (que es un órgano especializado en la materia y que forma parte de la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación) con excepción del recurso de revisión cuya resolución corresponde al Instituto Federal Electoral que es un órgano autónomo de naturaleza administrativa.

CUARTA. Es muy importante señalar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos del artículo 99 constitucional, es la máxima

autoridad en la materia, - con excepción de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral -. Además es un órgano especializado no sólo por su función jurisdiccional sino también porque exclusivamente se dedica a la materia electoral. El Tribunal Electoral no sólo es un tribunal de legalidad ya que por mandato expreso de la Constitución lleva acabo el control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades federales y locales a través del sistema de medios de impugnación. El Tribunal Electoral goza de jurisdicción plena ya que puede confirmar, modificar o revocar los actos impugnados e incluso puede llegar a sustituir a la autoridad electoral.

Podemos concluir que los avances en la justicia electoral con motivo de la reforma constitucional de 1996, son los siguientes:

- a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la facultad exclusiva del control directo de la constitucionalidad de las leyes electorales a través de la acción de inconstitucionalidad que tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general en materia electoral y nuestra Constitución Federal, ya que antes de tal reforma estaban excluidas del control directo de la constitucionalidad las leyes electorales, por lo tanto podían existir leyes electorales inconstitucionales sin que existiera alguna garantía procesal para combatir las.
- b) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad en la materia, - con excepción de las acciones de inconstitucionalidad - y un órgano especializado que del Poder Judicial de la Federación, por lo tanto el contencioso electoral forma parte de las atribuciones del Poder Judicial de la Federación.

c) Dicho órgano jurisdiccional no solamente es un tribunal de legalidad ya que por mandato del artículo 99 constitucional lleva a cabo el control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

d) Fue creado el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que se promueven por la violación a los derechos de votar, ser votado en las elecciones y de asociarse libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, que consideramos como un mecanismo paralelo al juicio de amparo, respetando la tradición jurídica de nuestro país que separa a las garantías individuales de los derechos políticos.

e) El Tribunal Electoral resuelve de manera definitiva e inatacable sobre la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales eliminando la intervención del Congreso y de los colegios electorales. Se modificó el sistema de calificación de la elección presidencial otorgándosele a la Sala Superior del Tribunal Electoral la facultad de realizar el cómputo, calificar y hacer la declaración del Presidente electo.

f) Se fortaleció el sistema de medios de impugnación para garantizar el cumplimiento de los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales.

QUINTA. El Tribunal Electoral se encuentra subordinado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es el órgano supremo del Poder Judicial por dos situaciones:

a) Si el Tribunal Electoral a través de alguna de sus Salas sustenta una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución o sobre la interpretación de algún precepto de la Constitución y la misma estuviera en contradicción con alguna que hubiesen sostenido las Salas o Pleno de la Corte será este último el que decida cual debe de prevalecer, y

b) Es la Suprema Corte es quien decide quiénes integran las ternas para poder ocupar los cargos de Magistrados Electorales.

SEXTA. En nuestro sistema jurídico el Poder Judicial de la Federación es el encargado del control de la constitucionalidad ya que es el único facultado expresamente por nuestra Constitución Federal para declarar la nulidad de los actos de autoridad (federales, estatales y del Distrito Federal) que sean contrarios a lo prescrito por la norma fundamental, velando siempre por el cumplimiento del principio de supremacía constitucional, por tanto, podemos concluir que se trata de un sistema de control constitucional de tipo concentrado.

Al respecto, es importante destacar que en el sector de la justicia electoral, y con motivo de la citada reforma de 1996, fueron introducidos como garantías constitucionales los medios de impugnación en materia electoral cuyo conocimiento y resolución corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y fue eliminada del artículo 105, fracción II, de la Constitución federal, la prohibición que consistía en que las acciones de inconstitucionalidad no podían ejercitarse para combatir la no conformidad con la Constitución de leyes electorales generales, con la finalidad de proteger los procesos electivos,

garantizar que el voto de los ciudadanos sea respetado y proteger a los ciudadanos por violaciones a sus derechos políticos.

Por tanto, a partir de la citada reforma todos los actos y las resoluciones de las autoridades electorales federales y locales están sometidos a un control de la constitucionalidad por parte del Poder Judicial de la Federación. Consideramos que la reforma de 1996 significa un gran avance constitucional ya que debido a la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral y a la prohibición expresa que establecía la Constitución Federal que consistía en que no se podía interponer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, los afectados no contaban con ninguna medio efectivo de control de la constitucionalidad para poder inconformarse.

