



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

LA NECESIDAD DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES ELECTORALES A PARTIR DE SU PRIMER ACTO DE APLICACION

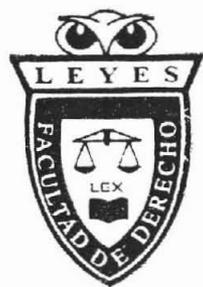
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ANGEL JAVIER ALDANA GOMEZ

ASESOR: LIC. ADIN ANTONIO DE LEON GALVEZ



MÉXICO, D. F.

2005

m.346029



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO.

Cd. Universitaria, D. F., junio 2 de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **ALDANA GÓMEZ ÁNGEL JAVIER**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LA NECESIDAD DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES ELECTORALES A PARTIR DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN**".

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"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".

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. EDMUNDO BLÍAS MUSI.

*mpm..

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Angel Javier Aldana
Gomez

FECHA: 24/06/05

FIRMA: [Firma manuscrita]



VERDAD NACIONAL
AVENÍDA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

MTRO. EDMUNDO ELÍAS MUSI
Director del Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo
Presente

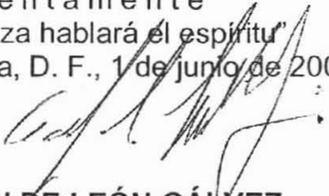
Estimado Señor Director:

Por este medio, me permito someter a su altísima consideración el trabajo de tesis intitulado “La necesidad del control constitucional de las leyes electorales a partir de su primer acto de aplicación”, elaborado por el pasante de la carrera Ángel Javier Aldana Gómez.

Una vez formuladas las observaciones y realizadas las correcciones atinentes, el trabajo denota una investigación exhaustiva en el ámbito del control constitucional y con un amplio estudio del sistema de medios de impugnación en materia electoral federal, por lo que, en opinión de quien suscribe, es un trabajo profesional que reúne los requisitos que establece el reglamento de la materia para tesis de licenciatura.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente
“Por mi raza hablará el espíritu”
Cd. Universitaria, D. F., 1 de junio de 2005.



LIC. ADÍN DE LEÓN GÁLVEZ

AGRADECIMIENTOS

A Dios:

Por haberme guiado en mi camino, por darme la fuerza necesaria para no claudicar en mi meta y por permitirme la dicha de compartir este logro con mis seres queridos.

A mis Padres Elsa Miriam Gómez Corzo y David Javier Aldana Filigrana:

Por ser mis principales maestros de la vida, y estar siempre conmigo, brindándome los valores y principios necesarios para ser un buen ser humano; Por su infinito apoyo, amor y comprensión, pero sobre todo por darme la vida y con quienes quiero compartir la dicha de alcanzar una meta más, pues mis logros también les pertenecen; Muchas gracias papá y mamá.

A mi Esposa María Fernanda Elguero Lizárraga:

Por el amor, comprensión y dedicación que siempre me has brindado, Como también por las desveladas que compartiste conmigo en la realización de este trabajo; Gracias por ayudarme a alcanzar una meta más, de las muchas que juntos habremos de lograr, Te Amo.

A mi Hija Fernanda Michelle Aldana Elguero:

Por ser la personita que me ha transmitido las más grandes lecciones de amor y paz que un ser humano puede recibir y por ser la fuente de inspiración que ha impulsado mi desarrollo profesional y personal.

A mis abuelos:

Josefina Simuta Corzo (+) y Celestino Gómez Rojas. Por su cariño y cuidarme en mi etapa de niñez, lo cual agradeceré infinitamente.

Ursula Filigrana Cassam y Javier Aldana Ramírez, Por su cariño y afecto.

A mi Suegra Rosa Mercedes Lizárraga Vinadé:

Por dar vida a la mujer que amo, y tener siempre su apoyo incondicional tanto profesional y personalmente.

A toda mi Familia:

Por preocuparse y estar siempre conmigo, brindándome su apoyo de manera incondicional.

Al Tío Juan Lizarraga Vinadé:

Por estar siempre conmigo, y atento a la realización del presente trabajo.

Al Maestro José de Jesús Orozco Henríquez:

Por su enorme generosidad de darme la oportunidad de colaborar con él, y por transmitir su experiencia jurídica como gran precursor y forjador en la materia electoral, con todo respeto y reconocimiento, gracias maestro.

Al Lic. Edmundo Elías Musí:

Por sus enseñanzas y atinados comentarios para la realización de este trabajo.

Al Licenciado Adán Antonio de León Gálvez:

Por su invaluable apoyo, consejos y enorme dedicación para llevar a buen camino el desarrollo y elaboración de la presente tesis.

A la Universidad Nacional Autónoma de México:

Ley doy gracias a la mejor Universidad de México y de América Latina, forjadora de profesionistas comprometidos con su Alma Mater y con su país, y por darme la oportunidad de formarme como profesionista y como ser humano, llevando conmigo siempre el lema universitario "por mi raza hablará mi espíritu".

A mis Amigos:

Alejandro Portillo Vázquez, Pablo García Díaz, Alberto Herrera, Erika Quiroz García, Fabiola Martínez García, Rafael Ceceña Cubría, Héctor Miranda Fonseca, Anahí Mendoza Juárez.

A los integrantes de la Ponencia del Magistrado José de Jesús Orozco Henríquez: por permitirme ser su compañero, su amigo y aprender de su vasta experiencia jurídica y por sus aportaciones y atinados comentarios que enriquecieron esta investigación:

Juan Carlos Silva Adaya, Gabriel Mendoza Elvira, Hugo Domínguez Balboa, Armando Maitret Hernández, Javier Ortiz Flores, David Cetina Menchi, Gustavo Avilés Jaimes, Enrique Aguirre Saldivar, Gabriela del Valle Pérez, Carlos Ferrer Silva, Emilio Buendía Díaz, Yuri Zuckermann Pérez Berenice García Huante, Alfredo Narváez Medecigo, Raúl Zeuz Avila Sánchez y al personal operativo.

La Necesidad del Control Constitucional de las Leyes Electorales a partir de su Primer Acto de Aplicación

INDICE

	Pág
<i>Introducción</i>	1
Capítulo 1. La Regulación de la Justicia Electoral en México a partir de las reformas de 1977, 1986, 1990, 1993 y 1996.	
1. Marco Conceptual:	5
1.1.1 Justicia Electoral.	5
1.1.2 Derecho Electoral.	11
1.1.3 Derecho Procesal Electoral.	13
1.2 Reforma Política de 1977 (Recurso de Reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación).	15
1.3 Reforma Político-Electoral de 1986 y el Tribunal de lo Contencioso Electoral.	19
1.4 Reforma Política de 1990 y el Tribunal Federal Electoral.	23
1.5 Reformas de 1993 y 1994 (Desaparición del Sistema de Autocalificación).	28
1.6 La Reforma Político Electoral de 1996.	31
1.7 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	36
Capítulo 2. El Control de la Constitucionalidad Electoral en México (Acción de Inconstitucionalidad en Materia Electoral-Control Abstracto).	
2.1 Marco Conceptual:	43
2.1.1 Constitución.	43
2.1.2 Valor y Finalidad de la Constitución.	47
2.1.3 Supremacía Constitucional.	49
2.2 Control de la Constitucionalidad	53
2.2.1 El Control de la Constitucionalidad.	53
2.2.2 Tipos de Control.	55
2.2.3 Estudio Somero del Control Difuso.	57
2.2.4 Estudio Somero del Control Concentrado.	59
2.3 La Acción de Inconstitucionalidad en Materia Electoral en México.	66
2.3.1 Antecedentes.	68
2.3.2 Fundamento Jurídico.	75
2.3.3 Concepto.	77
2.3.4 Partes.	78
2.3.5 Procedimiento.	80
2.3.6 Plazos.	81

Capítulo 3. El Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en México (Control Concreto).

3.1 Marco Introductorio	83
3.1.1 Concepto de Medios de Impugnación.	84
3.1.2 Clasificación.	85
3.1.3 Objeto de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.	88
3.2 Fundamento Constitucional y Legal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.	88
3.3 Reglas comunes.	100
3.4 Recurso de Revisión.	105
3.5 Recurso de Apelación.	108
3.6 Juicio de Inconformidad.	112
3.7 Recurso de Reconsideración.	116
3.8 Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.	121
3.9 Juicio de Revisión Constitucional Electoral.	125

Capítulo 4. La Necesidad del Control Constitucional de las Leyes Electorales a partir de su primer acto de aplicación

4.1 La Facultad que tenía TEPJF antes de la contradicción de tesis 2/2000 PL, para determinar la inaplicabilidad de leyes secundarias cuando éstas se opusieran a disposiciones constitucionales.	131
4.2 La Contradicción de Tesis 2/2000 PL.	145
4.2.1 El motivo de la denuncia de contradicción de tesis.	145
4.2.2 Fundamentos y motivos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	146
4.3 El motivo del voto concurrente.	154
4.4 Análisis, implicaciones y propuesta.	157
4.4.1 Análisis.	157
4.4.2 Implicaciones y Propuesta.	167
Conclusiones	183
Bibliografía	188

INTRODUCCIÓN

“Que todo aquel que se queje con justicia, tenga un Tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el arbitrario”

José María Morelos y Pavón

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria celebrada el jueves 23 de mayo de dos mil dos, resolvió la contradicción de tesis número 2/2000-PL, entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral número SUP-JRC-208/99 y la acción de inconstitucionalidad 6/98, respectivamente.

En dicha determinación, la Corte, además de estimar improcedente la denuncia de contradicción, sostuvo que el Tribunal Electoral carece de competencia para hacer consideraciones y pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general electoral, ni siquiera bajo el argumento de determinar su posible inaplicación a un caso concreto. Asimismo consideró que el máximo tribunal, es el único órgano de control de constitucionalidad de leyes en materia electoral, a través de la acción de inconstitucionalidad.

Dicho fallo resulta trascendente no solo por ser la primera ocasión en que la Corte hace uso de la facultad que le confiere el artículo 99, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino porque, viene a quebrantar el sistema integral de justicia electoral que se estableció con la reforma constitucional de 1996. Esto es así toda vez que, con la determinación de la Corte, se restringió la posibilidad de hacer valer un medio jurisdiccional efectivo de defensa por parte de los ciudadanos, candidatos, asociaciones y agrupaciones políticas, partidos políticos (aunque estos últimos están legitimados para intentar una acción a través de la acción de inconstitucionalidad, pero, en todo caso se encontrarán impedidos para controvertir aquellas normas generales de corte electoral que daten de fecha previa a la apertura de tales acciones a esta materia) para impugnar normas generales presuntamente inconstitucionales que sirvieron de base para la emisión de un acto concreto de aplicación, dejando a dichos sujetos en un pleno estado de indefensión, provocando un vacío normativo que conlleva al detrimento a la garantía de una tutela jurisdiccional consagrada en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esbozado lo anterior, en el presente trabajo se analizará un primer capítulo consistente en conceptos básicos en la materia electoral, ya que nos ayudará a delimitar la esfera de estudio, precisando de manera general, el porque de la necesidad de un control constitucional de las leyes electorales a partir del primer acto de aplicación. De igual forma tiene la finalidad de asentar en conocimiento de todo aquél que desconoce la materia electoral, los elementos básicos que se manejarán en el desarrollo de este trabajo, a fin de

tener una panorámica general de la materia electoral, y finalmente, tiene la intención de poner en claro ciertas posturas de carácter crítico de quien realiza este trabajo. Asimismo se contienen los antecedentes del contencioso electoral federal (reformas de 1977, 1986, 1990, 1993, 1994 y 1996), a efecto de tener precisada la situación que guardaban nuestro marco normativo con anterioridad a la reforma constitucional de 1996, con lo que se evidenciará una ausencia de control constitucional en la materia que nos ocupa.

En ese sentido, al entrar al estudio de las reformas mencionadas, advertiremos que dichas modificaciones han llevado a cabo una doble vertiente claramente diferenciada: 1) Transitar del sistema de autocalificación de las elecciones con una tradición de más de 180 años, a nuestro sistema actual de calificación mixta, por órgano administrativo y jurisdiccional en el caso de la elección de diputados y senadores y calificación exclusivamente jurisdiccional para el caso de la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y 2) El fortalecimiento de las instituciones y los procedimientos jurídico-electorales, que constituyen piedra angular en el estado democrático de México, asimismo con la última reforma electoral de 1996, podríamos afirmar que se consolida la judicialización de los procesos electorales, estableciéndose un sistema integral de justicia electoral y que, por primera vez en nuestra historia constitucional instituye mecanismos de protección legal y constitucional, en contra de actos o resoluciones provenientes de las autoridades electorales, federales o locales, fortaleciendo de esta manera, sistemática y consistentemente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dotándole cada vez de mayores facultades, ampliando su competencia, a fin de cumplir de mejor manera su función jurisdiccional, situación que ha quedado desquebrajada a partir de la contradicción de tesis 2/2000 PL, como quedara evidenciado en el presente trabajo.

En el capítulo segundo, se fijará en qué consiste el control de la constitucionalidad, siendo igualmente necesario precisar su clasificación y variedades de control, a partir del órgano encargado de ejercer dicho control, los cuales, como veremos en el desarrollo del presente trabajo, se reducen esencialmente en dos tipos: el difuso y el concentrado, lo cuales responden a las circunstancias imperantes de las naciones que los han adoptado, de ahí que no sea posible hallar dos modelos totalmente coincidentes, y por supuesto veremos como estas concepciones han tenido cobijo en el ordenamiento constitucional mexicano. Asimismo se desarrollará el análisis concerniente a la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, como un proceso de control de constitucionalidad abstracto, que comprende sus antecedentes, su fundamento, concepto, partes, plazos, procedimiento, resoluciones.

Al respecto, no es por demás mencionar lo que sostiene el tratadista 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 en un doble sentido: desde el punto de vista de la Constitución formal, a fin de lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político-social, y desde la perspectiva de la Constitución real, es decir,

*su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia Carta fundamental.*¹

Para este autor, el concepto genérico de “*defensa de la constitución*” puede escindirse en dos categorías fundamentales: la protección de la Constitución y las garantías constitucionales.

La protección de la Constitución se integra por todos aquellos factores políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que han sido canalizados por medio de normas de carácter fundamental e incorporados a la Constitución con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia Carta Fundamental, tanto por lo que respecta a sus atribuciones, como también en cuanto al respeto de los derechos humano de los gobernados.

Por su parte, las garantías constitucionales, entendidas no en el concepto tradicional que las identifica con los derechos humanos consagrados en la Constitución, son lo medios jurídicos de naturaleza predominantemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos de poder, y los instrumentos protectores no han sido suficientes para lograr el respeto y cumplimiento de las disposiciones constitucionales. En otras palabras, son instrumentos de carácter predominantemente procesal, que tutelan las disposiciones fundamentales para lograr su restitución cuando hubiesen sido desconocidas o violadas.²

Para el Dr. Fix Zamudio las garantías constitucionales en México, que han sido instauradas, a partir de la reforma de 1996, son entre otras, la acción de inconstitucionalidad, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral.

En esta tesitura, el propósito del tercer capítulo, consiste en analizar estos tres instrumentos procesales, junto con los otros instaurados por la reforma de mérito, siendo los llamados por la legislación secundaria recursos de apelación, juicio de inconformidad y recurso de reconsideración, con el objetivo de demostrar la finalidad del Constituyente Permanente de que, a través de dichos instrumentos jurisdiccionales se garanticen el acatamiento invariable de los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad de los actos y resoluciones electorales, según lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no únicamente los mecanismos procesales esgrimidos por el Doctor Fix Zamudio.

Finalmente, en el cuarto capítulo se analizará a fondo la contradicción de tesis 2/2000 PL, estudiando en principio, como era concebida la justicia constitucional electoral por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación antes de la mencionada

¹ Fix-Zamudio, Héctor. *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, 2ª ed., UNAM, Corte de Constitucionalidad de la República d Guatemala, México, 1998, p.24.

² Para efectos del presente trabajo, aludimos a “control Constitucional” cuando nos referimos a aquellos remedios procesales, por virtud de los cuáles es posible anular el acto o norma que se tilda de inconstitucional, es decir, aquellos por los que es posible restituir al quejoso del agravio aducido o en lo que es posible expulsar del ordenamiento la norma impugnada (cuando el control es abstracto y no existe aun un acto de aplicación y, consecuentemente, no hay una lesión jurídica individualizada propiamente dicha)

contradicción de tesis; asimismo se explicará, cuales fueron los fundamentos y motivos que sustentaron su resolución, como también, del voto concurrente formulado por el ministro Gudiño Pelayo, finalizando este trabajo de investigación con el análisis, consecuencias y propuesta que, desde mi perspectiva, como ya se precisó al comienzo de la parte introductoria del presente trabajo, la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a que se ha hecho mención adquiere particular relevancia, toda vez que de la interpretación que efectúa de las normas constitucionales involucradas, en forma obscura, tiene como efecto el mutilar el propósito del Poder Revisor de la Constitución de configurar un sistema integral de justicia electoral, al establecer que, el Tribunal Electoral carece de competencia para hacer consideraciones y pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general electoral, ni siquiera bajo el argumento de determinar su posible inaplicación a un caso concreto, no obstante que la propia Constitución como lo demostrare, dota al propio Tribunal Electoral de dichas facultades. La consecuencia directa de la multicada resolución es principalmente crear un vacío normativo, ya que el Tribunal Electoral tendría que aplicar normas generales presuntamente inconstitucionales o, por así decir, convalidar los actos que tengan su fundamento de validez en tales normas, sin que haya órgano jurisdiccional alguno que haga prevalecer la supremacía de la Constitución.

Por tal motivo la propuesta de reforma que se propone en este último capítulo va encaminada principalmente, entre otros aspectos, que se le permita al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ejercer plenamente sus facultades y alcances constitucionales y legales dotados por la propia constitución, para establecer un control constitucional de las leyes electorales, y de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales, sin limitación alguna en cuanto al control de actos y resoluciones derivados de leyes inconstitucionales.

Para concluir esta parte introductoria y de las consideraciones que se han esgrimido, sólo resta comentar que la justicia electoral en México es actualmente un concepto fundamental en el desarrollo democrático de nuestro país, dentro de un contexto político, jurídico y social, en el que los comicios electorales se tornan cada vez más competitivos, el fortalecimiento de las instituciones electorales, han contribuido a acrecentar el carácter independiente e imparcial de la justicia electoral. Asimismo en el México contemporáneo, representa, dentro de sus cimientos democráticos, la oportunidad de nuevos tiempos de mayor apertura y calidad en el ejercicio de una justicia electoral reforzada, la cual es fruto de un largo proceso en el que se fundieron diversos esfuerzos de incontables generaciones, que vislumbraron los beneficios de alcanzar un nivel democrático y superior.

Capítulo 1. La Regulación de la Justicia Electoral en México a partir de las reformas de 1977, 1986, 1990, 1993 y 1996.

1. Marco Conceptual

Conforme al diccionario de la Real Academia Española, concepto es una idea abstracta y general, es un pensamiento expresado con palabras. Por ello se ha considerado prudente iniciar el presente estudio con un capítulo de conceptos, ya que nos ayudará a delimitar la esfera de estudio, es decir, precisar de manera general y abstracta el porque de la necesidad de un control constitucional de las leyes electorales a partir del primer acto de aplicación, derivado de la contradicción de tesis 2/2000 PL. De igual manera tiene la finalidad de asentar en conocimiento de todo aquél que desconoce la materia electoral, los elementos básicos que se manejarán en el desarrollo de este trabajo, a fin de hacer más comprensible su empleo, y finalmente, tiene la intención de poner en claro ciertas posturas de carácter crítico de quien realiza este trabajo. Lo anterior, para poder precisar por qué se considera importante que los actos y resoluciones emitidos por las autoridades electorales, tanto jurisdiccionales como administrativas, se ajusten invariablemente al principio de legalidad y constitucionalidad dentro del ámbito del derecho electoral como universo de reglas que contiene aquéllas relativas a la justicia electoral.

1.1.1 Justicia Electoral

Es menester en principio conocer el concepto de justicia electoral y los elementos que lo integran, a fin de poder destacar su trascendencia para el presente trabajo de investigación, por lo que nos dedicaremos a extraer los componentes básicos del término para estar en posibilidad de integrar una definición producto de su estudio

En general, al referirnos al término de justicia lo relacionamos mas bien con elementos morales o filosóficos, o bien con la definición clásica que da Ulpiano al referirse a la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo. Sin embargo, no es la única acepción que posee el término, sino que, además de ese concepto en sentido amplio, uno de los sentidos estrictos se refiere a la impartición de justicia.