SÉPTIMA. El juicio de revisión constitucional, es el instrumento de control de la constitucionalidad más importante ya que permite someter los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales - tanto administrativas como jurisdiccionales - a un control de la constitucionalidad por parte del Tribunal Electoral. El juicio de revisión constitucional es el único medio de control de la constitucionalidad a través del cual se pueden combatir actos concretos de las autoridades electorales locales que violen, directa o indirectamente, por medio de un acto de aplicación de una norma secundaria, la Constitución General de la República. El juicio de revisión constitucional es un medio de defensa de carácter extraordinario, ya que se deben de cumplir con ciertos requisitos especiales de procedencia, que se encuentran vinculados entre sí, de tal suerte que el incumplimiento de uno de ellos impide el análisis de los demás.

OCTAVA. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lleva a cabo el control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales federales, estatales y del Distrito Federal a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral velando porque el principio de supremacía constitucional sea respetado. Al respecto consideramos que, contrariamente a algunas posturas dogmáticas y judiciales, el citado tribunal sí tiene facultades para realizar el control de la constitucionalidad cuando el objeto de la impugnación consiste en un acto de aplicación de una norma electoral de carácter general que se estime contraria a la Constitución; ello se debe a que basado en el sistema de distribución de competencias que establece nuestra Constitución Federal, las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear, ante la Suprema Corte, la posible contradicción de una norma electoral de carácter general y la carta fundamental, en estas últimas, el objeto de la impugnación es directamente la ley cuya constitucionalidad es cuestionada; en cambio, en el sistema de medios de impugnación en materia electoral, competencia del Tribunal Electoral, el objeto de la impugnación son los actos o resoluciones de las autoridades electorales, en los que podemos incluir los actos de aplicación de una norma que se estima contraria a la ley fundamental. No aceptar lo anterior, implicaría dejar sin sentido la facultad que la misma Constitución otorga a dicho órgano jurisdiccional en los artículos 41 y 99, con la consecuente denegación de justicia ya que el afectado quedaría en completo estado de indefensión al no contar con un medio jurídico que revise la constitucionalidad de actos y resoluciones concretas en que se apliquen normas que pudieran resultar inconstitucionales.

NOVENA. De una interpretación de lo prescrito en el párrafo primero del artículo 4º de la Constitución General de la República respecto de que la ley debe

garantizar a las comunidades indígenas el acceso a la jurisdicción del Estado, estimamos que debe conducirnos a considerarlos como legitimada para promover el referido juicio de revisión constitucional electoral, cuando se impugnen elecciones celebradas conforme a normas consuetudinarias.

DÉCIMA. Es falso que la facultad de controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidos por las autoridades electorales locales, sea un acto de intromisión de la Federación en el ámbito de competencia de las entidades federativas y que, con ello, se viole la soberanía autonomía de los estados, porque conforme con lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cualquier reforma constitucional, además de ser acordada por las dos terceras partes del Congreso de la Unión, requiere que sea aprobada por la mayoría de las legislaturas de los estados. En este sentido, si las legislaturas de los estados son las depositarias de la representación popular de cada entidad federativa, es evidente que al aprobar una reforma constitucional en que se faculta a un órgano de la Federación para ejercer un control sobre los actos electorales de las autoridades de las entidades federativas, dichas entidades están otorgando dicha atribución expresamente a la Federación, lo cual es totalmente acorde con el sistema federal de distribución de competencias, en el que las entidades otorgan a la Federación ciertas atribuciones y se reservan otras para su ejercicio a nivel local – artículo 124 de nuestra Constitución Federal.

En tal sentido estimamos que la reforma al artículo 99 constitucional llevado a cabo por el órgano revisor de la Constitución estuvo apegado al procedimiento que en la propia Ley Fundamental establece y, por lo tanto, debemos considerarla como la expresión de un acto de la voluntad de los propios estados, realizado a

través de sus órganos legislativos, los cuales forman parte, también, de ese órgano y fueron éstos últimos los que le otorgaron al Poder Judicial de la Federación la facultad de ejercer el control de la constitucionalidad sobre los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales por medio del juicio de revisión constitucional, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de Supremacía Constitucional.

DÉCIMA PRIMERA. En las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se aprecia una flexibilización en la interpretación y el cumplimiento de los requisitos de procedencia del juicio de revisión constitucional electoral que permite garantizar con amplitud el derecho de acceso a la justicia establecido en el artículo 17 de la Constitución federal.

DÉCIMA SEGUNDA. Resulta correcto que en la ejecución de las sentencias de juicio de revisión constitucional electoral, la Sala Superior pueda proveer todo lo necesario para reparar la violación constitucional que se hubiere cometido. Sin embargo, mientras no se legisle correctamente respecto de los incidentes de ejecución de sentencia, dicha atribución puede generar excesos, porque en la frase “proveer lo necesario” pueden caber todas las posibilidades imaginables. Al respecto consideramos que una medida apropiada para el debido cumplimiento de las sentencias del Tribunal Electoral, no sólo de las del juicio de revisión constitucional electoral, sería regular en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el incidente de inexecución de sentencia y, en caso de incumplimiento, se pudiera estar a lo dispuesto en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para

garantizar que el estado de derecho no se vulnere por posturas políticas de determinadas autoridades.

BIBLIOGRAFÍA

Doctrina

- Bobbio, Norberto, *Teoría General del Derecho*, traducción de Eduardo Rozo Acuña, 1ª Edición, Editorial Debate, Madrid, 1991.
- Brage Camazano, Joaquín, *La Acción de Inconstitucionalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 33ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
- Cappelletti, Mauro, *Justicia Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.
- Castro, Juventino, *El Artículo 105 Constitucional*, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
- Couture, Eduardo J., *Fundamentos del derecho procesal civil*, 3ª Edición, 16ª reimpresión, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1993.
- De la Peza Muñoz Cano, José Luis. “Evolución de la justicia Electoral en México (1968-1998)”, en *Derecho y Legislación Electoral*, Moctezuma Barrágan, Gónzalo (coord.), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.
- Fix Fierro Héctor, “La Justicia Constitucional”, en *Estudios Jurídicos en Torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Aniversario*, Instituto de

Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.

----- *Manual sobre los Medios de Impugnación en el COFIPE*, Instituto Federal Electoral-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.

Fix Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Editorial Porrúa, México, 1999.

Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral*, Editorial McGrawHill, México, 1997.

García de Enterría, Eduardo. *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*, 3ª Edición, Editorial Civitas, Madrid, 1994.

González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la Política*, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

González Oropeza, Manuel, "El Amparo Morelos", en *Homenaje a Jorge Barrera Graf*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, tomo II.

Gui Mori, Tomás, *Jurisprudencia Constitucional 1981-1995. Estudio y reseña completa de las primeras 3.052 sentencias del Tribunal Constitucional*, Editorial Civitas, Madrid, 1997.

Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos Constitucionales para el control del poder político*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudio Jurídicos, Número 1, México, 1998.

Iglesias, José María, *Cuestiones Constitucionales*, Moctezuma Barragán, Javier (compilador), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.

Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 1991.

Moctezuma Barragán, Javier. *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando, *El juicio de revisión constitucional electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1998.

Orozco Henríquez, José de Jesús, “Conflictos Electorales y Justicia”, en *Derecho y Legislación Electoral*, Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.

----- “El Contencioso Electoral, la Calificación Electoral”, en *Tratado de Derecho Electoral en América Latina*, Nohlen, Dieter (compilador), Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, México, 1998.

Poder Judicial de la Federación, *La Suprema Corte de Justicia en la República Restaurada 1867- 1876*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1989.

----- “Reflexiones sobre la Cuestión Morelos y las Facultades de los Tribunales Federales”, en *La Suprema Corte de Justicia Durante la República Restaurada 1867-1876*, México, 1990.

----- “Discusión y Sentencia de la Corte de 23 de agosto de 1878”, en *La Suprema Corte de Justicia a Principios del Porfiriato 1877-1882*, México, 1990.

Reyes Tayabas, Jorge, *Derecho constitucional aplicado a la especialización en amparo*, 4ª Edición, 1ª reimpresión, Editorial Themis, México, 1998.

Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

Tamayo y Salmorán, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*, 4ª Edición corregida, Distribuciones Fontamara, colección Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 1998.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 28ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, p. 495.

----- *Leyes Fundamentales de México 1808-1991*, 16ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1991.

Vallarta, L. Ignacio, *Votos que Como Presidente de la Suprema Corte de Justicia dio a los Negocios más Notables*, Imprenta de J.J. Terrazas San José de Gracia, México, 1894, tomo I.