Pero esa acepción, al menos en nuestro sistema jurídico, no pretende alcanzar lo filosóficamente justo, sino únicamente aquello que es “legalmente justo”, esto es, siguiendo el mismo esquema que plantea Ulpiano, dar a cada quien lo que la ley le concede.

En ese orden de ideas, por la administración de justicia debemos de entender el conjunto de determinaciones que mediante los mecanismos establecidos en la ley impulsan la maquinaria del Estado para que una institución que resulte competente para conocer y resolver la controversia planteada resuelva lo “legalmente justo”, es decir determine lo que conforme a la ley procede otorgarle a cada una de las partes.

Tal es el caso de la justicia agraria, administrativa o penal, refiriéndose en todos los casos no a la definición filosófica sino más bien a los procesos y procedimientos que se siguen para resolver un caso concreto controvertido.

El maestro José de Jesús Orozco Henríquez, nos define en sentido amplio la justicia electoral como aquellos principios, valores y medidas encaminados a la óptima realización de la democracia representativa.³

Por otra parte, el propio maestro Orozco, esgrime que la justicia electoral (también conocida como contencioso electoral) en un sentido técnico o estricto, constituye 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 y/o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que de las mismas se ajusten a derecho, esto es, a los principios de constitucionalidad y/o legalidad, corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa electoral (a los anteriores cabría agregar, en su caso y por su especificidad, los medios de control de la constitucionalidad de las leyes o normas generales de carácter electoral).⁴

La finalidad esencial de la justicia electoral ha sido la protección auténtica o tutela eficaz de derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos e incluso, funcionarios electorales, así como, según el caso en los distintos regímenes electorales, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la constitucionalidad y/o legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los comicios.⁵

En el párrafo precedente, el maestro Orozco se refiere esencialmente a la protección a un derecho fundamental como lo es el derecho político electoral de votar y ser votado, el cual lo define junto con el maestro Juan Carlos Silva Adaya, partiendo de lo establecido tanto en el artículo 35 de la Constitución Federal; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23, numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se desprende que, “los derechos políticos son aquellos que posibilitan la participación directa o indirecta de las personas, individual o colectivamente, en los procesos de formación de la voluntad estatal, y el acceso al gobierno, lo cual incluye el derecho de participación en los asuntos públicos, bien sea directamente o mediante representantes libremente electos; el sufragio activo y pasivo, en elecciones libres, auténticas y periódicas, por medio del voto universal, libre, secreto y directo; el nombramiento o acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas; la asociación y petición en materia política, y la defensa de la República y sus instituciones.”⁶

También existe una acepción de “contencioso electoral o justicia electoral” más restringida, que es la que se vincula con la noción de “proceso”⁷ la cual abarca sólo a los medios

³ OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús. *Justicia Electoral en Diccionario Electoral* IIDH-Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 2ª ed. Costa Rica, 2000. pp. 752.

⁴ *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*. IFE, PNUD, UNAM, IFES, IDEA, TEPJF, México, 1999, p.p 1 y 2.

⁵ *Idem*.

⁶ Memoria del Simposio Internacional de “El Significado Actual de la Constitución”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998, p. 436.

⁷ Conforme a la doctrina jurídica procesal moderna, la noción de “proceso” debe reservarse a los actos que forman parte de un litigio cuya resolución, de conformidad con la ley, se somete a un órgano tercero imparcial de carácter jurisdiccional; por otra parte a todas aquellas series de actos que no tienen una finalidad jurisdiccional-ya sea que formen parte o no de un proceso- se les denomina

procesales de control de la regularidad de los actos y procedimientos electorales, esto es, hace referencia al conjunto de controles o impugnaciones estrictamente jurisdiccionales frente a los actos y procedimientos electorales (excluyendo, en consecuencia, a los controles jurídicos provenientes de órganos de naturaleza propiamente administrativa), incluso en ocasiones se llega a restringir aún más la noción de contencioso electoral, para referirse exclusivamente al medio de impugnación jurisdiccional respecto de los actos de proclamación de elegidos, como ocurre por disposición legal en España.⁸

Guillermo Casco Callejas⁹, ex presidente del Tribunal Nacional de Elecciones de la República de Honduras, señala que la justicia electoral aspira a fijar y defender los derechos del ciudadano para lograr su efectiva y libre participación en la vida política del país, además de ser un medio para buscar, construir y consolidar la democracia en el país, búsqueda que está abierta a todos los ciudadanos con igualdad de oportunidades y sin temor a ser víctima de la coacción, la violencia o la tergiversación de su voluntad.

Por su parte el maestro José Luis de la Peza señalaba que, la expresión justicia electoral, tiene una amplia acepción, que comprende todo lo relacionado con la actividad jurisdiccional referente a los procesos electorales.¹⁰

En esa tesitura, podemos concluir que la justicia electoral se refiere al conjunto de procesos y procedimientos tendientes a resolver las controversias planteadas ante una instancia competente, a fin de salvaguardar la esfera de los derechos político-electorales de los ciudadanos y, en consecuencia, la realización de los procesos electorales en condiciones de libertad, competitividad e igualdad.

Ahora bien, un importante debate ha despertado, respecto de si la naturaleza del órgano encargado de impartir justicia en materia electoral, debe ser administrativa, política o jurisdiccional.

El maestro Orozco Henríquez¹¹ señala que en el derecho electoral comparado se presentan diferentes sistemas de justicia electoral, los cuales pueden clasificarse según el órgano al cual se le atribuye el control de constitucionalidad y legalidad de los actos y procedimientos electorales, por lo que cabe distinguir—como lo sugiere Duverger y lo ha señalado el Doctor Fix-Zamudio—entre el contencioso político y el contencioso jurisdiccional, según la función respectiva se confíe a una asamblea política o a un órgano jurisdiccional (en tanto que la solución jurídica de las controversias, en este último caso, se somete a un tercero imparcial); a los mencionados, se debe adicionar el llamado contencioso electoral administrativo, cuando la resolución de las impugnaciones le corresponde al propio órgano encargado de organizar las elecciones y el mismo tiene naturaleza propiamente

⁸ "procedimiento" (véase Alcalá Zamora y Castillo, 1991:112 ss.; Calamandrei, 1986:317 ss.; Camelutti, 1989: 21 ss.; Gómez Lara, 1990: 122 y 132).

⁹ NOHLEN Dieter, PICADO Sonia, ZOVATTO Daniel. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, TEPJF, IFE, FCE, México, 1999. p.p. 708 y 709.

¹⁰ CASCO CALLEJAS, Guillermo. Justicia Electoral y resolución de conflictos en la legislación hondureña en Memoria del III Congreso Internacional del Derecho Electoral. Tomo III Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1999. p. 913.

¹¹ DE LA PEZA, José Luis. *Notas sobre la Justicia Electoral en México en el umbral del siglo XXI*. Memoria del III Congreso Internacional del Derecho Electoral. Tomo III Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1999. p. 913.

¹² OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús. *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, op.cit. p. 755.

administrativa, así como el contencioso mixto, que contempla alguna combinación de aquellos órganos (político y/o jurisdiccional y/o administrativo) en la solución de las controversias electorales.

En esa tesitura, el propio maestro Orozco¹² distingue entre cuatro sistemas de justicia electoral: a) el sistema tradicional o clásico; b) el sistema austriaco; c) el sistema inglés o contencioso de jurisdicción ordinaria y, d) el sistema latinoamericano:

a) Sistema Tradicional o Clásico, que se traduce en un contencioso predominantemente político, es aquel que conserva en una asamblea política la decisión última de las correspondientes controversias electorales, en el entendido de que en la actualidad ya no existe propiamente un contencioso exclusivamente político, toda vez que, por lo general, el mismo se combina con algunos medios de impugnación previos de carácter jurisdiccional o administrativo, razón por la cual es pertinente hablar más bien de un sistema contencioso mixto político-jurisdiccional o político-administrativo.

En la actualidad, prácticamente ya no hay sistemas que tengan un contencioso electoral exclusivamente político, ya que aquellos países que conservan un control político para los comicios legislativos o, en su caso, presidenciales, lo hacen coexistir con un control jurisdiccional o contencioso administrativo previo o posterior, lo que les convierte en sistemas contenciosos mixtos.

Entre los sistemas contenciosos mixtos político-jurisdiccionales, cabe incluir el de los Estados Unidos de América, en tanto que las elecciones federales reguladas y organizadas por autoridades de cada entidad federativa, por lo general, combinan impugnaciones ante un tribunal estatal ordinario y, ulteriormente, ante un órgano político que resuelve en forma definitiva, esto es, la Cámara de Representantes o el Senado del Congreso de la Unión con motivo de las elecciones de sus respectivos miembros, así como el correspondiente colegio electoral tratándose de las elecciones presidenciales.

Similar situación ocurre en Italia y Suiza, en tanto, que el artículo 66 de la Constitución de la República Italiana de 1948 establece que corresponde a cada cámara-diputados y senado de la República- la facultad de juzgar “los títulos de admisión de sus miembros y los motivos de incompatibilidad e inhabilitación para el cumplimiento”, una vez resuelto los reclamos y protestas de naturaleza encargada de organizar la elección, mientras que en la federación Suiza es atribución del Consejo nacional y del Consejo de los Estados resolver en definitiva sobre la elección de sus respectivos miembros, una vez decididos los recursos sobre los escrutinio y verificación de los resultados por las autoridades de los gobiernos cantonales.

Por su parte, en Argentina, en tanto sistema contencioso electoral mixto político-administrativo, tratándose sólo de las impugnaciones en contra de los resultados de las elecciones legislativas y presidenciales (ya que los restantes actos electorales únicamente

¹² *Ibidem*, págs. 47-53.

pueden impugnarse ante la Cámara Nacional Electoral que forma parte del poder judicial), una vez que las correspondientes juntas nacionales electorales (cuya naturaleza es propiamente administrativa, si bien se integran con funcionarios judiciales) deciden sobre las impugnaciones presentadas contra tales resultados, es el caso que la decisión final sobre la validez de las elecciones es atribución de un órgano político. En efecto la reforma constitucional de 1994 prevé como atribución de la Asamblea Legislativa (esto es, ambas Cámaras del Congreso) resolver sobre las elecciones directas de Presidente y Vicepresidente de la República; por lo que se refiere a las elecciones de diputados y senadores, se conserva como facultad de la Cámara de Diputados y Senadores, el ser juez de las elecciones, derecho y títulos de sus miembros en cuanto a su validez, sin que exista expresamente recurso alguno contra sus decisiones. En este sistema tenemos a Estados Unidos, Suiza, Italia, Argentina y Hungría.

b Sistema Austriaco o de jurisdicción constitucional). Este sistema predomina en Europa, caracterizado por un contencioso de jurisdicción constitucional, es aquel que confiere a un tribunal constitucional la decisión última de los medios de impugnación electoral respectivos, en el entendido de que en ocasiones este sistema se combina con otros medios de impugnación previos de carácter también jurisdiccional o, incluso de naturaleza política. Este sistema es aplicado en Austria, Alemania, Francia y Rumanía.

Diversas Constituciones europeas de la primera posguerra, siguiendo el modelo de la Constitución de Weimar de 1919 y, particularmente, la Constitución de Austria de 1920, encomendaron a órganos expresos de jurisdicción constitucional la tarea de resolver sobre la validez de las elecciones.

En efecto, la Constitución de Austria de 1920-bajo la influencia del ilustre jurista Hans Kelsen- atribuyó a la Corte de Justicia Constitucional la verificación de las elecciones de los cuerpos de representación, esto es, tanto del Consejo Nacional como de la respectiva dieta de cada Land, cuya competencia, a través de sucesivas reformas se ha ampliado a la validación de otros ejercicios democráticos (referéndum, desde 1929, y elecciones presidenciales, a partir de 1931).

Aquí cabe incluir también a Francia y España que, a partir de 1958 y 1978, respectivamente, confieren al Consejo Constitucional o al Tribunal Constitucional a la atribución de resolver en última instancia las controversias sobre las elecciones parlamentarias y, en el primer caso, también de las presidenciales, combinándolo en ciertos momentos con medios de impugnación previos ante la justicia contencioso administrativa, en el entendido de que en España ésta forma parte del Poder Judicial.

Igualmente, es pertinente mencionar aquí el caso de Alemania, como típico ejemplo de contencioso mixto político y jurisdiccional constitucional, donde la calificación o verificación de la elección a cargo del Bundestag o parlamento puede ser recurrida ante la Corte Constitucional.

c) El sistema Inglés o Contencioso de Jurisdicción Ordinaria: Es aquel que confiere a los jueces ordinarios, pertenecientes al respectivo poder judicial, la atribución de resolver en única instancia, o bien, en combinación con algunos otros medios de impugnación

previos (ya sean de carácter administrativo o político), las correspondientes controversias electorales.

En algunos países las impugnaciones procesales contra los resultados electorales se presentan ante los jueces ordinarios, es decir, el propio poder judicial (como en Gran Bretaña), en efecto, para erradicar los abusos cometidos por las mayorías que eventualmente conformaron la Cámara de los Comunes, a través de un acto legislativo de 1868, modificado en 1789, el juicio de las elecciones disputadas se transfirió a dos jueces de los King's (Queen's) Bench División de la High Court of Justice, estableciéndose que la decisión concorde de tales jueces era asumida por la Cámara de los Comunes (para salvaguardar su soberanía), en el entendido de que ésta es la única que puede ordenar que se proceda a realizar una nueva elección cuando la anterior ha sido anulada

Esencialmente este también es el sistema vigente en Canadá, toda vez que es competencia de la jurisdicción ordinaria resolver las diversas controversias electorales, combinándola con la relevante función desempeñada por la oficina de Elecciones Canadá en la organización de los comicios y el correspondiente comisionado.

d) Sistema Latinoamericano: Se caracteriza por el establecimiento de tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales especializados, encargados de la resolución de las controversias sobre los resultados electorales, cuya naturaleza es jurisdiccional y/o administrativa y, en ocasiones, se combina con otro tipo de medios de impugnación previos o posteriores, pudiéndose considerar como una de las aportaciones más significativas de la región a la ciencia política y al derecho electoral, al haberse constituido en un factor importante para los recientes procesos de democratización y consolidación democrática en América Latina, así como a la vigencia del Estado de derecho y a la consiguiente solución de los conflictos electorales por vías institucionales, tiene sus orígenes en la Corte Electoral de Uruguay en 1924 y el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile en 1925. Debemos establecer que dentro de este sistema podemos destacar dieciocho países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

En este sistema, no todos los tribunales creados para dirimir las controversias en la materia se encuentran incorporados al poder judicial o bien se encuentran dotados con la facultad de ser la última instancia en la materia, incluso en algunos casos, se prevé la posibilidad de que se puedan recurrir las resoluciones por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia o bien la Corte de Constitucionalidad.

De lo expuesto, y después de haber analizado las diversas posibilidades que se tiene para el contencioso electoral, podemos establecer que la jurisdicción puede ser de orden judicial o administrativo, pero lo realmente importante, a juicio del que ahora escribe estas líneas, es que dentro del catálogo de facultades concedidas al órgano resolutor se confieran aquellas que lo faculten para interpretar la ley y hacer coactivo el cumplimiento de sus resoluciones, esto es, la potestad legal para aportar el criterio del resolutor dentro de una controversia planteada para alcanzar así la mejor solución al conflicto y que en caso de no cumplirse la sentencia ejercitar todos los medios legales que estén a su alcance para coactivamente garantizar su ejecución.

En general, se aprecia una marcada tendencia hacia la “judicialización” de los procedimientos contenciosos electorales. Esta situación se advierte no solo por el paulatino abandono del contencioso electoral político y la consecuente previsión de medios de impugnación ante órganos propiamente jurisdiccionales, sino por el hecho de que varios de los órganos encargados de la organización, administración y vigilancia de los procedimientos electorales se encuentran fuertemente “judicializados” en su integración (en cuanto que varios de sus miembros provienen del poder judicial o son nombrados de igual forma, se les exigen los mismos requisitos y/o se les otorgan garantías equivalentes a las de otros funcionarios judiciales).

La consecuencia de esta “judicialización” de los sistemas contenciosos electorales estriba en que la resolución de los conflictos e impugnaciones sobre estos procedimientos debe basarse en el principio de juridicidad (constitucionalidad y/o legalidad) y no según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad política, como ha advertido el doctor Fix-Zamudio. Lo anterior también ha implicado –como la expresión en el derecho comparado lo demuestra– un cambio en la actitud asumida por los partidos políticos, funcionarios electorales y demás partes o terceros interesados en determinada impugnación electoral, ya que los hechos, argumentaciones y medios de prueba planteados eventualmente ante el órgano jurisdiccional competente, han requerido ajustarse a exigencias técnico-jurídicas para su procedencia y fundamentación, ya que es evidente que la movilización o deslegitimación política no proporciona los medios y fundamentos suficientes para resolver un litigio electoral de manera objetiva, imparcial y conforme a derecho.

1.1.2 Derecho Electoral

De acuerdo con el autor Dieter Nohlen, “el Derecho Electoral tiene dos sentidos: uno amplio y otro restringido. El primero es el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de los órganos representativos. El segundo contiene únicamente aquellas determinaciones legales que afectan el derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos.”¹³

En este tenor el Derecho Electoral en sentido amplio, es el conjunto de normas que regulan la elección de los órganos representativos en una democracia, y que según Nohlen y Sabsay, no solo incluye la legislación electoral, la ciencia, teoría y saber crítico sobre las normas, sino también, principios políticos, parámetros comparativos, antecedentes históricos y sociológicos, experiencias y demás aspectos que permitan vincularlo con reflexiones acerca de la representación, los partidos, el presidencialismo, el parlamentarismo.¹⁴

Por otro lado, el Licenciado Javier Orozco Gómez, “señala que al interpretar la definición del maestro Dieter Nohlen, encontramos en el sentido amplio todo lo relativo al proceso

¹³ NOHLEN, Dieter, “ Derecho Electoral ” en Diccionario Electoral, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, (CAPEL), Costa Rica, 1989, p. 211.

¹⁴ SALCEDO AQUINO, Roberto y otros. Diccionario Electoral 2000. Instituto Nacional de Estudios Políticos. p. 101.

electoral en sí, es decir, la regulación jurídica de los elementos, actos y etapas que constituyen la organización y el desarrollo de una elección. En cambio, en el significado restringido, tan solo se refiere a las normas jurídicas que establecen las condiciones y formas de participación ciudadana en los comicios, lo que implícitamente contiene el concepto amplio, al estar haciendo referencia a la emisión del voto, que es un acto electoral que efectúa el ciudadano y que constituye la base para la conformación de los órganos del poder público”.¹⁵

El Doctor Marco Antonio Pérez de los Reyes, menciona que efectivamente existen dos conceptos del término Derecho Electoral, “el concepto restringido que se refiere el derecho subjetivo del ciudadano de elegir y ser elegido (voto activo y voto pasivo), y el concepto amplio que señala el derecho que regula la elección de órganos representativos del poder”.¹⁶

Para el efecto de enriquecer los argumentos anteriores, es necesario destacar que el concepto de Derecho Electoral contiene únicamente aquellas determinaciones legales que afectan al derecho del individuo a participar en la designación de órganos representativos. Este concepto estricto concreta el derecho de sufragio y se limita, en su contenido, a establecer las condiciones jurídicas de la participación en la elección y de la configuración de este derecho de participación. El Derecho Electoral en el sentido estricto señala en concreto, quien es elector y quien es elegible y trata de determinar, además, si el derecho de sufragio es o no universal, igual, directo y secreto. Con ello, el concepto estricto de Derecho Electoral se remite a postulados y cuestiones jurídicas que, tiene un carácter jurídico constitucional”.¹⁷

El tratadista Rubén Hernández Valle, manifiesta que “el Derecho Electoral es uno de los instrumentos concretos para actualizar el principio democrático en el Estado moderno, que constituye el mecanismo jurídico usual, no sólo para la elección de los titulares de los órganos representativos, sino también para que otros participen en la determinación, ejecución y control de las decisiones políticas a lo largo de todo el proceso electoral.”¹⁸

El Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, José Luis de la Peza Muñozcano, indica a su vez que el Derecho Electoral es la norma del Derecho Público que regula la organización y los procedimientos para el ejercicio de las prerrogativas que en un sistema democrático tienen los ciudadanos para la integración de los poderes del Estado.¹⁹

¹⁵ OROZCO GÓMEZ, Javier. Estudios Electorales, Porrúa, México, D.F., 1999, p 4

¹⁶ PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio. Funcionamiento Permanente de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tropic, Nayarit, 1999, Tesis (Maestría), Universidad Autónoma de Nayarit, p 194

¹⁷ ACEVES BRAVO, Félix Andrés. Diccionario Electoral Mexicano, Universidad de Guadalajara, México, 1994, p. 51.

¹⁸ Nohlen, Diether., citado por Orozco Martínez, Rodolfo. Introducción al Estudio del Derecho Electoral. Centro de Capacitación Judicial Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, D.F., 1998, p 1.

¹⁹ Citada por PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, op.cit., p 196.

El Doctor Marco Antonio Pérez de los Reyes, entiende al Derecho Electoral como “el conjunto de normas, instituciones y principios filosóficos-jurídicos que regulan el ejercicio del derecho ciudadano tendiente a la renovación periódica de los poderes del estado.”²⁰

Al desarrollar su definición, el propio Doctor Pérez de los Reyes esgrime que es un conjunto de normas, desde luego jurídicas, porque efectivamente se trata de diversas disposiciones de orden público que regulan la vida político-electoral de un país, desde luego partiendo, en el caso de México, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hacia otras leyes y reglamentos de menor jerarquía, tanto en el ámbito federal como en el local. Es un conjunto de instituciones porque en el ejercicio cotidiano de la democracia se han venido configurando estructuras jurídicas destinadas a desarrollar el ejercicio electoral, en cualquiera de sus aspectos.²¹

Estableciendo que es además un conjunto de principios filosófico-jurídico dado que por razones de índole política, histórica y doctrinal se mantienen ciertos principios básicos que deben regir la vida electoral de la república, por eso se deben definir con la mayor precisión posible los conceptos de objetividad, imparcialidad, definitividad, etc.²²

Ahora bien, por lo que hace al objetivo o fines del derecho electoral el maestro Manuel Aragón Reyes, señala que tiene por objeto establecer las condiciones jurídicas del derecho de participación política de los ciudadanos tanto en su vertiente activa del derecho a participar mediante la emisión del voto como en su vertiente pasiva del derecho a acceder, mediante la elección popular, al ejercicio de los cargos públicos.²³

En ese mismo sentido, Adriana Favela Herrera, establece que el derecho electoral tiene por objeto el control y la regulación de las contiendas electorales, siendo uno de sus fines el garantizar la paz social y facilitar la convivencia política.²⁴

Por lo expuesto anteriormente, podemos establecer que el derecho electoral es la rama autónoma del derecho constitucional, encargada de dictar el conjunto de normas jurídicas que tiene por objeto regular las instituciones, sistemas y procedimientos mediante los cuales los ciudadanos ejercen libremente sus derechos político-electorales, así como garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades jurisdiccionales y administrativas, mediante la existencia de medios de defensa, todo ello con la finalidad de establecer las condiciones jurídicas para que los ciudadanos participen en las elecciones populares, garantizar la paz social y facilitar la convivencia política.

1.1.3 Derecho Procesal Electoral

²⁰ PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio. Op cit., p. 196.

²¹ *Ibidem.* p. 197.

²² *Idem.*

²³ ARAGÓN REYES, Miguel. *Democracia y Representación* en Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie Doctrina Jurídica. Num. 12. México, 1999, p. 4

²⁴ Véase Favela Herrera, Adriana Margarita. *Evolución Histórica de las Instituciones Electorales en México de 1917 a 1994*. Centro de Capacitación Judicial Electoral del T.F.E, Durango, México 1994, p. 45.

El Diccionario Electoral del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral CAPEL, cita a González Pérez quien define al Derecho Procesal Electoral como “aquella rama del Derecho Procesal Público que se expresa como el conjunto de normas positivas referidas a los requisitos, contenido y efectos del proceso electoral”²⁵

Su estudio especializado constituye una necesidad práctica y científica, con la finalidad de dar eficacia real a las disposiciones electorales sustantivas, garantizando que todo posible quebrantamiento del orden jurídico sea impugnado mediante el ejercicio de acción electoral y reparado en la correspondiente sentencia.

El Doctor Héctor Fix Zamudio, “reduciendo su opinión al ámbito estricto de la materia adjetiva en estudio, manifiesta que el Derecho Procesal Electoral es una disciplina jurídica nueva en el sistema nacional, que se ha venido conformando de manera paulatina en fechas recientes y que es factible definir como aquella que estudia los principios, conceptos e instituciones que se han establecido poco a poco en los ordenamientos contemporáneos, con el objeto de solucionar los conflictos jurídicos que surgen en los procesos electorales.”²⁶

El Doctor Sergio García Ramírez, aun cuando no propone una definición de Derecho Procesal Electoral, es categórico al afirmar que ante el Tribunal Electoral “.. se desarrolla propiamente un proceso: el Tribunal dispone de absoluta autonomía para la emisión de sus fallos y esta dotado de jurisdicción, que se pone en movimiento mediante acción impugnativa esgrimida por un sujeto legitimado para actuar, con ella se combate un acto de la autoridad administrativa electoral; las decisiones del tribunal, adoptadas en única instancia, son inatacable...”²⁷

El Doctor Galván señala que “teniendo como premisa que el proceso es por excelencia el concepto jurídico fundamental del Derecho Procesal y que el Derecho en su totalidad no debe ser confundido o asimilado con alguna de sus partes, como es la legislación, además de tener en cuenta que el Derecho también es ciencia, técnica y arte inclusive, cabe proponer la siguiente definición: Derecho Procesal Electoral es la rama del Derecho Público que tiene por objeto inmediato, directo y exclusivo, al proceso electoral.”²⁸

El destacado jurista y Magistrado Rodolfo Terrazas Salgado define al Derecho Procesal Electoral como la rama del Derecho Público integrado por los órganos jurisdiccionales competentes, que tienen por objeto la regulación de los sistemas de medios de impugnación en la materia, tanto federal como locales establecidas para garantizar la observancia irrestricta de los principios de constitucionalidad y legalidad de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales, así como garantizar la restitución de los derechos políticos electorales del ciudadano.

²⁵ Diccionario Electoral. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, p.243.

²⁶ *Idem*, pp. 537 y 538.

²⁷ Cit. por GALVÁN RIVERA, Flavio, op.cit., p. 538.

²⁸ *Idem*.

De lo expuesto, podemos establecer que el Derecho Procesal Electoral es una disciplina jurídica autónoma, que viene a constituirse en el instrumento indispensable para la aplicación del Derecho Electoral y que día con día busca su perfeccionamiento, un mayor grado de desarrollo y un fortalecimiento, a fin de convertirse en la herramienta indispensable para la salvaguarda, vigilancia y cumplimiento de los derechos político-electorales y por consecuencia de la democracia.

1.2 Reforma Política de 1977 (Recurso de Reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales).

La reforma política de 1977 marcó una etapa significativa en el contencioso electoral federal, toda vez que representó un primer intento en nuestro país por configurar una jurisdicción autónoma en materia electoral, con la reforma y adición al artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de diciembre de 1977, por el que se crea el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual sólo procedía una vez que la Cámara de Diputados hubiera calificado la elección de los presuntos diputados. Como resultado de lo anterior se adicionaron al artículo 60 constitucional los siguientes párrafos:

"Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si la Suprema Corte de Justicia considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de la elección, lo hará del conocimiento de dicha cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará el recurso."

El antecedente a lo anteriormente mencionado, tuvo lugar durante las audiencias previas a las reformas constitucionales y legales de 1977, enmarcadas del proceso conocido como reforma política, presentándose ante la Comisión Federal Electoral, una serie de opiniones en relación al estado que guardaba la legislación electoral, resurgiendo el debate respecto a la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia político-electoral y la de los colegios electorales.

En este tenor, Jaime González Graf propuso que los colegios electorales deberían transformarse en asambleas en las que participaran tanto el partido político que obtuviera la mayoría como partidos de oposición, mediante los mecanismos idóneos, pero que las sanciones y declaraciones de validez o nulidad de elecciones que realizaran debían de ser sancionadas por el Poder Judicial, pues con ello se estaría garantizando que las irregularidades en los mismos fueran denunciadas y subsanadas conforme a derecho, así como la imparcialidad en la actuación de tales colegios, dado que el Poder Judicial guarda una mayor autonomía con respecto a los otros dos poderes. Afirmó además, que había que fortalecer aún más al Poder Judicial para otorgarle mas competencia en los asuntos político-electorales, sobre todo para controlar la conducta tanto del gobierno como de los partidos políticos

Por su parte, Mariano Azuela, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación siempre estuvo a favor de la intervención del Poder Judicial en asuntos de corte electoral, propuso que se modificara el sistema de calificación de las elecciones, a fin de que éstas, en busca de una mayor imparcialidad, se realizaran por tribunales electorales integrados de manera equitativa por representantes de los partidos políticos, y cuyas resoluciones fueran impugnables a través de un juicio sumarísimo ante el Pleno de la Corte. Este sistema de calificación se aplicaría a las elecciones de diputados, senadores e integrantes de los congresos locales, mientras que la elección para Presidente de la República quedaría fuera de tal proceso de calificación por razones de interés nacional o de seguridad pública, puesto que se correría el riesgo de enfrentar a la Suprema Corte con el Poder Ejecutivo al romperse la igualdad entre dichos poderes de la Unión, ya que si fuera el judicial, quien por medio de una resolución, el que tuviera que determinar quién es el titular del Ejecutivo, se podía caer en un gobierno de la Suprema Corte, convirtiéndose esta en una institución de juego político.

En las propuestas anteriores encontramos dos de las tendencias principales que se presentaron, la que propugnaba por la subsistencia del principio de autocalificación, aunque con participación del Poder Judicial; y la que pedía que las elecciones fueran calificadas por tribunales creados expresamente para tal finalidad.

La respuesta del gobierno en cuanto a la iniciativa de reforma al artículo 60 constitucional tuvo sus notas distintivas, a saber:

- 1.-Conservación del principio de autocalificación;
- 2.-Constitucionalización y forma de integración de los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores²⁹; y
- 3.- Establecimiento de un Recurso de Reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para impugnar resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.³⁰

Por lo que toca a una definición de lo que es un colegio electoral nos encontramos con tres connotaciones distintas, a decir del maestro José Fernando Ojesto Martínez Porcayo:

Primera.- Por colegio electoral se entiende el órgano electoral que califica la elección anterior y a su vez elige a nuevos electores, así fue como originalmente apareció en nuestra legislación electoral en el año de 1843.

Segunda.- Como órgano cuya tarea consiste en el escrutinio y cómputo de los votos emitidos fuera de su seno, como fue el caso del Colegio Electoral para la elección de Presidente de la República e individuos de la Suprema Corte de Justicia, instituido por la Constitución de 1857.

Tercera.- Como órgano que califica la validez de la elección de sus miembros, como el caso de los Colegios Electorales de la Cámara de Diputados y Senadores, introducidos por este

²⁹ TERRAZA SALGADO, Rodolfo. El Control Jurisdiccional de Función Estatal Electoral en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obra inédita, Tribunal Federal Electoral, México 1992, p. 9

³⁰ *idem*.

nombre por primera vez en nuestro derecho constitucional en la reforma al artículo 60 hecha en diciembre de 1977.³¹

Ahora bien, aún cuando fue hasta este año de 1977 que se plasmó en el texto constitucional el término de colegio electoral en términos de la última connotación, nos encontramos que dichos colegios existen y funcionan desde tiempos pasados bajo el dogma de que sus resoluciones son definitivas e inatacables, lo que dejó "...la más amplia libertad para que el Congreso, en su ley orgánica o en las electorales, determinara la forma y términos en que la calificación habría de llevarse a cabo. Tradicionalmente, las normas reglamentarias sobre esta materia han sido escuetas, lo que permitió una acción libérrima de los colegios electorales."³²

Así las cosas, con la reforma de 1977 se reglamentó la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados y Senadores, conforme a la nueva configuración de dicha cámara legislativa, basado en un sistema electoral mixto preponderantemente mayoritario con elementos de representación proporcional.

Por otro lado, la iniciativa del Ejecutivo Federal para la reforma 1977, trajo consigo la reforma y adición al artículo 60 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, en el cual se establece el Recurso de Reclamación, adicionándose los siguientes párrafos:

"Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si la Suprema Corte de Justicia considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de la misma, lo hará del conocimiento de dicha cámara para que emita nueva resolución misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable, estableciendo la ley los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará el recurso."

De lo anterior, se desprende que las resoluciones que, con motivo del recurso de reclamación, dictara la Suprema Corte de Justicia eran meramente de carácter declarativo y no definitivas, de ahí que el Colegio electoral o la Cámara de Diputados pudiesen apcargarse o no a la declaración de la Corte.

El citado recurso de reclamación dio lugar a diversas críticas, entre las cuales destaca de manera toral, la relativa a que dicho recurso significaba la injerencia de un poder en la esfera de competencia de otro, aduciendo que era inconveniente involucrar a un poder eminentemente jurídico como lo es la Suprema Corte de Justicia en el conocimiento de asuntos de carácter político, pues desnaturaliza su principal función jurisdiccional.

³¹ OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, J. Fernando. *Los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores y Asamblea de Representantes*, trabajo presentado en el Diplomado de Derecho Electoral Mexicano, Centro de Documentación del Tribunal Federal Electoral, p. 2

³² FRANCO GONZÁLEZ SALAS, Fernando. *Normas de Calificación y de Funcionamiento del Congreso de la Unión, en Nuestra Constitución*. Tomo IV, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación, México 1991, p. 65

Por su parte, Rodolfo Terrazas Salgado, esgrime que no es pertinente considerar que la legalidad de una elección pudiese estar garantizada sólo por que en el desarrollo de las distintas etapas de los procesos electorales, intervienen órganos colegiados integrados por representantes de diversos grupos sociales, sino que además comete el error de poner a la Corte en una situación de inferioridad respecto de los órganos electorales al considerársele solamente como una etapa más de los procesos electorales y sin conferirle un poder decisorio.³³

Otro aspecto derivado de la presente reforma, es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer del recurso de reclamación, debería de actuar como tribunal de derecho y no como un órgano político-electoral, ya que analizaría los hechos tal y como aparecieran probados y resolvería con los elementos de convicción que se le presentaran. Las resoluciones que emitiera tendrían únicamente carácter declarativo y, en consecuencia, no convalidarían ni anularían la calificación efectuada por el colegio electoral.

Con lo anterior, se buscaba limitar el ejercicio de esta facultad al examen de la legalidad de la elección, en virtud de que la resolución que se emitiera no implicaría un cuestionamiento de la investidura de los integrantes de los Poderes Legislativos y Ejecutivo en funciones, ni daría base para analizar la competencia de origen de los mismos.

Un grupo de intelectuales consideraban que la intervención del Máximo tribunal en la calificación de las elecciones de los integrantes del Poder Legislativo resultaba poco afortunada, toda vez que implicaba una violación al principio de separación de poderes ya que en un régimen presidencial los poderes políticos tienen un régimen constitucional independiente y el hecho de darle participación al Poder Judicial en la calificación de las elecciones del Poder Legislativo, lo colocaba, en alguna medida, por encima de dicho poder, lo que resulta políticamente inadmisibile.³⁴

Otra de las críticas que el recurso de reclamación recibió, radicó en el hecho de que las resoluciones que dictara la Corte fueran únicamente declarativas y que pudieran ser revisadas por el colegio electoral, ya que no se podían considerar como resoluciones propiamente dichas, sino como meras recomendaciones, y ante la eventualidad de que la Cámara de Diputados no ratificara la opinión de la Corte, ésta perdería su carácter de suprema y se podrían provocar enfrentamientos entre ambos órganos.

En nuestra opinión, el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, minimizó la trascendencia de las funciones de la Corte, pues su actuación en el citado recurso estaba limitada a analizar, estudiar y examinar, pero no a decidir con carácter definitivo.

Como consecuencia de la reforma y adición al artículo 60 Constitucional en comento, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977 la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, cuyo título quinto llevaba el rubro “De lo

³³ TERRAZA SALGADO, Rodolfo, op. cit. P. 12.

³⁴ PATIÑO CAMARENA, Javier. Derecho Electoral Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México 1994, p. 465.

contencioso Electoral”, que comprendía tres capítulos, el primero trataba “De las nulidades”, el segundo “De los recursos” y el tercero “De las sanciones”, siendo el primer ordenamiento legal que sistematizó los recursos que podían interponerse en contra de los actos y resoluciones de los organismos electorales, los cuales son los siguientes.³⁵

- 1.- Recurso de inconformidad.- En contra de los actos del Registro Nacional de Electores;
- 2.- Recurso de protesta.- Procedía en contra de los resultados contenidos en las actas finales de escrutinio de las casillas; se interponía ante la casilla el día de la elección o ante el comité distrital electoral dentro las 72 horas siguientes a la conclusión del acta final del escrutinio, conociendo el comité distrital electoral.
- 3.- Recurso de queja.- En contra de los resultados contenidos en el acta de cómputo distrital de la elección de diputados por mayoría relativa.
- 4.- Recurso de revocación.-Contra los acuerdos de la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales electorales y los comités distritales electorales.
- 5.- Recurso de revisión.- Que procedía cuando la inconformidad, la protesta, o la revocación no fueren tramitadas, no se resolvieran dentro de los plazos legales o la resolución recaída a ellas contrariase algún precepto expreso de la ley.

Finalmente podemos afirmar que estos medios de impugnación, junto con el recurso de reclamación que se interponía ante la Suprema Corte, fueron el primer intento por constituir un verdadero procedimiento contencioso electoral, demostrándose que un sistema de recursos podía ser compatible con la inmediatez y las formas expeditas que requieren los procesos electorales.

1.3 Reforma Político-Electoral de 1986 y el Tribunal de lo Contencioso Electoral

Esta reforma política electoral tiene la importancia de que elevó a rango constitucional la obligatoriedad del contencioso electoral debido a que las reformas de 1977 y 1981 no alcanzaron los fines para los cuales fueron realizadas, se fue gestando la idea de revisar nuevamente la legislación electoral a fin de adecuarla a la realidad política del país, para lo cual se llevó a cabo el llamado proceso de renovación política.

Es así como el Código Federal Electoral, publicado el 12 de febrero de 1987, fue la expresión electoral del proceso de renovación política del Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado. El proceso de renovación política que incluyó reformas constitucionales en materia política, publicadas el 15 de diciembre de 1986, fue uno de los perfiles generales de gobierno. La formulación de la renovación política se instrumentó mediante una amplia e intensa consulta a la sociedad para que expresara su sentir y sus planteamientos en torno a la invitación presidencial.³⁶

³⁵ Artículos 225 al 234 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales.

³⁶ GARCÍA OROZCO, Antonio. Legislación Electoral Mexicana, 1812-1988, Adeo Editores, México, p.48.

En el cual se propuso la reforma al artículo 60 Constitucional entre otros preceptos, con la finalidad de derogar el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, en lo que se refería a la calificación de la elección de sus miembros.

En la citada iniciativa de reforma, se consideró que el prestigio y las facultades de la Corte debían quedar apartadas del debate político, sin dejar de proporcionar una instancia para vigilar y controlar el desarrollo del procedimiento electoral y su apego a la ley en la materia. Se propuso derogar el señalado recurso de reclamación ante la Corte y en su lugar, establecer un tribunal especializado con plena autonomía para resolver todas las controversias de carácter político-electoral, dejando al colegio electoral de cada cámara su facultad de autocalificación como última instancia en la materia, con el fin de mantener el equilibrio y la división de poderes prevista en nuestra Constitución.

Como consecuencia de lo anterior, por decreto del día once de diciembre de 1986, el Congreso de la Unión decretó la reforma al artículo 60 de la Constitución, para quedar como sigue:

Artículo 60.- "Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas. Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, la ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos. Además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta constitución y las leyes que de ella emanen e instituirán un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del tribunal serán obligatoria y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia de la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables".

Sin embargo, esta disposición resultaron insuficiente, puesto que no se precisaba la naturaleza de este tribunal, ni sus bases organizativas ni funcionales.