----- *El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus*, Imprenta de Francisco Díaz de León, México, 1881.

----- *Votos del C. Ignacio L. Vallarta Presidente de la Suprema Corte de Justicia en los Negocios más Notables*, Imprenta Díaz León, México, 1882, tomo III.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Jurisprudencia

Disco óptico IUS 2000, editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000.

Suplementos 1, 2, 3 y 4 de Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, años 1997, 1998, 2000 y 2001.

Otras fuentes

Aguayo Silva, Javier, “Contencioso y Calificación Electoral en la República de Argentina”, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, volumen 2, número 3, México, 1993.

Becerra Bautista, José, “Legitimación Procesal”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 6ª Edición, Porrúa, México, 1993, tomo III, p. 1939.

Carrillo Rodríguez, José Luis, “Medios de Impugnación II”, ponencia presentada dentro del diplomado de Derecho Electoral organizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación del 10 de abril al 27 de agosto de 1999.

Castillo González, Leonel, “Juicio de revisión constitucional electoral”, en *Antología de la reunión de trabajo de los magistrados electorales con la Misión de Expertos de las Naciones Unidas*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997.

Centro de Capacitación Judicial del Tribunal Federal Electoral, “Contencioso y Calificación Electoral en el Derecho Comparado”, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Volumen V, número 7. México, 1996.

Complak Kristian, “Sistemas de Justicia Electoral en Europa Central y Oriental”, ponencia presentada durante el seminario Internacional “Sistemas de Justicia Electoral, Evolución y Perspectivas”, México, 1999.

Cornejo Certucha, Francisco M., “Interés Jurídico”, en *Diccionario jurídico mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 6ª Edición, Porrúa, México, 1993, tomo III.

Cortes Macías, Daniel, “Contencioso y Calificación Electoral en la República de Chile”, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, volumen 2, número 3, México, 1993.

Cossío Díaz, José Ramón, “Artículo 105”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 9ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1997, t. II.

----- “Contencioso Electoral y Calificación de Elecciones en España”, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Volumen V, número 7, México, 1996.

De Santo, Víctor, “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía”, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1996.

Díaz Vázquez, José Luis, “Estructura Política, Procesos Electorales y Contencioso Electoral en Italia”, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, volumen II, número 2, México, 1993.

Escriche, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación Civil, Penal, Comercial y forense*, Edición de María del Refugio González, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.

Fix Fierro, Héctor. “La Reforma Judicial de 1994 y las Acciones de Inconstitucionalidad”, en *Ars Iuris, Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana*, núm. 13, México, 1995.

----- “Medios de Impugnación”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 5ª Edición, Porrúa, México, 1992, tomo I-O.

----- “Sentencia”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 6ª Edición, Porrúa, México, 1993, tomo IV.

Gómez Lara, Cipriano, “Los Medios de Impugnación Electoral y la Calificación de las Elecciones en la República Federal de Alemania”, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, volumen II, número 2, México, 1993.

González Roura, Felipe, “Justicia Electoral y Resolución de Conflictos: Quince Años de Experiencia Argentina”, en *Revista Jurídica Jalisciense*, año 8, número 1, México, enero-abril de 1998

Melgar Adalid, Mano, “La Justicia Electoral”, en *Cuadernos para la Reforma de la Justicia*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.

Mora Fernández, Daniel, “Elecciones Parlamentarias y Sistema Recursal en el Reino Unido”, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, volumen II, número 2, México, 1993.

Orozco Hentíquez, José de Jesús, “Contencioso Electoral y Calificación de las Elecciones en los Estados Unidos de América”, en *Justicia Electoral. Revista del*

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, volumen V, número 7, México, 1996.

---- “Artículo 110”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 9ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1997, t. II.

Osornio Cortes, Francisco Javier y Martínez Peña, María de Lourdes, “Supremacía de la Constitución”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 5ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1992, tomo P-Z.

Silva Adaya, Juan Carlos, “Defensa integral de los derechos políticos propios de la democracia participativa”, en *III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1998.

Terrazas Salgado, Rodolfo, “*Algunas reflexiones sobre el juicio de revisión constitucional electoral*”, Material para el Diplomado de Derecho Electoral del Instituto Tecnológico Autónomo de México, México.

Villegas Antillon, Rafael, “El Tribunal Supremo de Elecciones en la Constitución de Costa Rica”, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, año 1, número 1, México, 1992.