Por su parte la exposición de motivos del Código Federal Electoral, cuya iniciativa se presentó en la Cámara de Diputados el 11 de noviembre de 1986, expresó respecto al nuevo Tribunal de lo Contencioso Electoral:

"El libro séptimo agrupa sistemáticamente el conjunto de recursos que los ciudadanos, los partidos políticos y sus representantes, tienen derecho a interponer contra actos o resoluciones que consideren violatorios de sus derechos electorales, recursos que serán resueltos por un Tribunal de lo Contencioso Electoral. Este Tribunal de nueva creación en nuestras prácticas electorales constituirá un elemento más que garantice a los ciudadanos y partidos políticos el cumplimiento de las normas electorales. Su creación y su función en los procesos electorales responde el propósito de aumentar las medidas que hagan de los procesos electorales además de procesos políticos, procesos regido por el derecho. El tribunal dotado de plena autonomía será competente para determinar la legalidad y cumplimiento de los procesos y la observancia de las normas electorales. La simplicidad de los recursos y de su tramitación y resolución aumentarán las garantías de legalidad de los procesos electorales."³⁷

³⁷ Código Federal Electoral. Comisión Federal Electoral, México, 1987, p. 67-68.

De esta manera el Código Federal Electoral de 12 de febrero de 1987, instituyó la existencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral, cuya definición quedó regulada en el artículo 352, el cual sostenía lo siguiente:

“El Tribunal de lo Contencioso Electoral es el organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja...”

Se consideró a dicho tribunal como el primer tribunal especializado para dirimir controversias electorales, el cual se constituyó, como un instrumento legal que dotó a los partidos políticos de un elemento más de garantía y confianza, toda vez que eran ellos los que proponían al Congreso de la Unión quienes serían los magistrados de este órgano jurisdiccional.

Podemos afirmar que el Tribunal de lo Contencioso Electoral, tuvo su origen en el derecho electoral comparado, particularmente en base a la experiencia de este tipo de órganos jurisdiccionales en América Latina, como son los casos de Costa Rica, Brasil, Guatemala, Honduras y Venezuela. Se pensó que con la creación de este tribunal se cumplía con el propósito de que fuera un órgano imparcial el encargado de controlar la imparcialidad y legalidad de los procesos electorales, lo que permitía al Derecho Electoral Mexicano acercarse a la modernidad impuesta por las tendencias más avanzadas en el tema.

Los recursos que configuró el Código Federal Electoral multicitado, para que conociera y resolviera el Tribunal de lo Contencioso Electoral eran el de apelación, que procedía en contra de las resoluciones dictadas al resolverse el recurso de revisión (dictadas por el órgano electoral jerárquicamente superior a aquel cuyo acto se impugnaba), así como en contra de las resoluciones de la Comisión Federal Electoral dictadas sobre la revocación; y el recurso de queja que tenía por objeto obtener la declaración de nulidad de votación emitida en una o varias casillas o, en su caso, el de la elección efectuada en determinado distrito electoral o entidad federativa, si se acreditaba alguna o algunas de las causas que en dicho ordenamiento se contemplaron.

Si bien es cierto que las resoluciones dictadas por el tribunal recaídas a los recursos de queja eran obligatorias para los recurrentes y para los órganos electorales, además de que en contra de ellas no procedía recurso ni juicio alguno, también es cierto que carecían de definitividad porque en términos del artículo 60 constitucional, estas determinaciones podían ser modificadas por los respectivos colegios electorales, sin necesidad de fundar, motivar u observar límite alguno en la calificación que al efecto dictaran dichos colegios. “En consecuencia en materia de nulidad de elecciones la queja no era sino una instancia previa constituyendo la última instancia la calificación del colegio electoral, el cual resolvía en definitiva sobre la validez o nulidad de una determinada elección.”³⁸

³⁸ PATIÑO CAMARENA, Javier, op. cit., p. 491.

El Doctor Ignacio Burgoa criticó severamente al multicitado Tribunal, denominándolo como un simple órgano revisor, debido a que para él, este no reunió los atributos de todo tribunal y calificó de falsa la denominación de contencioso electoral.³⁹

Para Mauricio Rossell la naturaleza jurídica del precitado tribunal no correspondía a la de un Tribunal Administrativo, toda vez que no resolvía controversias surgidas de actos propios de la administración; su competencia era exclusivamente electoral. Agrega el autor que no era un órgano parte del Poder Ejecutivo, sino que formaba parte del Poder Legislativo, y por tanto un órgano legislativo con funciones jurisdiccionales.⁴⁰

En lo referente a su estructura, el artículo 353 del Código Federal Electoral estableció que el Tribunal de lo Contencioso Electoral estaría formado por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios nombrados por el Congreso de la Unión en el mes de mayo anterior a la elección de que se tratara, según la propuesta que los partidos políticos presentaran a la Cámara de Diputados, la cual a su vez la turnaría a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la cual en un plazo que no excediera de quince días debía presentar un dictamen en el que se propusiera la designación de los integrantes del tribunal. El citado dictamen se sometía entonces a la consideración de la asamblea y en caso de que fuera aprobado, se turnaba a la Cámara de Senadores. El nombramiento de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Electoral sería para ejercer sus funciones en dos procesos electorales ordinarios sucesivos y tenían la posibilidad de ser ratificados en su nombramiento.

Tal y como lo disponía el artículo 361 del Código Federal Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Electoral siempre resolvía en pleno, que debía integrarse con un mínimo de seis magistrados incluyendo al presidente y las resoluciones se tomaban por mayoría de votos, pero en caso de empate, el presidente del tribunal tenía voto de calidad. Añadía el artículo que las audiencias eran de carácter público.

Como ya se había mencionó, el Código Federal Electoral en su artículo 313 estableció diferentes recursos que podían interponerse dependiendo de la etapa del proceso electoral. Es así que durante la etapa preparatoria de la elección, se podían promover los recursos de revocación, revisión y apelación. Por su parte el recurso de queja se podía incoar, a fin de impugnar los cómputos distritales y la validez de cualquier elección.

El órgano jurisdiccional en estudio era competente para conocer y resolver los recursos de apelación que fueran interpuestos para impugnar las resoluciones dictadas al resolverse los recursos de revisión y revocación, debiendo ser interpuestos ante el organismos electoral que había resuelto el recurso de revisión o de revocación en el término de tres días que empezaban a contar a partir del día siguiente en que se hubiere notificado la resolución recurrida.

³⁹ BURGOA ORIHUEI A, Ignacio, *Dialéctica sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral*, Editorial, Porrúa quinta edición, México 199, pp. 29-32.

⁴⁰ ROSSELL, Mauricio, *La Reforma Política en México y el Tribunal Federal Electoral*, Joaquín Porrá, México, 1988, p. 262.

La resolución de los recursos de revisión promovidos contra actos de las delegaciones del Registro Nacional de Electores y de las comisiones locales electorales eran competencia de las comisiones estatales de vigilancia, sin embargo los recursos de revisión interpuestos contra actos de los comités distritales electorales y en general, de los recursos de revisión y revocación interpuestos dentro de los cinco días previos al de la elección eran resueltos por el Tribunal de lo Contencioso Electoral al resolver los recursos de queja con los que tenía relación, esto ante la inminencia de la celebración de la jornada electoral y atendiendo al principio de definitividad de las etapas del proceso electoral.

El recurso de apelación procedía en contra de las resoluciones emitidas por la Comisión Federal Electoral, cuando conocía y resolvía los recursos de revocación que eran interpuestos contra sus propios actos.

Mediante el recurso de apelación, también se podían impugnar las resoluciones dictadas por las comisiones locales y estatales de vigilancia del Registro Nacional de Electores al resolver, dentro de la esfera de su competencia, los recursos de revisión interpuestos contra actos relacionados con el padrón electoral.

Los efectos jurídicos de las resoluciones dictadas por el Tribunal en virtud del recurso de apelación podían ser la confirmación, modificación o la revocación de la resolución o acto que se recurría. Cabe mencionar que las resoluciones dictadas en el recurso de apelación tenían carácter de definitivas, inatacables y obligatorias.

Un aspecto importante, era el desafortunado hecho de que la ley no concedía a dicho tribunal medio jurídico alguno para hacer cumplir de manera coactiva sus resoluciones, quedando entonces su eficacia prácticamente sujeta a la buena fe del organismo electoral cuyo acto fue recurrido.

En lo que respecta al recurso de queja, sólo podía ser interpuesto por los partidos políticos para cuestionar la validez de los resultados de las actas de cómputo distrital, con la finalidad de obtener la declaración de nulidad de la votación en una o varias casillas o de un distrito electoral; Por lo anterior es de subrayar que el ámbito de competencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral se ampliaba de manera excepcional para conocer y resolver los recursos de revisión y de revocación, siempre y cuando estos fueren interpuestos dentro de los cinco días previo a la elección y que el recurso en cuestión tuviera relación con el recurso de queja que hubiere interpuesto un partido político.

La actuación de este primer Tribunal Electoral fue sin duda muy valiosa, especialmente si se toma en cuenta que fue pionero en el naciente Derecho Procesal Electoral, ello significó, luego, un gran paso en el avance de la democracia en el país, y la oportunidad de judicializar las inconformidades que se originaran con motivo del ejercicio electoral.

1.4 Reforma Política de 1990 y la creación del Tribunal Federal Electoral

El Tribunal de lo Contencioso Electoral, recibió diversas críticas, entre ellas, la del maestro Ignacio Burgoa, el cual lo denominó a dicho tribunal como un simple órgano revisor, debido a que para él, éste no reunió los atributos de todo tribunal y calificó de falsa la

denominación de contencioso electoral.⁴¹ Por su parte los partidos políticos consideraron que la regulación jurídica del Código Federal Electoral de 1987 en materia de calificación de elección, entre otras, resultó muy deficiente sobre todo después de las elecciones del seis de julio de 1988, las cuales sin duda fueron las más controvertidas en la historia moderna de México, de tal suerte que el sistema presidencial que de ellas emergió se vió en una situación de vacío de poder, en virtud de la total falta de legitimidad.

De esta manera se fue creando un consenso general en el sentido de revisar de una vez más las disposiciones constitucionales y legales a fin de mejorar el sistema de calificación electoral con el fortalecimiento del tribunal electoral, mediante una ampliación de su competencia.

El destacado jurista Fernando Franco González comenta lo siguiente:

“con las reformas de 1986 se llegó a la instauración de un tribunal, que tendría la competencia que le otorgara la ley. Pero al dar el primer paso, el tribunal sólo es competente para garantizar la legalidad de los procesos electorales. En consecuencia, no existe un órgano competente que resuelva los problemas de constitucionalidad respecto de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos. Este es un aspecto que a mi juicio debería de revisarse, otorgando al Tribunal Electoral competencia constitucional en materia política, pues en cualquier régimen de derecho se deben de establecer las instituciones y procedimientos que garanticen los derechos y prerrogativas constitucionales político-electorales de los individuos y organizaciones políticas.

Por otra parte agrega, que se debe revisarse cuidadosamente el alcance de las resoluciones del tribunal frente a los Colegios Electorales. Mucho se ha cuestionado el sistema de autocalificación, pues en muchas ocasiones se llega a la imposición y falta de fundamento en las resoluciones que se adoptan. En este sentido lo conveniente sería que las resoluciones se apegaran al marco jurídico y de no hacerlo los interesados tuvieran alguna vía de impugnación; la lógica indica que por la evolución de las instituciones⁴² mexicanas esto correspondiera al Tribunal Electoral. Asimismo finaliza el maestro Franco, que lo ideal sería que el tribunal llegase a tener facultades para declarar la nulidad, independientemente de que los Colegios Electorales sigan siendo la última instancia en la calificación de las elecciones. Si se opta por este camino, debe establecerse el procedimiento para que los Colegios Electorales revisen la resoluciones del Tribunal y en su caso las confirmen, modifiquen o revoquen.”

En opinión del investigador norteamericano Todd Eisenstat “el régimen se vio obligado a conceder una serie de reformas electorales que condujeron a este punto, debido a una combinación de razones: la debilidad de la fuerza electoral del PRJ y las divisiones internas dentro del partido, el ascenso de la oposición y la influencia de la comunidad internacional, pero sin lugar a dudas, el evento singular e importante que sirvió para establecer el imperativo de las reformas electorales fue claramente la elección federal de 1988 y la subsecuente ausencia de credibilidad del Expresidente de México I.c. Carlos Salinas de Gortari.”⁴³

⁴¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. cit.* pp. 29-32

⁴² FRANCO GONZÁLEZ SALAS, Fernando. *El Tribunal de lo Contencioso Electoral, su funcionamiento y su futuro.* En informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, México, 1988, pp. 199-201.

⁴³ *Ibidem.* pp. 994 y 995.

Es así, que el titular del Ejecutivo Federal propuso a la nación un nuevo acuerdo político reconociendo, así, la necesidad a fondo de revisar la legislación federal electoral, a fin de establecer reformas que imprimieran mayor seguridad y certeza a los resultados de los procesos electorales, y donde los temas de calificación de las elecciones y el tribunal electoral debían ocupar un lugar primordial.

En respuesta a los planteamientos anteriores durante el año de 1989 la Comisión Federal Electoral y la Cámara de Diputados convocaron a una serie de foros de consulta con objeto de conocer los cambios que en materia electoral se consideraban indispensables.

Con base a conclusiones a las que llegaron en dichos foros, los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, elaboraron una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismas que fueron aprobadas por el Constituyente Permanente y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el seis de abril de 1990.

El dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, realizó de la mencionada iniciativa, manifestó que "en las distintas sesiones celebradas sobre el particular, se pudo llegar a ocho puntos de coincidencias básicas, los cuales son lo siguientes:

- 1) *Existencia de un tribunal federal con suficiente competencia y atribuciones*
- 2) *Actuación de dicho tribunal en Salas Regionales con el concurso de jueces instructores*
- 3) *Resoluciones del tribunal con carácter obligatorio y vinculante*
- 4) *La calificación electoral de ser jurídico-política.*
- 5) *Existencia de medios de impugnación administrativo y jurisdiccionales respecto de los diferentes actos del proceso electoral*
- 6) *Principio de definitividad en la etapas electorales*
- 7) *Dictamen inmediato por el órgano calificador de aquellas constancias que no hubiesen sido impugnadas.*

"De igual manera se estimó que el sistema de recursos y el tribunal serían la garantía que los actos y resoluciones electorales deberían someterse al principio de legalidad.

Se coincidió, asimismo, que en la hipótesis de prevalecer el sistema de autocalificación, los colegios electorales se integrarán con un menor número de miembros."⁴⁴

De esta manera, en materia de calificación de elecciones se reformaron los artículos 41 y 60 constitucionales, en los que se estableció las bases organizativas y funcionales de los nuevos órganos electorales, denominados legalmente Instituto Federal Electoral y Tribunal Federal Electoral, los cuales junto con la nueva regulación a colegios electorales conformaron, en su conjunto, un sistema de calificación de elecciones normado por el principio de legalidad.

Como resultado de dichas reformas constitucionales se precisó que la organización de las elecciones federales se consideraría una función estatal que se ejercería a través de los Poderes Legislativos y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos. Esta función se realizaría a través de un organismo público

⁴⁴ Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, cit. por Terrazas Salgado, Rodolfo, op. cit., p. 37.

denominado Instituto Federal Electoral, considerado como autoridad en la materia, que sería autónomo en sus decisiones y cuyas actuaciones se ceñirían a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

Asimismo, se dispuso la creación del Tribunal Federal Electoral, al cual se le confirió el carácter de organismo jurisdiccional y autónomo, que se integraría con cinco magistrados electos por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados de entre los propuestos por el Presidente de la República, pero que una vez que estuvieran en funciones sólo serían responsables ante el mandato de la ley.

El Tribunal Federal Electoral fue definido constitucionalmente como “órgano jurisdiccional en materia electoral, lo cual resulta una tautología que tiene su justificación histórica, toda vez que las reformas de 1986 al artículo 60, también habían aludido a un tribunal que sin embargo, la ley reglamentaria definió erróneamente como organismo autónomo de carácter administrativo, por lo tanto la intención del Constituyente fue asegurar que la naturaleza jurídica del tribunal electoral no fuera desvirtuada por el legislador secundario al momento de reglamentar el precepto constitucional.”⁴⁵

En este aspecto, tenemos que esta definición constitucional trata de remarcar la “independencia en el ejercicio de sus funciones, pero también a su autonomía orgánica del Poder Judicial; e igualmente, al subrayar su calidad de órgano jurisdiccional, el legislador ordinario tendrá que ser cuidadoso para establecer en la ley los mecanismos que le permiten actuar como tal, y por lo tanto, se tendrán que ampliar su competencia y facultades.”⁴⁶

En el artículo 41 constitucional se sentaron las bases para la configuración de un sistema de medios de impugnación cuya finalidad sería la de dar definitividad a las distintas etapas del proceso electoral y garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. El conocimiento de los recursos que formaría este sistema de medios de impugnación, le correspondería al Instituto Federal Electoral, como órgano encargado de la organización de las elecciones (recursos administrativos de aclaración y revisión), y al Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional en materia electoral (recursos de apelación e inconformidad)

Por su parte, el artículo 60 constitucional fue reformado a efecto de incorporar al Tribunal Federal Electoral en el proceso de calificación, por lo que, de conformidad con sus párrafos cuarto y quinto, se dispuso que las constancias de mayoría que no fueran impugnadas ante el Tribunal Federal Electoral ya no serían materia de impugnación en los colegios electorales, por lo que deberían aprobarse en sus términos, salvo en el caso de que existieran hechos supervenientes que obligaran a su revisión por el propio colegio electoral.

Cabe aclarar que las resoluciones del Tribunal Federal Electoral no se impugnaban ante el colegio electoral, sino que estos colegios, las podía o no tomar en cuenta, inclusive modificarlas, siempre y cuando, ocurrieran los siguientes supuestos: 1) No estuvieran

⁴⁵ TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, *op cit.*, p. 40.

⁴⁶ FRANCO GONZALEZ SALAS, Fernando *La Reforma Electoral en la Transformación del Estado Mexicano*, Editorial Diana, S.A., México 1989, p. 30

fundadas ni motivadas; 2) Violación de pruebas o bien se demostrara que fueran contrarias a derecho.

Se estableció que las resoluciones del Tribunal Federal Electoral tendrían un carácter obligatorio y vinculante para los colegios electorales, toda vez que para su modificación se requería del voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, y debiendo fundar y motivar su resolución.

A efecto de reglamentar las bases constitucionales arriba descritas, el Congreso de la Unión aprobó y promulgó el 15 de julio de 1990 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su libro sexto reguló la organización y funcionamiento del Tribunal Federal Electoral

Se estableció que el Tribunal Federal Electoral, funcionaría en pleno o en salas⁴⁷ resolviendo en una sola instancia y sus sesiones serían públicas; además de que se integrarían con 17 magistrados propietarios (cinco de la Sala Central y tres magistrados para cada una de la salas regionales), por 6 magistrados suplentes (dos de la Sala Central y un magistrado suplente para cada sala regional) y al menos por veintiocho jueces instructores (cinco por cada una de las salas que lo integraban).

Por otro lado, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 estableció en su libro séptimo los medios de impugnación en la materia, los cuales clasificó atendiendo al tiempo en que se podían interponer:⁴⁸

I. Durante los dos años anteriores al proceso electoral, los recursos de:

Revisión. Los partidos políticos podían interponer en contra de los actos o resoluciones de los consejos, junta y en general cualquier órgano distrital o local del Instituto; este recurso era competencia del órgano del propio instituto jerárquicamente superior a aquel que actuó o resolvió.

Apelación. Los partidos podían interponer dicho recurso ante la Sala Central del Tribunal Federal Electoral quien era competente para sustanciarle y emitir su resolución, en contra de las resoluciones recaídas al recurso de revisión y en contra de los actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto.

II. Durante el proceso electoral, se interponían los siguientes medios de impugnación:

Recurso de Revisión. Que podían interponer los partidos políticos en contra de los actos o resoluciones de los órganos del Instituto Federal Electoral ante el órgano jerárquicamente superior al que había realizado el acto o dictado la resolución; también lo podían interponer los ciudadanos en el caso de inclusión o exclusión indebida de la lista nominal de electores.

⁴⁷ El Tribunal Federal Electoral se integraba de una Sala Central, con carácter permanente, y cuatro salas regionales, que sólo funcionaban durante los procesos electorales federales ordinarios y cuyas sedes eran las ciudades cabeceras de circunscripción plurinominal. (D.f. Durango, Xalapa, Guadalajara y Toluca)

⁴⁸ Artículos 294 y 295 del Código Federal Electoral de 1990.

Recurso de Apelación. Los partidos políticos podían interponer dicho recurso ante el Tribunal Federal Electoral, para impugnar las resoluciones de los órganos del Instituto recaídas al recurso de revisión, y en contra de los actos o resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral

Recurso de Inconformidad. Los partidos políticos podían objetar ante las salas del Tribunal Federal Electoral los resultados de los cómputos distritales o de entidad federativa por nulidad de votación emitida en una o varias casillas, o para solicitar la nulidad de una elección.

En síntesis, podemos afirmar que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales reguló al Tribunal Federal Electoral como un organismo jurisdiccional autónomo en materia electoral, competente para conocer y resolver los recursos de apelación e inconformidad, así como para imponer sanciones administrativas a los partidos políticos que incumplieran con sus obligaciones o con las resoluciones del Instituto Federal Electoral; así mismo se preceptuó que en contra de las resoluciones de dicho órgano jurisdiccional no procedía juicio ni recurso alguno y las que dictara con posterioridad a la jornada electoral sólo podrían ser revisadas y modificadas en su caso por los colegios electorales, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes, siempre y cuando de su revisión se pudiese deducir que existieron violaciones en la admisión y valoración de pruebas o en su motivación o cuando la resolución se hubiese dictado en forma contraria a derecho.

1.5 Reformas Constitucionales de 1993 y 1994 (Desaparición del Sistema de Auto calificación)

A pesar de los avances que hasta este momento se habían dado en materia de calificación de elecciones, estos se seguían considerando insuficientes, sobre todo en lo referente a la calificación de las elecciones.

Las críticas que se dieron fueron múltiples, pero la fundamental consistía en que a través del sistema de autocalificación se eliminaban los sistemas de control externo de las elecciones internas. Es decir, ocupando un adagio coloquial, la ropa sucia o la conciencia política sucia se lava en casa y no quedaba oportunidad para, desde afuera señalar los vicios de ilegalidad. La soberanía de cada cámara legislatora, expresada en la autocalificación se convertía en un tapujo que ocultaba muchas irregularidades sin control, repercutiendo en una falta de credibilidad frente a la sociedad.

Por otra parte, periódicamente resultaba no solo inexacta sino francamente erróneo el concepto de la autocalificación, pues no era verdad que cada cámara calificara la elección de sí misma. Era un órgano distinto, con integración y composición diferentes, con funciones específicas y con vida efímera, quien lleva la función calificadora. El colegio electoral no es sinónimo ni equivalente a la Cámara, pues aquel ni siquiera tenía funciones de naturaleza legislativa, sólo cumplía su breve función calificadora que más se aproxima por su naturaleza, a lo jurisdiccional que a lo legislativo.

Uno de los problemas más irresoluble, radicaba en la de por sí difícil tarea de calificación (resultante de su naturaleza eminente jurisdiccional, que consistía en decidir sobre la validez y el sentido de un proceso electoral) de que, siendo exigencia primaria del órgano calificador una inamovible imparcialidad, un sentido muy objetivo y definitivo del valor de los hechos y los documentos sobre los que iba a juzgar, citación que resultaba difícil en extremo, encontrar esa imparcialidad y esa objetividad en órganos que, de alguna manera, están poseídos por las pasiones partidistas propias de las ideas electoreras.

Lo anterior lo robustece el jurista y politólogo Emilio KRIEGER, quien afirma:

“Descabellada y antinatural sería una pretensión de imparcialidad y objetividad en el seno de un órgano integrado por miembros de los partidos políticos que han participado en elección que va ser calificada. Por ello el sistema que ha prevalecido en el país, al que erróneamente hemos llamado de autocalificación, nos ha llevado a las mas grotescas maniobras, encaminada a legitimar, por decisión de la mayoría del partido dominante, al proceso electoral sujeto a examen y determinación del sentido de los votos real y validamente.”⁴⁹

En este tenor una vez celebradas las elecciones federales de 1991, las distintas fuerzas políticas del país insistieron en la revisión del marco constitucional y legal de los procesos electorales, y en 1993, atendiendo a diversas voces de la sociedad, los partidos representados en el Congreso de la Unión identificaron sus puntos de consenso y disenso, lo que permitió que en el mismo año, el Constituyente Permanente aprobará las iniciativas de reformas a la Constitución General, y posteriormente, el Congreso de la Unión modificaría y adicionara diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

“Las reformas constitucionales y legales de 1993 y 1994 ampliaron las instancias de defensa legal para los partidos políticos y ciudadanos, establecieron reglas más claras para utilizarlas, facilitaron el acceso a la impartición de justicia, y consolidaron la profesionalización de la actividad jurisdiccional electoral.”⁵⁰

Se reformó el artículo 41 de la Constitución de la República a efecto de caracterizar al Tribunal Federal Electoral ya no solo como un órgano jurisdiccional autónomo, sino como máxima autoridad jurisdiccional electoral, “que tiene a su cargo sustanciar y resolver en forma definitiva e inatacables los recursos que se le presenten durante las distintas etapas del que integran el proceso electoral. Resultó novedoso, el que, conociera de las diferencias o conflictos laborales que surjan entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores o el propio Tribunal y sus empleados.”⁵¹

Con el fin de conformar a dicho órgano jurisdiccional electoral federal con un matiz netamente jurídico, se creó la Sala de Segunda Instancia la cual se integraría para cada proceso electoral con cuatro miembros de la judicatura federal y el propio Presidente del Tribunal, quien la presidiría, y que conocerá del recurso de reconsideración que los partidos

⁴⁹ KRIEGER, Emilio. La Problemática del Derecho Electoral Mexicano en Derecho y Legislación Electoral, Problemas y Proyectos. Centros de investigaciones Interdisciplinarias en humanidades (UNAM) y Editorial Miguel Angel Porra, México 1993, pp. 96-100.

⁵⁰ Tribunal Federal Electoral. Información General. México 1994, p. 7-8.

⁵¹ OROZCO GÓMEZ, Javier, *op. cit.*, p. 238.

políticos interpusieran en contra de las resoluciones de fondo de las salas regionales del Tribunal, que recaigan al recurso de inconformidad, o para impugnar las resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral en asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

El artículo 60 constitucional se reformó a efecto de suprimir el sistema de autocalificación y en consecuencia a los colegios electorales de las cámaras del Congreso de la Unión, y establecer un sistema de calificación que comprende dos momentos:

El administrativo, que se efectuó en el seno de los consejos general, locales y distritales del Instituto Federal Electoral, ya que se les faculta para formular la declaración de validez de las elecciones de diputados de mayoría relativa y de senadores; así como declarar la validez de la elección y hacer la asignación de diputados de representación proporcional. Además, eran competentes para expedir las constancias de mayoría y de asignación correspondiente y otorgarlas a la fórmula de candidatos ganadora.

b) El Jurisdiccional, que iniciaba en el momento en que algún partido político impugnase ante las salas del Tribunal Federal Electoral el cómputo de alguna elección, las correspondientes declaraciones de validez, o la expedición de las constancias de mayoría o de asignación, ya sea de diputados o de senadores por ambos principios; lo anterior significa que le correspondería al Tribunal, como máxima autoridad electoral calificar a través de un procedimiento contencioso y conforme a la letra de la ley o su interpretación jurídica, las elecciones impugnadas. Las resoluciones recaídas al recurso por el que se impugnan la declaración de validez o el otorgamiento de constancias podían ser revisadas y modificadas, en su caso, por la Sala de Segunda Instancia del propio Tribunal Federal Electoral siempre que el recurrente hiciera valer agravios debidamente fundados por los que se pudiera modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta Sala de Segunda Instancia eran definitivos e inatacables.

En cuanto a los medios de impugnación, desaparece el recurso de aclaración, estableciéndose dos recursos que se podían hacer valer entre dos procesos electorales ordinarios, los cuales son:

- a) Recurso de revisión.
- b) Recurso de apelación.

Los recursos que se pueden interponer en el año de elecciones federales son:

- Recurso de revisión.
- Recurso de apelación.
- Recurso de inconformidad.
- Recurso de reconsideración.

En cuanto a la calificación de la elección de Presidente de la República, la reforma de 1993 estableció la Cámara de Diputados continuaba con la facultad de erigirse en colegio

electoral a fin de realizar tal función, para lo cual se procedía de conformidad con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.⁵²

Las reformas de 1993 y 1994 definieron al Tribunal Federal Electoral como un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal, que tenía a su cargo el conocimiento y resolución de los medios de impugnación de su competencia que se le presentasen durante las distintas etapas del proceso electoral y de los conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus trabajadores y entre el propio Tribunal y sus servidores, garantizando que los actos y resoluciones de las autoridades electorales, se sujetarán invariablemente al principio de legalidad.

Considero que las reformas mencionadas, fortalecieron al Tribunal Federal Electoral, en el sentido de que se le atribuyeron mas facultades, lo que fortaleció de manera importante su autoridad e independencia en el ámbito electoral.

1.6 La Reforma Política Electoral de 1996

El 22 de agosto de 1996 se llevó a cabo una de las más importantes y trascendentales reformas en materia político-electoral, en beneficio a los distintos actores políticos, a las autoridades administrativas y jurisdiccionales, a la misma estructura de los poderes federales y especialmente a la sociedad.

Esta reforma política se originó debido a la profunda crisis que se venía vaticinando en el sistema democrático, por los agudos vicios que tenía arraigados, lo que repercutió la necesidad de revisión, renovación, análisis de los actores políticos, intelectuales, como también la influencia que se tiene por parte de los organismos internacionales especialistas en la materia electoral.

El maestro Fernando Franco, advierte que, “esta reforma representa la consolidación de la judicialización de los procesos electorales, federales y locales, así como el establecimiento expreso, por primera ocasión en la historia jurídica, de órganos y medios de impugnación para el **control constitucional de leyes, actos y resoluciones electorales**.

Continúa diciendo este autor que el recuento de dicha reforma constitucional no debe soslayarse que son presupuestos del contencioso electoral, que en el artículo 41 constitucional en su base IV, establece que deberá existir un **sistema de medios de impugnación que garanticen que todos los actos y resoluciones electorales se ajusten invariablemente a los principios de legalidad y constitucionalidad**, y mantiene el principio de que dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas del proceso electoral...”⁵³

Es necesario destacar que dicha reforma, trajo consigo, bajo el marco constitucional la creación e incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, y

⁵² Artículos 19 y 20 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵³ FRANCO GONZALEZ SALAS, Fernando. Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996. Revista del Tribunal Federal Electoral, vol V, No. 8, 1996, p. 39

otorgársele por disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (arts. 94 y 99) el carácter de órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, con la salvedad de lo referente a las acciones de inconstitucionalidad, prevista en la fracción II del artículo 105 constitucional, las que tiene conocimiento exclusivamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es importante subrayar que uno de los cambios de la presente reforma en la democracia mexicana es que se creó un sistema mixto de heterocalificación de las elecciones, que se reproduce en todo el país, porque corresponde tanto al Instituto Federal Electoral y sus órganos locales, y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como a los diferentes tribunales electorales de las entidades federativas, participar en la calificación de las elecciones y en la resolución de las controversias surgidas de las mismas. Se trata entonces de un sistema de heterocalificación, porque se da la intervención de autoridades materialmente administrativas y jurisdiccionales, regidas por principios jurídicos y no políticos como sucedía anteriormente con los colegios electorales. En esa tesitura, se dio por concluida la calificación política de las elecciones, al desaparecer el Colegio Electoral para la elección de Presidente de la República y abre una nueva etapa de judicialización de los procesos electorales, adoptando un sistema de estricta heterocalificación jurídica, definitiva e inatacable, a cargo de la Sala Superior del Tribunal Electoral para que califique la elección presidencial y haga la declaración de validez de Presidente electo, correspondiéndole a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la facultad de expedir el bando solemne.

La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial, y la competencia otorgada para conocer de los resultados de las elecciones federales, locales estatales y municipales puso fin a la era de las negociaciones extralegales sobre los resultados electorales, de tal manera que comenzó una nueva etapa en la cual los conflictos electorales van a resolverse conforme a criterios netamente jurídicos y no bajo intereses políticos.

El Expresidente de México, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León manifestó plantear una propuesta de reforma en materia político electoral, con mayor alcance, tanto en contenido y calidad de sus postulados. Tal propuesta fue discutida ampliamente por todos los actores de la vida electoral, por medio de mesas de negociaciones, en el cual “los aspectos que cobraron un mayor relieve respecto del tema de la justicia electoral fueron, en términos generales, los siguientes:

- Revisar la estructura y fórmula de integración del órgano encargado de impartir justicia electoral;
- Revisar las reglas y procedimientos relacionados con la procedencia de los recursos contenciosos electorales;
- Establecer mecanismos de protección constitucional respecto de las leyes y actos en materia electoral, y

Establecer mecanismos de protección constitucional a los derechos políticos de los mexicanos.”⁵⁴

El Dr. Flavio Galván Rivera señala que “la comentada evolución legislativa llegó a su máxima expresión el 21 de agosto de 1996, cuando el Constituyente Permanente reformó nuevamente, entre otros los artículos 41, 60, 74 fracción I, 94 y 99 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar el Tribunal Electoral a la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación, en calidad de órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral federal, con excepción de lo previsto en la fracción II del artículo 105 de la propia Ley Suprema de la Federación.”⁵⁵

El Dr. Pérez De los Reyes nos dice claramente que “la reforma político-electoral de 1996 afectó concretamente a los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 74, 94, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, 16 artículos, lo que además claro implicaría reformas legales y reglamentarias en cadena.”⁵⁶

A continuación se sintetizará la esencia de los artículos que desde mi perspectiva son los más relevantes y trascendentales en materia electoral, adhiriéndoles el comentario que formula acertadamente el Dr. Pérez De los Reyes:

Artículo 35. dice: “Son prerrogativas del ciudadano.. III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”.

Comentario. Esta fracción se adicionó para impedir el ingreso corporativo o adscripción masiva de ciudadanos a un determinado partido político.

Artículo 36. dice: “Son obligaciones del ciudadano de la Republica:....III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley.”

Comentario. Se añadió esa última aclaración porque al exigir estar inscrito en el padrón electoral, en las listas nominales, y tener la credencial de elector para ejercer el voto, parecía que la ley respectiva, pedía mas requisitos que los que señalaba la Constitución, como es el caso de ser ciudadano mexicano y gozar de sus derechos políticos; además de que para ser ciudadano se requiere la nacionalidad mexicana, tener 18 años en adelante y un modo honesto de vida.”

Artículo 60. en sus párrafos segundo y tercero dice: “ las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores, podrán ser impugnadas ante las salas regionales del tribunal electoral....”

Las resoluciones de las Salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultados de la elección....

⁵⁴ OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús. *Justicia Electoral en el umbral del siglo XXI*. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo III, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1999, p. 852.

⁵⁵ GALVÁN RIVERA, Flavio. *op. cit.* P. 87.

⁵⁶ PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, *op.cit.* p. 148.

Comentario. Simplemente confirma la desaparición del sistema de autocalificación de las elecciones de diputados y senadores, a través de los colegios electorales respectivos, y la posibilidad de impugnar las designaciones que haga el Instituto Federal Electoral ante el ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Artículo 94. dice “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un tribunal electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal”

Comentario. Con lo indicado en este artículo el Tribunal hasta entonces federal electoral desapareció igual que su naturaleza de tribunal autónomo, y en su lugar se instituyó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ahora integrado al Poder Judicial Federal, lo que indudablemente le da el carácter de Tribunal Constitucional.

Artículo 99. dice: “El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Comentario. Este artículo es fundamental para la formación, estructura y funcionamiento del tribunal electoral y a través de sus nueve fracciones regula todo lo referente a esta institución, por lo cual su contenido es analizado detalladamente, junto con la transcripción íntegra del artículo, en el capítulo IV de este mismo trabajo que se refiere específicamente a la naturaleza, estructura y funciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Artículo 105 dice: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

...II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

f) los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto en sus dirigencias sociales en contra de leyes electorales federales o locales.....

La única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la constitución es la prevista en este artículo....

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fuesen aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Comentario: Aquí se observa la consecuencia legislativa de haber eliminado la excepción de conocer la Corte la acción de inconstitucionalidad de leyes locales de contenido electoral, es decir, del contenido anterior del artículo 105 fracción II de la propia constitución.

Esta acción de inconstitucionalidad de leyes locales, es conveniente en la misma posición de la Carta Magna de no permitir ninguna otra vía para impugnar la inconstitucionalidad de una ley electoral, ni siquiera claro está, el juicio de amparo.

Esta facultad de conocimiento y resolución es la única excepción a las facultades jurisdiccionales electorales del Tribunal, y además debe considerarse como una facultad que también forma parte de los medios impugnativos en materia electoral.

Artículo 116. dice: “El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en ejecutivo, legislativo y judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.”

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la constitución de cada una de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años, su elección será de forma directa.

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.

II. El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menos de 7 diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes.....

III. El Poder Judicial de los estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

IV. Las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores de los estados, de los miembros de los legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto, y directo;

b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

d) Se establezcan un Sistema de Medios de Impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

f) Los partidos políticos recibirán en forma equitativa financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

Comentario: Aquí se marca la obligación de los estados de la república para unificar sus disposiciones en materia electoral, ajustándose a lo dispuestos por la Constitución Federal, específicamente en ella. Este asunto está íntimamente relacionado con el tema aún no resultado de conformar la estructura y funciones de los órganos integrantes de las autoridades electorales, así como del espectro de medios impugnativos electorales.

Compartimos la opinión del Dr. Pérez De los Reyes en el sentido de que, la reforma de 1996 fue integral, por lo mismo, abarcó aspectos muy diversos del sistema electoral

nacional el cual ya se están reflejando los logros y consecuencia de esta radical reforma, por ejemplo en la profunda y dinámica judicialización que aflora en los tribunales electorales y de manera más notable en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

1.7 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Estudiar la estructura, organización, funciones, atribuciones, facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sería reiterativo, puesto que dichos apartados están contemplados tanto en la Ley fundamental como en las leyes secundarias, ya citadas anteriormente; Sin embargo es dable resaltar algunos aspectos que consideramos fundamentales respecto a este órgano jurisdiccional.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación representa, sin lugar a dudas el mayor grado de avance en materia de impartición de justicia electoral en la historia de nuestro país. Su origen lo encontramos en la reforma constitucional de 1996, también conocida como reforma política o reforma electoral y, la cual por demás significativa, al darse como resultado del consenso alcanzado por los diferentes actores políticos a efectos de reformar la Constitución, La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el surgimiento de una Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

De tal suerte que dicho tribunal viene ser la respuesta a las demandas de los actores políticos y de la propia ciudadanía para alcanzar mayores grados de credibilidad y confianza en el estado democrático de México, mediante el establecimiento de una Institución confiable, autónoma y encargada de resolver las controversias sometidas a su consideración conforme a derecho y no a criterios de carácter político, y agrego otro, como son aquellos intereses de grupos externos, cuyos fines no son compatibles con los de la sociedad, sino a fines propios.

La incorporación de este órgano al Poder Judicial de la Federación, representa un notable avance en la materia, ya que por primera vez se le confirió a un órgano de carácter plenamente jurisdiccional la resolución de las controversias de índole electoral, dotándolo de amplias facultades para ejercer un control de legalidad y constitucionalidad de todos los actos y resoluciones electorales emitidos por las autoridades jurisdiccionales y administrativas en el ámbito local y federal.

El Dr. Flavio Galván Rivera, dice que “el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación si es un auténtico tribunal; si es realmente un órgano jurisdiccional porque, mediante la aplicación del derecho, resuelve controversias de intereses de trascendencia jurídica, que se caracterizan por la pretensión de una parte y la resistencia de la otra.”⁵⁷

La excepción de ser la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, la encontramos prevista en el artículo 105 de la Constitución Política al corresponderle a la Suprema Corte

⁵⁷ GALVÁN RIVERA, Flavio. *Op. cit.* P. 95.

de Justicia de la Nación, conocer de las acciones de inconstitucionalidad promovidas para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución.

a) Naturaleza Jurídica.

La reforma de 1996 representa “la consolidación de la judicialización de los procesos electorales, federales y locales, así como el establecimiento expreso por primera ocasión en nuestra historia jurídica de órgano y medios de impugnación para el control constitucional de leyes, actos y resoluciones electorales.”⁵⁸

De esta forma el nuevo artículo 99 constitucional establece que el Tribunal Electoral al ser incorporado al Poder Judicial es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, la máxima autoridad jurisdiccional y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Es importante subrayar que la exposición de motivos de la iniciativa de la reforma de mérito, trata de explicar la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación:

“Con el objeto de hacer compatible la larga tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político-electorales, con la existencia de un tribunal de jurisdicción especializada que ha probado ser la solución adecuada, se propone que el Tribunal Electoral se incorpore al Poder Judicial, con sus rasgos fundamentales de estructura y atribuciones pero con las ligas de relación indispensables con el aparato judicial federal, a fin de continuar ejerciendo sus facultades en forma eficaz, oportuna y adecuada.

De igual manera, la incorporación referida permite hacer una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, que corresponde con nuestra tradición y evolución político-electoral.”⁵⁹

Aún con la inclusión del Tribunal Electoral al Poder Judicial, éste órgano mantiene su carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia, ya que posee la facultad de decidir el derecho en casos concretos y porque en contra de sus resoluciones no procede juicio ni recurso alguno. Con la única excepción relativa a las acciones de inconstitucionalidad por la no conformidad de leyes electorales a la Constitución General de la República, siendo competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De acuerdo con el destacado jurista, Don José Luis de la Peza, “en mi concepto uno de los aciertos de la reforma de 1996, consiste en subrayar definitivamente la naturaleza del Tribunal al incorporarlo al Poder Judicial de la Federación y considerarlo órgano

⁵⁸ FRANCO GONZÁLEZ SALAS, Fernando. *Evolución del Contencioso Electoral Federal Mexicano 1916-1996*, op. cit. p 39.

⁵⁹ Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral, 1996.

especializado del mismo, además de reiterar la característica de máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral.”⁶⁰

Profundizando al respecto manifiesta que “anteriormente como ya habíamos visto, el Tribunal carecía de un sitio en la estructura orgánica de los Poderes de la Federación. Dicha característica, en mi concepto, atendía al criterio original de convertir a las autoridades electorales en una especie de cuarto poder al catalogarlo, junto al Instituto Federal Electoral, como órgano autónomo, sólo se diferenciaba la naturaleza jurisdiccional y ejecutiva de las mismas.”⁶¹

b) Fundamento Jurídico

El Fundamento del Tribunal Electoral, lo encontramos concretamente en el artículo 94 al establecer que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

El artículo 99 segundo párrafo dice que “para el ejercicio de sus atribuciones, el tribunal funcionará con una Sala Superior, así como con salas regionales y sus sesiones de resolución serán públicas...”

El párrafo cuarto en sus diversas fracciones establece los medios de impugnación de los cuales conoce el referido tribunal a través de las Salas Superior y Regionales, los cuales son los siguientes: recurso de reconsideración, recurso de revisión, recurso de apelación, juicio de inconformidad, juicio de revisión constitucional electoral, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y los conflictos o diferencias laborales entre el tribunal electoral y sus servidores, así como del Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Por lo que respecta a la Lcy Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en sus artículos 184 al 241 detalla los lineamientos establecidos en el artículo 99 constitucional al señalar la estructura, la competencia, la forma de integración, de funcionamiento, etc.

De igual manera La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral hace manifestaciones en torno a la actividad jurisdiccional del órgano objeto de estudio.

Finalmente en el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se hacen mayores precisiones respecto de la actividad desarrollada por el tribunal en comento.

c) Estructura y Competencia

⁶⁰ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior, Secretaría General de Acuerdos. Antología de la Reunión de Trabajo de los Magistrados Electorales con la Misión de Expertos de las Naciones Unidas, Tribunal Electoral. Estructura Orgánica y Atribuciones, Magdo. José Luis de la Peza, p. 8

⁶¹ *Ibidem.*

De conformidad con los artículos 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 185 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Electoral en el ejercicio de sus atribuciones funcionarán con una Sala Superior de carácter permanente, conformada por siete Magistrados Electorales, con sede en la Ciudad de México, por su parte contará con cinco Salas Regionales, las cuales funcionarán de manera temporal, es decir, sólo durante el año del proceso electoral, integradas por tres Magistrados Electorales, teniendo como sede cada una de las Salas las ciudades cabeceras de las cinco circunscripciones electorales plurinominales: Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Distrito Federal y Toluca. Por otro lado el Tribunal Electoral cuenta con una Comisión de Administración, encargada de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial.

Podemos observar como la Constitución y la ley secundaria suprimen del Tribunal Electoral la figura del Pleno, que como ya se analizó, se conformaba con la totalidad de los magistrados de las Salas Central y Regionales.

De esta manera, bajo el supuesto de que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional de la materia, le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable:

- 1.- Impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- 2.- Las impugnaciones en la elección de Presidente de la República;
- 3.- Las impugnaciones que se presenten en contra de los actos o resoluciones de la autoridad de electoral federal, distintos a los generados en los procesos electorales, que violen las normas constitucionales y legales;
- 4.- Impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales locales, siempre que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de la elección, las reparaciones solicitadas sean materiales y jurídicamente posibles dentro de los plazos electorales y antes de la fecha constitucional o legalmente establecida para la instalación de los órganos o toma de posesión de los funcionarios elegidos;
- 5.- Las impugnaciones de actos que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país;
- 6.- Los conflictos y diferencias laborales entre el propio Tribunal Electoral y sus trabajadores, así como entre el Instituto Federal Electoral y los suyos;
- 7.- La determinación e imposición de sanciones en la materia.

A estas atribuciones, que podemos denominar como de carácter jurisdiccional electoral, a las que se agregan otras en materia administrativa o presupuestal y de capacitación e investigación en la materia y de elaboración de su Reglamento Interno.

• Sala Superior

De acuerdo con los artículos 187, 188 y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Sala Superior del Tribunal Electoral se integra de siete magistrados electorales, de entre los cuales se elige al Presidente de dicho órgano jurisdiccional federal, y tiene su sede en la capital de la República. Para que sesione validamente se requiere la presencia de un mínimo de cuatro magistrados, excepto en el caso de la declaración de validez de la elección del Presidente Electo, en cuyo caso se requiere la presencia mínima de seis magistrados electorales; sus resoluciones se toman por mayoría simple de sus miembros o bien calificada en los casos expresamente señalados en las leyes respectivas.

También es digno de mención el cambio en el procedimiento para la designación de los magistrados. Ahora serán designados, por única vez para integrar el tribunal, por el voto calificado de las tres cuartas 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 tanto, el Poder Ejecutivo ya no participa en la integración del tribunal, como tampoco lo hará en los órganos del IFE. Las ausencias definitivas de los magistrados, que se presenten con posterioridad, serán cubiertas mediante los mismos mecanismos, pero con el voto de las terceras partes de los miembros de dicha Cámara.

Asimismo el Constituyente reconociendo la categoría de máximo tribunal del país a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, frente a la facultad de interpretación constitucional del Tribunal Electoral, cuales tesis en un momento dado podrían resultar contradictorias con alguna sostenida por las Salas o el Pleno de la Corte, ordena que sea esta última la que conozca y resuelva en definitiva cuál de ellas debe prevalecer.

• La Sala Superior es competente para:

1.- Conocer y resolver en forma definitiva e inapelable las controversias que se susciten por:

- a) Los juicios de inconformidad, en única instancia, que se presenten contra de los cómputos distritales de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Una vez resueltos que se hubiesen interpuesto realizará el cómputo final, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo.
- b) Los recursos de reconsideración en contra de las resoluciones de las Salas Regionales recaídas a los medios de inconformidad correspondientes, que en segunda instancia le sean presentados.
- c) Los recursos de apelación en única instancia en contra de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales.
- d) Los juicios de revisión constitucional en contra de los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades locales encargadas de organizar, calificar

y o resolver las impugnaciones en los procesos electorales locales violatorios de preceptos constitucionales.

- e) Los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en única instancia.
- f) Las diferencias laborales entre el Instituto federal Electoral y sus servidores y entre el propio Tribunal Electoral y los suyos.

2.- Determinar e imponer sanciones en la materia.

3.- Fijar la jurisprudencia obligatoria en la materia electoral.

4.- Nombrar los comités que sean necesarios para la atención de los asuntos de su competencia.

5.- Aprobar el Reglamento Interno del Tribunal que someta a su consideración la Comisión de Administración.

6.- Conocer y resolver las excusas o impedimentos de los magistrados que la integran; así como de los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.

• Salas Regionales

De conformidad con los artículos 192 al 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Electoral se conforma de cinco Salas Regionales, mismas que tendrán un carácter temporal ya que se deberán de quedar instaladas a más tardar en la semana que inicia el proceso electoral federal ordinario para entrar en receso al concluirse.

En el caso de los procesos electorales extraordinarios, la Sala Regional con competencia territorial será convocada por el Presidente del Tribunal en los términos que acuerde la Comisión de Administración, para que se instale y funcione durante los plazos establecidos.

Cada Sala Regional se integra de tres magistrados electorales y su sede es la cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en las que se divide el país.

Para que sesionen válidamente se requiere la presencia del total de magistrados que la integran y sus resoluciones se tomarán por unanimidad o mayoría de votos.

Cada una de las Salas Regionales tienen competencia, dentro del ámbito de su jurisdicción, para conocer y resolver en forma definitiva e inapelable de los recursos de apelación y de los juicios de para la protección del derecho político-electoral de votar del ciudadano que se promovido con motivo de los procesos electorales federales ordinarios: asimismo, conoce y resuelve de los juicios de inconformidad en contra de los resultados y declaración de validez de elección de senadores o diputados.

Por otro lado cada una de las Salas Regionales es competente para conocer y resolver de los impedimentos y excusas que los magistrados que integran la correspondiente pudiesen presentar; ordenar la práctica de diligencias a los secretarios y actuarios; fijar fecha y hora de sus sesiones.

Como innovación introducida por la reforma de 1996, es que ahora cada Sala Regional tiene facultad para nombrar al magistrado electoral que habrá de fungir como su presidente en cada uno de los periodos en que deberá de funcionar; es de recordar que en el anterior Tribunal Electoral, los presidentes de cada una de las Salas Regionales eran designados por la Sala Central a propuesta del Presidente del propio órgano jurisdiccional.

Capítulo 2. El Control Constitucional en Materia Electoral (Acción de Inconstitucionalidad en materia electoral)

2.1 Marco Conceptual

2.1.1 Constitución.

El tema relativo al significado verdadero de la Constitución, hoy en día en un tema debatido, toda vez que existen diversas opiniones al respecto, entre las cuales podemos mencionar algunas posturas:

En Grecia la palabra *Πολιτεία*⁶³-Constitución-era entendida como esquema que determina la finalidad de la comunidad política, es decir, era el estilo o esquema de vida particular de cada comunidad.⁷¹

En Roma la palabra *Constitutio*-Constitución- significaba la fundación o establecimiento de una *civitas* o comunidad política y el otorgamiento de cierto status a sus ciudadanos.⁶⁴

De esta forma podemos observar que la concepción de Constitución en Grecia y Roma no fue más que un concepto estrictamente descriptivo, pues se refería únicamente a la manera de ser de la comunidad, así como a su estructura o forma de vida, y no fue considerada como un elemento normativo de la propia comunidad, es decir, como una norma o estructura jurídica.

El significado moderno de “Constitución”, como ley suprema y fundamental de un determinado orden jurídico, apareció con el triunfo de la revolución de los Estados Unidos de América y el proceso revolucionario francés.⁶⁵

Así, en cuanto al concepto de Constitución, Ferdinand Lassalle, sostiene que la Constitución en sentido material es “la suma de los factores reales y efectivos de poder que rigen en una país determinado”.⁶⁶

Asimismo, establece que una cosa es la constitución real y otra la constitución jurídica. Entendiendo a la primera como la suma de los factores reales de poder y a la segunda, como a la simple hoja de papel. Esto es, para que exista coordinación entre ambos factores reales de poder, se plasman sus necesidades y peticiones en un documento escrito. A partir de ese momento, ya no son simples factores de poder, sino que se han erigido en derecho, en instituciones jurídicas y quien atente contra ellos, violenta la ley, y en consecuencia, es castigado.⁶⁷

⁶³ Significa “Constitución o condición de ciudadano, derecho de ciudadanía; Estado; República”. en Tamayo y Salmorán, Rolando, Introducción al estudio de la Constitución. Distribuciones Fontamara, México, 1998, pág. 24.

⁷¹ *Idem*, págs. 29 y 30.

⁶⁴ *Idem*, pág. 45.

⁶⁵ ZALDIVAR Lelo de Larrea, Arturo F. El juicio de Amparo y la Defensa de la Constitución. Distribuciones Fontamara, México, 1997, págs 43 y 44

⁶⁶ LASALLE, Ferdinand. ¿Que es una Constitución?, Ed. Colofón, México, México, 2001, pags. 10 y 19.

⁶⁷ *Idem*.

Desde la perspectiva formalista, se considera que la Constitución tiene tres elementos: la norma, facultad y orden jurídico. De esta forma para los autores de éste corte doctrinal la Constitución como tal, no es otra cosa que una simple función. Es un instrumento que permite identificar los distintos materiales y elementos de que esta dotado el orden jurídico.⁶⁸

El maestro José de Jesús Orozco⁶⁹ sostiene que la Constitución en sentido material “es el conjunto de normas positivas más generales de cierto orden jurídico nacional”, concepto con el cual considera se abarcan todos los tipos de Constitución que existen o pueden existir si importar si son escritas o no, emanadas de un órgano específico o producto de un procedimiento consuetudinario, ya tengan carácter democrático o no. Para dar esta definición el autor se basa en el hecho de que si la Constitución es el conjunto de normas que funcionan como el último fundamento jurídico positivo de cierto orden o sistema, entonces contiene las determinaciones más generales de la creación escalonada del derecho.

Asimismo, señala este autor que la Constitución en sentido formal es la “Constitución escrita”, que no es otra cosa que el documento solemne que contiene al conjunto de disposiciones consideradas como fundamentales de cierto orden jurídico y que se caracteriza por su procedimiento más dificultado de elaboración, el cual permite que conste fehacientemente la voluntad del constituyente, para incrementar la seguridad jurídica de los destinatarios. Sin embargo señala que pretender reunir en un solo documento todas las disposiciones constitucionales presentaría varios problemas de técnica jurídica, así como que con frecuencia la “Constitución escrita” no se adaptaría a la evolución constante de las exigencias sociales. Por ello distingue entre la “Constitución escrita” y “Constitución”, siendo esta última el conjunto de normas positivas más generales de cierto orden jurídico nacional, se contengan o no en el documento solemne- Constitución escrita-.⁷⁰

El constitucionalista Giovanni Sartori, sostiene que las constituciones son, ante todo, procedimientos cuya intención es la de asegurar un ejercicio controlado del poder.⁷¹

Felipe Tena Ramírez, señala que el concepto de Constitución que ha prevalecido, es el expresado por Jellinek de la siguiente forma:

“La Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el circuito de su acción y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado.”⁷²

Para Kelsen, la Constitución tiene dos sentidos: el material y el formal. En sentido material, la constitución es la norma que constituye el derecho superior de una nación, la cual se

⁶⁸ Tamayo Salmorán, Rolando. Introducción al Estudio de la Constitución. Op.cit. pp. 266.

⁶⁹ OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús. El Derecho Constitucional Consuetudinario. UNAM. México, 1993, pág. 23.

⁷⁰ *Idem*, Pág. 23.

⁷¹ SARTORI, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 217.

⁷² TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1997, pág. 22.

encuentra constituida por preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales, y especialmente, la creación de leyes.⁷³

Por otra parte, este autor señala que la Constitución en sentido formal es "cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas".⁷⁴

Entre ambos tipos de constitución puede distinguirse que en la constitución de carácter formal, puede haber normas que no sean consideradas por la constitución en sentido material.

Ahora bien, el objeto de que se establezca una dificultad seria, que imposibilite la modificación a la Constitución, se da en virtud de salvaguardar a las normas que establecen a los órganos legislativos y a aquellas que regulan el procedimientos de creación legislativa.

La constitución puede determinar los órganos del proceso legislativo, el contenido de las leyes futuras. Incluso determinar en materia de orden judicial y administrativo, así como establecer todos los demás preceptos del orden jurídico.

De esta forma Kelsen en su estructura hace alusión a la costumbre, señalando que si el derecho consuetudinario existe al lado del escrito, debe ser aplicado igualmente al establecido, considerándose en este sentido a la costumbre como hecho creador del derecho.

"La costumbre tiene que ser como la legislación, una institución constitucional. Ello puede establecerse expresamente por la constitución. lo mismo que la relación entre el derecho legislado y el consuetudinario. Incluso la constitución puede ser, en su totalidad o en parte, derecho consuetudinario".⁷⁵

Una vez establecida cual es la forma superior en un sistema jurídico, se debe señalar las normas que se localizan inmediatamente después de la constitución. En ese tenor las normas inmediatas posteriores a la constitución, son las normas generales establecidas legislativa o consuetudinariamente, las cuales ocupan el segundo grado dentro de la jerarquía Kelsiana.

Esta clase de normas deben aplicarse por lo órganos facultados para tal efecto, es decir, los competentes. Estos deben constituirse de acuerdo al orden jurídico, el cual debe determinar el procedimiento que tales órganos están obligados a seguir al aplicar las normas jurídicas.

Al respecto, kelsen señala que las normas generales del derecho legislado o consuetudinario tiene una doble función:

⁷³ Consúltense en la obra de: Kelsen Hans, "Teoría General del Derecho y del Estado", México, UNAM, 1979, pag. 147, también consúltense a Orozco Henríquez Jesús, "Derecho Constitucional Consuetudinario", UNAM, México, 1994.

⁷⁴ *Ibidem*, pág. 149.

⁷⁵ Kelsen, *op. Cit.* pag. 149.

1.- Determinar a los órganos encargados de la aplicación del derecho y el procedimiento a seguir para tal efecto.

2.- Determinar cuales son los actos judiciales y administrativos de tales órganos.

Esta segunda función, produce el efecto de que mediante estos actos, los órganos del orden jurídico crean normas individuales cuando aplican las normas generales a los casos concretos.

De estas dos funciones se desprenden dos tipos de derecho: el sustantivo y el adjetivo. Siendo el sustantivo, aquél derecho que señala el contenido del acto judicial o administrativo que realiza el órgano designado.

El derecho adjetivo o también llamado formal determina la creación y el procedimiento a seguir por el órgano instituido por el orden jurídico. Resulta de importancia señalar que este tipo de normas se encuentran determinadas formal y materialmente por preceptos de un grado o rango superior.

“La Constitución, en sentido material, determinan principalmente porqué órganos y mediante qué procedimientos las normas generales han de ser creadas”.⁷⁶

Aún lado de esto, cabe señalar que la constitución en ocasiones deja en forma indeterminada el contenido de las normas generales. Por lo que, estas señalan no sólo a los órganos y procedimientos que correspondan sino los contenidos de las normas individuales que se derivan de las decisiones emanadas de tales órganos.

No obstante lo esgrimido en el supuesto anterior, siempre debe atenderse a que la determinación formal hecha por la constitución predomina de manera inobjetable, sobre aquellas que se derivan de las normas generales. Atendiendo a que entre ellas tanto material como formalmente siempre habrá un equilibrio.

Por ultimo, la jerarquía establece que la creación de normas generales a veces se divide en más etapas. Esto es que, en ciertas constituciones se otorga a autoridades de carácter administrativo, la facultad de expedir normas generales, con la que se crean determinadas prescripciones legales.

Las normas cuya fuente de creación es diferente a la legislativa y son creadas sobre las bases establecidas por el legislador pero se originan por la creación de otro órgano, son las denominadas como ya es sabido, como ordenanzas o reglamentos.

Esta clase de normas generales son creadas por un órgano administrativo, derivado de una facultad otorgada. Son de carácter extraordinario, teniendo como fin regular una materia que de forma ordinaria es regulada por el órgano legislativo.

⁷⁶ Kelsén, *Op. Cit.* pag. 153

Los reglamentos se encuentran localizadas en el nivel inmediato posterior a las normas generales.

Con lo dicho hasta ahora, podemos concebir a la Constitución como la norma suprema en la cual se establece la estructura del sistema estatal, se regula el procedimiento de creación de las normas y la cual sirve de límite jurídico al poder político mediante el establecimiento de medios de control.

2.1.2 Valor y Finalidad de la Constitución

La finalidad que perseguían las revoluciones burguesas de los siglos XVII al XIX y las constituciones que se propugnaban, era, como lo destaca Heller⁷⁷, la limitación del poder absoluto del Estado por un derecho constitucional consignado en un documento escrito. Actualmente podemos observar que los documentos constitucionales modernos insisten en la tendencia a limitar jurídica y objetivamente al poder del Estado, y políticamente, mediante el establecimiento de los derechos subjetivos, la intervención de los ciudadanos respecto del poder del Estado, y la distribución de funciones estatales entre varias organizaciones relativamente autónomas.

En ese mismo sentido se pronuncia Carl Schmitt⁷⁸, quien afirma que la finalidad y sentido de la Constitución es la protección de los ciudadanos contra el abuso del poder público, y sostiene que en toda Constitución moderna están presentes dos principios: a) un principio de distribución, en donde la esfera de libertad del individuo se presupone como un dato anterior al Estado, por lo que la libertad del individuo será limitada; y, b) un principio de organización que sirve para poner en práctica el primer principio, consistente en que el poder del Estado se divide y se encierra en un sistema de competencias circunscritas-división de poderes-.

García Enterría, esgrime que el vocablo de Constitución denota una pieza lógico-sistemática, que está presente en cualquier Estado, de cualquier época y de cualquier signo y contenido, de forma tal que pasó a ser un concepto formal y abstracto hasta el extremo, toda vez que atendió a una realidad estructural de hecho, sin que importaran los valores materiales expresados en el documento.⁷⁹

Continúa diciendo este autor que, prescindiendo de las clasificaciones tradicionales, la teoría de la Constitución debe radicarse, como postulado inicial indispensable, en la proposición consistente en que el poder del Estado proviene del pueblo, y que es éste quien decide por sí mismo: a) establecimiento de un orden político determinado, definiéndose la estructura básica de los órganos de gobierno a quienes se les encargará las funciones públicas, mediante el otorgamiento expreso de facultades y atribuciones a efecto de que desarrollen aquéllas (autodeterminación); b) La participación en dicha estructura política, en forma exclusiva o cuando menos preponderantemente, del propio pueblo, de modo que

⁷⁷ HELLER, Henman. *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pág. 292.

⁷⁸ SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Alianza Universidad, Madrid, 1981, págs. 146 y 147.

⁷⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3ª ed. Civitas, Madrid, 1994, p

los ejercientes del poder serán agentes del pueblo y no sus propietarios; y C) Definir a las funciones públicas como limitadas, especialmente por la concreción de zonas exentas al poder, reservadas a la autonomía privada (libertades y derechos fundamentales), (autolimitación).⁸⁰

Si se carece de tales elementos (autodeterminación y autolimitación), de acuerdo con la tipología de Loewenstein, la Constitución de que se trate podrá llamarse tal, pero lo será sólo en un sentido nominalista o semántico.⁸¹ Ello en virtud de que la Ley Fundamental de todo Estado, fue el primero de los instrumentos técnicos específicos al servicio de los valores éticos sustantivos redescubiertos por las revoluciones norteamericana y francesa: los derechos del hombre y del ciudadano.

El destacado jurista José Luis de la Peza, esgrime que, la nociones anteriormente expuestas, por si mismas fundamentan la razón de ser de una Ley Fundamental, esto es, configurar y ordenar los poderes del Estado por ella construidos, estableciendo además los límites del ejercicio del poder y el ámbito de las garantías individuales, así como los objetivos positivos y las prestaciones que el poder debe cumplir en beneficio de los gobernados. No obstante, debe tomarse en cuenta que, tomando en cuenta la diversidad de materias que se encargan de analizar la realidad de un Estado-nación, el estudio de las instituciones constitucionales no puede prescindir del aspecto total de las disciplinas filosóficas, políticas, económicas, sociológicas o históricas, si bien esto ha de hacerse *sub specie iuris*, es decir, los aspectos meta-jurídicos interesan en la medida que, por virtud de las conexiones necesarias que hacen de la Constitución una totalidad (una realidad social), sean interesantes para su aspecto jurídico, sin que, en cualquier otro caso, alguno de los aspectos de la Constitución, sea cual fuere la perspectiva (política, estatal, etc), pueda prescindir del otro, variando en consecuencia únicamente el acento.

En ese tenor continua diciendo el maestro de la Peza, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, basa su legitimación en el proceso histórico que le dio origen, así como por su expresión auténtica de la voluntad general formada en la colectividad estatal a la que va dirigida, manifestación popular reconocida expresamente en su artículo 39, a saber:

"La soberanía popular reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno"

De igual forma, expresa que la colectividad decide constituirse en un República representativa, democrática y federal, por medio de cuyos poderes (federales y estatales) ejerce su soberanía, como manifestaciones de la autodeterminación del pueblo mexicano (artículos 40 y 41). Asimismo de los numerales 49 y 116, primer párrafo, constitucionales, se desprende el principio de auto limitación, consistente en que los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, establecen en forma genérica un sistema de ámbitos y competencias que denotan el principio de auto limitación de los órganos de gobierno.

⁸⁰ *Ibidem*, p.44.

⁸¹ Cfr. por Quiroga Lavié, Humberto. Derecho Constitucional. 1ª ed. Depalma, Buenos Aires, 1987, pág. 40.

Finalmente diremos que la Constitución puede ser dividida en dos partes según su contenido: a) la parte dogmática, que contiene los derechos fundamentales de los individuos; y, b) la parte orgánica, que contiene la organización del poder público, la división de funciones y las condiciones de sus ejercicio.

De lo expuesto con antelación, concluyo desde mi perspectiva que, cualquier Constitución debe proporcionar los instrumentos que limiten, restrinjan y permitan el control del ejercicio del poder político, ya que la finalidad del constitucionalismo es la organización del poder público, ya que de lo narrado por Loewenstein se desprende la gran necesidad de establecer en la Constitución verdaderos medios de control de la constitucionalidad para limitar el abuso del poder político, con los cuales se garantice el respeto a los derechos de los gobernados, la división de poderes y la defensa de la Constitución.

En nuestra opinión, consideramos como norma fundamentales mínimas de toda Constitución, son las siguientes: a) las que regulan la organización del poder público, la división de funciones y las condiciones de su ejercicio; b) las que regulan el proceso de creación de normas; y, c) las que contengan los instrumentos procesales que garanticen el respeto a la norma fundamental.

2.1.3 Supremacía Constitucional

Comenzaremos señalando que una característica o principio universalmente admitido es que la Constitución es la norma suprema.

En efecto, al ser la Constitución la expresión primigenia de la intención funcional estatal, es la norma que directa y primordialmente objetiva y actualiza las facultades de autodeterminación y auto limitación de la soberanía popular, en vista de que finca las bases de calificación, organización y funcionamiento del gobierno del Estado (autodeterminación) y establece las normas que encauzan el poder soberano (auto limitación), consignando, en primer término, derechos públicos subjetivos que el gobernado puede oponer al poder público estatal, y en segundo lugar, competencias expresadas y determinadas, como condición *sine qua non* de la actuación de los órganos de gobierno.

Pues bien, el carácter de *norma normarum* que entreviste a la Ley Fundamental viene dado por:⁸²

a) Ser la *fuerza primaria del sistema jurídico*, es decir, define el sistema de fuentes formales del Derecho, de modo que una Ley será válida sólo por dictarse por el órgano legislativo (y/o Ejecutivo) competente, legítimamente constituido y a través del procedimiento expresamente previsto;

b) Su permanencia, pues atendiendo a que la Ley Fundamental es la norma creada por la voluntad soberana de un pueblo para, en cierto espacio histórico, la

⁸² Seguirnos en esta parte, principalmente, a GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. *op.cit.*, págs 168-170

consecución de un sistema entero, cuenta con una pretensión de permanencia o duración, aspecto del cual carece el resto del orden normativo, pues la función de éste será cumplir con objetivos mucho más concretos, todos singulares dentro del marco globalizador y estructural que la Constitución ha establecido. De esta característica de generalidad y prolongación temporal, determina la distinción entre un poder constituyente y de los poderes constituidos por éste.

Cronológicamente el constituyente procede a los poderes constituidos; cuando aquél ha elaborado su obra, formulando y emitiendo la Constitución, desaparece del escenario jurídico del Estado, para ser sustituido por los órganos creados. Desde el punto de vista de las funciones, la diferencia también es neta: el poder constituyente no gobierna, sino sólo expide la ley en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos; éstos, a su vez, no hacen otra cosa que gobernar en los términos y límites señalados por la ley emanada del constituyente, sin que puedan en su carácter de poderes constituidos alterar en forma alguna la ley que los creó y los dotó de competencia.⁸³

Como lo manifiesta el maestro Tena Ramírez en las líneas transcritas, al apreciarse la existencia de dos clases de poderes (constituyente y constituidos) pueden, a su vez, deducirse las siguientes garantías específicas y esenciales para asegurar la inquebrantabilidad del Código fundamental, sin las cuales no serían posible hablar propiamente de leyes constitucionales.⁸⁴

* *El principio de rigidez o superlegalidad formal*, por virtud del cual se imponen formas reforzadas de cambio o modificación constitucionales frente a los procedimientos legislativos ordinarios. Con base en este principio, consagrado en el artículo 135 de nuestra Constitución, se pretende evitar la posibilidad de que la Carta Magna sea alterada en forma análoga a las leyes secundarias, sino que es menester seguir un procedimiento especial (ya sea porque se confíe su producción a un órgano legislativo especial, distinto del órgano ordinario, o bien confiéndole la producción a éste, aunque sujetándolo a determinados requisitos extraordinarios), en el que las diversas autoridades y organismos que tienen participación integran un “poder extraordinario, *sui generis*, al que se ha denominado, por algunos autores, “constituyente permanente.”⁸⁵

Sólo mediante el cumplimiento de los extremos señalados en el mencionado artículo 135 (voto aprobatorio de cuando menos las dos terceras partes de los individuos presentes de las Cámaras del Congreso y la mayoría de las legislaturas de los Estados, más la declaración formal por parte del Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, previo computo de los votos de las legislaturas de los Estados, más la declaración formal por parte del Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, previo computo de los votos de las legislaturas) podrá hablarse de una adición o reforma a la Carta Magna, siendo posible impugnación el procedimiento de mérito, vía juicio de amparo, cuando se estime que existan vicios en el mismo, según sostuvo Tena Ramírez desde la décimo cuarta edición de

⁸³ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, 241 ed., Porrúa, México, 1990, pág. 12.

⁸⁴ En concepto de JELLINEK, George. *Reto y mutación de la Constitución* (Traducción de Christian Förster, con revisión y estudio preliminar de Pablo Lucas Verdú), Centro de estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pag. 15.

⁸⁵ BURGOA, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”, 71 ed., Porrúa, México, 1989, pág. 368.

su “*Derecho Constitucional Mexicano*” (1976)⁸⁶ y, más recientemente (1997), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en apretada votación.⁸⁷

• **El principio de supremacía constitucional o de superlegalidad material**, que asegura a la Constitución una prominencia jerárquica sobre todas las demás normas del ordenamiento jurídico estatal producto de los poderes constituidos por la propia Constitución.⁸⁸ Consecuentemente, estas normas sólo serán válidas si no contradicen no ya sólo el sistema formal de producción de las mismas, sino, especialmente, si contradice o ignora el cuadro de valores y limitaciones del poder que en la Constitución se expresa.

Este principio se consagra en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, siendo el texto de dicho precepto el siguiente:

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. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones que puedan haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

De conformidad con este precepto, la actividad del legislador ordinario (poder constituido), originado por el poder constituyente y plasmado en la Constitución, debe estar sometida a los imperativos de ésta, por lo que, evidentemente, las leyes que emitan los legisladores federal y locales (estatales y del Distrito Federal) tienen que supeditarse también y, en caso de contradicción, debe optarse por la aplicación de la Carta Magna, lo cual no es otra cosa que la expresión del principio de la supremacía constitucional o de la súper legalidad material de la misma (Omito referir las discusiones que respecto del texto transcrito han sustentado connotados constitucionalistas mexicanos, no obstante, deben señalarse que es comúnmente aceptado que la correcta interpretación de dicho numeral –cuando menos en su primera parte– consiste en restringir el carácter supremo únicamente a las normas constitucionales, pese a que el texto pareciera desprenderse que tal carácter lo comparte con las leyes federales y los tratados internacionales suscritos por el Ejecutivo de la Unión y aprobados por el Senado). Pese a que el texto constitucional es incompleto, pues omite a las demás autoridades diferentes a los jueces locales como obligadas a acatar preferentemente la constitución sobre las disposiciones secundarias que la contraríen, debe entenderse que si se encuentran obligadas a guardar tal actitud, atendiendo a un principio de unidad del sistema normativo, así como de la recta interpretación de diversos preceptos también constitucionales (artículos 41, primer párrafo, y 128).⁸⁹

⁸⁶ *Ibidem*, págs. 62 y 63.

⁸⁷ Mayoría de 6 votos. Amparo en revisión 2996/96. Quejoso: Manuel Camacho Solís. Ministro Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: María Guadalupe Saucedo Zavala y Antonio González García. De febrero 1997. Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación. “Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución”, Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la S. C. J. N., México, 1997. 181pp.

⁸⁸ La yuxtaposición de ambos vocablos “supremacía” y “constitucional” produce como resultado una frase de impacto inaudito para aludir a toda una pluralidad de normas jurídicas en las que se cumbre de valor se atribuye a las disposiciones contenidas en la Constitución. Ello significa que los órganos gubernamentales federales, estatales y municipales, así como las actividades que ellos realicen están subordinados a los preceptos constitucionales, de valor jerárquico superior. ARELLANO GARCÍA, Carlos “La supremacía constitucional” en “75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (Prólogo de Máximo Carvajal Contreras. Porrúa, México, 1992, pag. 7.

⁸⁹ En este sentido, BURGÓA, Ignacio. “Derecho Constitucional”..., *op.cit.*, pag. 366.

Los principios de rigidez y de supremacía constitucional se complementan recíprocamente: éste último, al imponer que toda decisión normativa que implique salirse del marco constitucional tenga que ir precedida, bajo pena de nulidad, de una reforma constitucional acordada por sus cauces propios, garantiza en último extremo a aquel; por el contrario, de nada serviría que una Ley Fundamental fuese suprema, si fácilmente y siguiendo el procedimiento común establecido para la alteración de la legislación secundaria, pudiera modificarse, ya que, en el supuesto de que el legislador insistiera en que rigiera una ley opuesta a las normas constitucionales, podrían sin ningún inconveniente realizar su objetivo, reformando simplemente la disposición de la Constitución que fuese contraria al contenido de la ley secundaria.

Pese a la importancia de los principios de mérito, como acertadamente advierte Bidart Campos, si no se hacen acompañar de algún mecanismo que los haga efectivos, la normatividad constitucional corre riesgo de ineficacia y de falta de practicidad: "...cuando la constitución que no debe ser violada lo es, se toma menester recuperar la supremacía ultrajada por la inconstitucionalidad, y nulificar a ésta mediante algún sistema."⁹⁰

• Defensa de la Constitución

Ahora bien, otro punto muy importante es el relativo al "Respeto a la Constitución", el cual, en todo régimen constitucional debe haber un sistema para su defensa, ya sea para prevenir o para reparar la violación, pues no es suficiente el que se expida un texto que contenga los principios, valores y normas que se consideran esenciales para la comunidad política en un momento determinado, sino se garantiza que éstos tengan una aplicación efectiva en la realidad, por ello resultan indispensable que se establezcan los mecanismos necesarios para que esta situación pueda corregirse y se restablezca el orden constitucional desconocido o violado.⁹¹

Tena Ramírez sostiene que la defensa de la Constitución consiste en la nulificación de los actos que la contrarían, y que debe levantarse frente a los poderes públicos, cuyas limitaciones son el objeto de la propia Constitución. Este autor esgrime que las limitaciones de los poderes entre sí y de los poderes en relación con los individuos sólo pueden ser saltadas e infringidas por los mismos órganos limitados, ya que la violación por parte de un individuo de los derechos que consagra la Constitución, es considerada sólo como delito.⁹²

Sin embargo, lo anterior resulta actualmente incompleto, pues como señala Arturo Zaldívar⁹³, durante este siglo los valores y principios constitucionales han resentido ataques de entidades no institucionalizadas, siendo necesario por ello que la defensa constitucional revista una amplitud mayor que en el pasado, pues ya no son de manera exclusiva los detentadores del poder legítimo los que pueden vulnerar las normas fundamentales.

⁹⁰ BIDART CAMPOS, Germán J. La interpretación y el control constitucionales en la jurisdicción constitucional. Ediar, Buenos Aires, 1987. pág. 118.

⁹¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, Porrúa, México, 2001, pág. 169.

⁹² TENA RAMÍREZ, Felipe. *op. cit.* págs. 401 y 492

⁹³ ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo. *op. cit.* pág. 50.

El destacado constitucionalista Héctor Fix-Zamudio argumenta que, “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 en un doble sentido: desde el punto de vista de la Constitución formal, a fin de lograr su paulatina adaptación los cambios de la realidad político-social, y desde la perspectiva de la Constitución real, es decir, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia Carta fundamental.”⁹⁴

De lo expuesto con antelación, diremos que la defensa de la Constitución no debe considerarse sólo desde un punto de vista estático que concuerda con la idea de conservación de la Constitución, sino que deberá de ser una defensa forzosamente dinámica, teniendo por objeto no nada más el mantenimiento de las normas fundamentales, sino también su evolución y compenetración con la realidad política nacional.

Para Fix-Zamudio, el concepto de “defensa de la Constitución” puede dividirse en dos categorías fundamentales:

- La protección de la Constitución, y
- Las garantías constitucionales.

La protección de la Constitución se integra por todos aquellos factores políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que han sido canalizados por medio de normas de carácter fundamental e incorporados a la Constitución con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia Carta Fundamental, tanto por lo que respecta a sus atribuciones, como también en cuanto al respeto de los derechos humanos de los gobernados.

Dentro de los instrumentos protectores establecidos en nuestra Constitución, menciona al efecto: la división de poderes; la participación de grupos sociales e instrumentos de poder; la regulación de los recursos económicos y financieros; los principios jurídicos de la supremacía de la Constitución y el procedimiento dificultado de reforma.

2.2 El Control de la Constitucionalidad Electoral en México

2.2.1 El Control de la Constitucionalidad

La palabra control proviene del término latino-fiscal medieval, “*cotrarotulum*”, y de ahí paso al francés, “*contré-rolé*”, que significa literalmente, contralibro o libro de registro. El término se generalizó para ampliar su significado a fiscalizar, someter, dominar.

⁹⁴ FIX-Zamudio, Héctor. “Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento Mexicano”, 2º ed., UNAM, Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, México, 1998, p. 24

Desde la perspectiva constitucional, el fenómeno del control tiene un carácter unívoco, lo cual da la pauta para asegurar, la estrecha relación existente entre el concepto de control y el concepto de constitución.

El control ha de dotar a la constitución de un sentido capaz de englobar coherentemente las variadas formas que adopta en el estado constitucional. En consecuencia, entendiendo que el control constitucional es el vínculo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones al poder establecido.

Ahora bien, por otro lado tenemos que, las garantías constitucionales son los instrumentos jurídicos, predominantemente de carácter procesal, que tiene por objeto lograr la efectividad de las normas fundamentales cuando existe incertidumbre, conflicto o violación de las referidas normas.

Por su parte, las garantías constitucionales, entendidas no en el concepto tradicional que las identifica con los derechos humanos consagrados en la Constitución, son los medios jurídicos, de naturaleza predominantemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos de poder, y los instrumentos protectores no han sido suficientes para lograr el respeto y cumplimiento de las disposiciones constitucionales. En otras palabras, son instrumentos de carácter predominantemente procesal, que tutelan las disposiciones fundamentales para lograr su restitución cuando hubiesen sido desconocidas o violadas.⁹⁵

Estas garantías constitucionales aparecen cuando la protección constitucional ha sido insuficiente, por lo que Fix-Zamudio las califica como "Patología Constitucional". A estos instrumentos jurídicos, comúnmente se les han designado indistintamente como "justicia Constitucional", "jurisdiccional constitucional" y "control de la constitucionalidad", sin embargo, la doctrina distingue entre la justicia constitucional y jurisdiccional constitucional.

El maestro Arturo Zaldivar sostiene que por justicia constitucional se entiende: El conjunto de procedimientos de carácter procesal, por medio de los cuales encomienda a determinados órganos del Estado, la imposición forzosa de los mandamientos jurídicos supremos, a aquellos otros organismos de carácter público que han desbordado las limitaciones que para su actividad se establecen en la misma carta fundamental.⁹⁶

⁹⁵ Aunque, ciertamente, en el debate doctrinal no existe, por mucho, unanimidad respecto del contenido de esta rama del Derecho Constitucional, ni sobre los alcances y contenidos de la connotación "control constitucional", como ponen de relieve, respectivamente, Sagües, Néstor Pedro. "Los desafíos del Derecho Procesal Constitucional" en Bazán, Víctor (coordinador), y Aragón Reyes Manuel. "La interpretación de la Constitución" y el carácter objetivado del control jurisdiccional" en Anuario de Derecho Público, McGraw-Hill, ITAM, Núm. 1 (Los controles constitucionales) 1997, p.p. 3-15. En tal virtud, cuando este trabajo aludimos a "control constitucional" nos referimos exclusivamente a aquellos remedios, normalmente procesales, por virtud de los cuales es posible restituir al quejoso del agravio aducido o en lo que es posible expulsar del ordenamiento la norma impugnada (cuando el control es abstracto y no existe aún un acto de aplicación y, consecuentemente, no hay una lesión jurídica individualizada propiamente dicha).

⁹⁶ ZALDIVAR Lelo de Larrea, Arturo. *Op.cit.* pág. 50.

Por su parte, el mismo autor señala que el concepto de jurisdicción constitucional se entiende reservado a los instrumentos de justicia constitucional que se encomienda a tribunales especializados en resolver cuestiones constitucionales de manera específica.⁹⁷

Nosotros utilizaremos el concepto de control de la constitucionalidad, como el conjunto de instrumentos jurídico-procesales que tienen por objeto la efectividad de las normas fundamentales en caso de incertidumbre, conflicto o violación, otorgados a tribunales de cualquier tipo¹⁰⁵. Son los instrumentos predominantemente de carácter procesal, con funciones de carácter reparador, que proceden cuando las disposiciones fundamentales han sido desconocidas o transgredidas.

El control de la constitucionalidad tiene por objeto garantizar la regularidad del sistema jurídico a través de la anulación de los actos o normas irregulares, entendiéndose por regularidad, la relación de correspondencia que guarda un acto o norma inferior con respecto a la Constitución. Sin embargo, debemos señalar que el control de la constitucionalidad tiene por objeto no sólo el mantenimiento de las normas constitucionales, sino también su desarrollo y su compenetración con la realidad.

En cuanto a quién está encomendado el control de la constitucionalidad, Ulises Schmill⁹⁸ sostiene que existen tres ordenes, el constitucional, el federal y el local, y que el control de la constitucionalidad es una función jurídica que debe ser adscrita al orden constitucional, pues señala que si la casi totalidad las normas y actos, tanto de la federación como de los Estado locales, están sometidos al control de la constitucionalidad, dicho control sólo podrá ser adscrito a un orden superior a los otros dos, y que este orden superior es el constitucional.

Podemos concluir que el control de la constitucionalidad es una de las funciones primordiales de cualquier Estado democrático, precisamente porque este tipo de Estado encuentra en su Constitución el fundamento de su existencia y la voluntad de la soberanía popular

2.2.2 Tipos de Control

A partir de las Constituciones promulgadas después de la Segunda Guerra Mundial, se da inicio, de forma sistemática, a los estudios de la teoría del control constitucional como una rama del Derecho Constitucional, puesto es hasta ese momento que en la generalidad de los países europeos y americanos, se presenta la plena conciencia de que todo orden jurídico se encuentra subordinado a la teoría de la supremacía de la Constitución, la cual establece, la superioridad de la Carta Magna frente a cualquier ley o acto que se pretenda emitir conforme a ese régimen jurídico fundamentalmente que le viene dado.

⁹⁷ *Idem.*

¹⁰⁵ Esta definición la tomamos del maestro Arturo Zaldívar, quien la emplea para hablar de la justicia constitucional en sentido estricto, sin embargo, nosotros hablaremos del control de la constitucionalidad para no entrar a la distinción de justicia constitucional y jurisdicción constitucional porque rebasaría nuestro objeto de estudio.

⁹⁸ SCHMILL, U., Ulises, *op cit.* pág. 26.

La teoría del control constitucional tiene por objeto la defensa y protección del articulado constitucional. A la defensa de la Constitución también se le conoce como “control de la constitucionalidad” y se le ha agrupado para su estudio en diferentes sistemas según sus características.

Al respecto, Néstor Sagües señala que la elección del sistema de control de constitucionalidad demanda cinco requisitos fundamentales:

- 1.- Constitución total o parcial rígida.
- 2.-Órgano de control separado e independiente del órgano controlado.
- 3.-Facultades decisorias en el órgano de control.
- 4.-Que los particulares afectados por la irregularidad de inconstitucionalidad puedan impulsar por sí mismos el control.
- 5.-Que el control de constitucionalidad abarque a toda la normatividad y actividad estatal.

Con base en lo anterior, Enrique Rabell García⁹⁹ presenta una breve clasificación de los sistemas de control de constitucionalidad.

I. Atendiendo al tipo de órgano.- Antiguamente se clasificaba al control constitucional como jurídico o político según el órgano que lo ejerciera. En opinión del autor, esta clasificación ha sido ampliamente rebasada, puesto que la atribución de velar por las disposiciones orgánicas de la Constitución hace que cualquier órgano público realice una función política, en virtud de que la Constitución en sí misma es la máxima expresión política de un pueblo. Una clasificación sencilla consiste en catalogar al órgano en atención al poder al cual pertenece. De esta manera los órganos podrán ser ejecutivos, legislativos y judiciales.

II. En consideración del tipo de órgano judicial.- En el marco del Poder Judicial, la defensa constitucional puede realizarse por todos los órganos judiciales, es decir, de forma difusa, por el órgano de máxima jerarquía, también llamado control concentrado; por un órgano especializado adscrito a este poder; o combinando los anteriores, en lo que se conoce como un sistema mixto.

III. En cuanto a las funciones del órgano.- La presente clasificación tiene por base la forma de impugnación del acto de autoridad. Así existe la posibilidad de un control previo, el cual se ejerce antes de que entre en vigor la ley o norma que se considere inconstitucional. Este control tiene efectos generales, ya que no permite que entre en vigencia la disposición impugnada en el territorio en cuestión¹⁰⁰. El control abstracto o concentrado, a diferencia del anterior, se ejercita cuando ya ha sido impugnada.

IV. Con relación al alcance de la sentencia.- Este criterio atiende al número de personas que protegerá la decisión del órgano de justicia. El control particular se limita a proteger a la parte afectada por la ley inconstitucional o acto de autoridad. Tiene como inconveniente

⁹⁹ Rabell García, Enrique. La inconstitucionalidad de Leyes en México, Suprema Corte de Justicia de la Unión, UNAM, México, 1997, p. 216.

¹⁰⁰ Cfr. Alegre Martínez, Miguel Ángel. Justicia Constitucional y Control Preventivo, Universidad de León, León, p. 423

que dicho fallo no beneficia a otra persona que se encuentre en la misma situación y, además, ocasiona el recargo de funciones en el órgano de defensa, toda vez que todos necesitan acudir a él para lograr la nulidad del acto en cuestión. En el control general, la sentencia tendrá efectos *erga omnes*, es decir para todos los habitantes que se encuentren bajo el imperio de la normatividad o acto de autoridad impugnado. Basta que una persona obtenga una sentencia favorable para que la ley o acto quede derogado para todos sin que sea necesario acudir nuevamente a impugnarlo. Además, todas las autoridades están obligadas a no aplicar las normas o actos impugnados.

Las calificaciones anteriormente mencionadas se pueden agrupar, como veremos a continuación, en dos grandes sistemas: el difuso y el concentrado, de los cuales se infiere el sistema mixto de control de constitucionalidad.

2.2.3 Estudio somero del control difuso

La declaración de independencia de las Trece Colonias Inglesas, del 4 de julio de 1776, trajo como consecuencia la ruptura del lazo de dependencia con el Rey inglés y el derecho a la soberanía y al autogobierno. El resultado de este movimiento fue la síntesis de dos sistemas jurídicos imperantes:

Por un lado, los norteamericanos continuaron con los principales lineamientos del Poder Judicial inglés en relación con las amplias facultades políticas y judiciales de los jueces y el valor de la jurisprudencia.

Del otro lado, como producto de su evolución histórica y temor frente a las potencias extranjeras, los americanos adoptaron una Constitución escrita, en la que se definía con precisión la división de poderes.

Con la Constitución de 1787, Estados Unidos deja de ser una confederación nacida de la independencia de 1776, para convertirse en una Federación, "se pasaría en América de la fundamentación del poder de los estados individualmente considerados en el principio de soberanía parlamentaria a la fundamentación del poder de los Estados Unidos en la soberanía popular"¹⁰¹.

A diferencia de la tradición inglesa, la gran aportación americana fue plasmar en su Constitución escrita un parámetro formativo superior que decidía la validez de las leyes del Parlamento, lo que no sólo marcó la gran diferencia en las décadas por venir con el reino británico, sino con casi la totalidad de los países europeos.

Para algunos autores, el control constitucional difuso, surge a partir de la Constitución de 1787, la cual en su artículo sexto, segundo párrafo, establece la cláusula básica que proclama a esa Constitución como *The supreme law or the land* (La ley suprema de la tierra), declarando la vinculación directa de los jueces a ella, por encima de cualquier disposición contraria establecida en las Constituciones o Leyes de los Estados miembros: "Es la doctrina de la supremacía, que se expresa en una vinculación más fuerte: la

¹⁰¹ Pérez Rnvo, Javier. Curso de Derecho Constitucional, 4ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1997. p 149.

Constitución vinculada al juez más fuertemente que las Leyes, las cuales sólo pueden ser aplicadas si son conformes a la Constitución”¹⁰².

El artículo VI.2 del referido ordenamiento dispone: “Esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos que se realicen con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos constituirán el Derecho supremo del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlo, aun cuando se encuentre en la Constitución o en las leyes de cualquier Estado alguna disposición que lo contradiga”.

De una interpretación del artículo anterior, muchos autores afirman la instrumentación del principio del judicial review, que reconoce el poder de los Tribunales de declarar nulas, a efectos de su inaplicación, las leyes que contradigan a la Constitución.

Sin embargo, la idea básica del judicial review no surge en la Constitución de 1787, pues ya en *The Federalist* (El federalista), Alexander Hamilton propone el tratamiento que debe darse a la Constitución como ley fundamental, la cual impone a los jueces una vinculación más fuerte que la debida a las leyes, con la consecuencia de tener que reconocer a los Tribunales la facultad de inaplicar las leyes del Congreso en contradicción con ella¹¹⁰.

La Corte Suprema de Estados Unidos, al resolver en 1803 el conocido caso *Marbury vs Madison*, fija un precedente esencial en la historia del control constitucional de este país. En esa sentencia, el Juez Marshall, quien llevó la *leading opinion*, definió con exactitud los alcances de la función de los jueces. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos argumentaría de una manera impecable a través de los siguientes pasos lógicos:

1º. La Constitución de los Estados Unidos de América establece un sistema de competencias tanto entre los órganos supremos federales como entre la Federación y los Estados que la integral. La Constitución no puede pretender otra cosa que no sea que tal sistema de competencia sea respetado por todos los poderes constituidos, tanto federales como estatales. Si el Poder Legislativo pudiera modificar dicho sistema de competencias a su antojo, el diseño constitucional no podría mantenerse. En consecuencia, la Constitución tiene que estar por encima de todos los poderes, incluido el Poder Legislativo Federal.

2º. La misión de los jueces es únicamente la de aplicar la ley correspondiente a cada caso. Ahora bien, si el juez se encuentra con que hay dos leyes aplicables al caso, que están en contradicción entre sí, el juez tendrá que optar por una de ellas.

3º. Si una de estas leyes es la Constitución, el juez no puede tomar ninguna otra decisión que no sea la de dar preferencia a la Constitución sobre cualquier norma.

Para Pérez Royo, las principales características del modelo difuso de control de constitucionalidad, son:

¹⁰² García de Enterría, Eduardo. *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*, 3ª ed. Civitas, Madrid, 1994, p. 54
¹¹⁰ Hamilton, A. J. Madison y J. Say. *El federalista*, Prólogo y traducción de Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 331-333.

a) Es un control judicial, en virtud de que es ejercido por uno de los tres poderes del Estado: precisamente el encargado de conocer y resolver la aplicación de las leyes, con motivo de la disputa presentada en un caso concreto.

b) Por ser judicial, es difuso, esto es, el Poder Judicial no existe como “un” poder, sino que existe en la forma de miles de jueces y magistrados repartidos por todo el territorio del Estado, titulares cada uno de ellos individualmente del Poder Judicial. Por lo tanto, al ser un control judicial, está uniformemente a disposición de todos y cada uno de los jueces integrados en el Poder Judicial.¹⁰³

c) Por ser judicial es por lo que el control sólo tiene lugar por vía incidental. No puede plantearse la constitucionalidad de la ley al margen de un proceso. El juicio sobre la constitucionalidad, es por tanto, un incidente que surge en lo que es la actividad constitucional del juez. Es importante destacar que únicamente si la ley es aplicable al caso y de su validez depende el fallo, se puede analizar su constitucionalidad.

d) En cuanto a los efectos de la sentencia en la que se aprecia la inconstitucionalidad de la ley, sólo tiene efectos para el caso juzgado. Por lo tanto, la norma que el juez entiende que es inconstitucional, no es expulsada del ordenamiento jurídico, lo cual sólo puede hacerlo el legislador. Sin embargo, en la práctica, cuando a través del sistema de recursos una ley es declarada inconstitucional por la Corte Suprema, esa ley materialmente es como si hubiera sido derogada, ya que ningún tribunal la continuará aplicando en virtud del principio de “stare decisis”, según el cual, los tribunales inferiores se “sienten” vinculados por la jurisprudencia emanada de los superiores y todos se sienten vinculados por su anterior jurisprudencia, en tanto no varíen las circunstancias.¹⁰⁴

e) La sentencia que aprecia la inconstitucionalidad de una norma es una sentencia declarativa, en virtud de que el juez se limita a declarar que cierta ley es inconstitucional. Por supuesto, la resolución del juez y su apreciación de inconstitucionalidad pueden ser reexaminadas por la Corte Suprema de los Estados Unidos de América.

En síntesis, los jueces toman juramento de obedecer la Constitución, y en esa idea fundamentan su facultad de control difuso constitucional.

2.2.4 Estudio somero del control concentrado

Durante mucho tiempo, en Europa existió la degradación de la idea constitucional debido a la prevalencia del principio monárquico, como fuente formal de la Constitución, que implicaba reducir a ésta a un simple código formal de articulación de poderes, sin otra trascendencia general. El poder monárquico era un poder preconstitucional, por lo que la naturaleza de la Constitución se cincretaba a un cuadro de limitaciones a posteriori, pero

¹⁰³ Cfr. De Otto, Ignacio. Estudios sobre el Poder Judicial, Ministerio de Justicia, Madrid, 1989, p. 17.

¹⁰⁴ Cfr. García-Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Alianza Universidad, Madrid, 1993, pp. 421 y ss.

nunca fuente formal originaria de competencias de Derecho.¹⁰⁵ Es decir, la Constitución era un código político, no jurídico.

Por otro lado, la parte dogmática de la Constitución, por lo general, no existía en las constituciones europeas, o de existir, se expresaba apenas en principios muy generales, cuya positivización técnica requería el intermedio de leyes ordinarias, sin las cuales carecía de toda operatividad.

Lo anterior, no obstante que el concepto de Constitución que se impone con la Revolución Francesa no es distinto del que se había impuesto en América, en virtud de que se establece la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, dando importancia con ello a la parte dogmática de la Constitución, y aunque la soberanía se entrecruza con los propios textos constitucionales por medio de referencias al pueblo, del cual los miembros de la Asamblea Nacional son representantes. De hecho, el Preámbulo de la Declaración del Hombre y del Ciudadano comienza con la siguiente frase: “Los representantes del pueblo francés, reunidos en Asamblea Nacional...”¹⁰⁶

Posteriormente, la lucha de los parlamentos con los monarcas, tras el final de la Primera Guerra Mundial, culminó en la idea de la soberanía parlamentaria, que implicaba la superioridad absoluta de las leyes y su correlativa inmunidad judicial, en virtud de que era el Parlamento la expresión de la voluntad popular a través de sus representantes, por lo que los jueces no podían ejercer un control sobre las mismas, pues ello implicaría una incursión en la soberanía popular, lo que resultaba políticamente inaceptable.

El constitucionalismo pasó a ser un constitucionalismo flexible, en el que no se distingue entre el procedimiento de reforma de la Constitución y el procedimiento legislativo ordinario. Se empezó a plantear el problema de las garantías constitucionales y se inició la incorporación del control de constitucionalidad al constitucionalismo europeo continental.

“La diferencia fundamental que va a marcar de arriba abajo el control de constitucionalidad europeo como un modelo de control completamente distinto del americano será lo que podríamos denominar su carácter artificial. Por un lado, en el entendido que no es el resultado del funcionamiento constitucional ordinario de los poderes clásicos o naturales del Estado, sino que es el producto de una decisión política del constituyente democrático, que decide incorporar al sistema constitucional el control de constitucionalidad de la ley como una función constitucional distinta de las tres tradicionales y que crea un órgano específico encargado de esta tarea, que no pertenece orgánicamente a ninguno de los tres poderes del Estado.”¹⁰⁷

La afirmación del principio de constitucionalidad por encima del principio de legalidad tenía que hacerla el constituyente de manera expresa, y de esa forma tenía que diseñar un mecanismo o un órgano nuevo que se encargara de asegurar la primacía de la Constitución. En ningún caso, dicho mecanismo de garantía podía quedar en manos del Poder Judicial, por considerar que se trataba de una función distinta y, por sobre todo, en la mayoría de los

¹⁰⁵ Aragón Reyes, Manuel. Estudios de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 149.

¹⁰⁶ Pérez Royo, Javier. Tribunal Constitucional y división de poderes, Tecnos, Madrid, 1988, p. 34.

¹⁰⁷ Pérez Royo, Javier, Curso... Op. Cit., p. 154.

casos, por la tremenda desconfianza hacia la función, por el papel “legitimador” que desempeñó en los regímenes totalitarios. Y así ocurriría en todos los países en los que el control de constitucionalidad se confiará a un Tribunal Constitucional.

La recepción en Europa del sistema de justicia constitucional, va a tener lugar hasta la posguerra de 1919 por dos vías principales:

La primera, producto de la articulación del Imperio Alemán y la Monarquía Austro-Húngara, que concluye con la Constitución alemana de Weimar.

La segunda, a través del sistema austriaco.¹⁰⁸

Con la Constitución Alemana de Weimar de 1919 se introdujeron algunas instancias de control de constitucionalidad, pero de manera restringida, ya que sólo afectaría a la distribución territorial de competencias o a los conflictos entre poderes en el seno de los Länder (equivalente a los “estados” mexicanos o “provincias” argentinas), y no podía tener por objeto leyes federales. En esta Constitución se monta un Tribunal Supremo al que se confían el conocimiento de los litigios que no fueran de derecho privado entre diferentes Länder o entre el Reich y los Länder, y ello a requerimiento de una de las partes litigantes. El reducido control existente en Alemania desapareció, junto, prácticamente, con la totalidad de la estructura constitucional en 1933 con el triunfo del nazismo.

La transformación más profunda tendría lugar en Austria y Checoslovaquia en 1920 y después en España en 1931, con el establecimiento por primera vez de los Tribunales Constitucionales y el surgimiento, con ello, de la justicia constitucional “concentrada” o modelo europeo de control de constitucionalidad, donde dicho poder no se atribuye a la jurisdicción ordinaria, sino a una jurisdicción especial representada por un Tribunal Constitucional, que se caracteriza por la eficacia anulatoria erga omnes de sus declaraciones de inconstitucionalidad de las leyes.

El modelo Checoslovaco no llegó a funcionar. La ley del 29 de febrero de 1920 se aprobó rápidamente y el Tribunal Constitucional quedó constituido en noviembre de 1921, pero ninguna de las instancias legitimadas impugnó la constitucionalidad de alguna ley, y cuando lo hizo el Tribunal ya no estaba constituido. Este Tribunal sólo dictó una sentencia (el 7 de noviembre de 1922), fruto del control preceptivo de una disposición legislativa dictada por la diputación permanente de la Asamblea Nacional. Al agotarse, en 1931, el periodo de nombramiento de los magistrados, éstos no fueron renovados por parte de los dos órganos llamados a hacerlo, por lo que el tribunal quedó sin vida. En 1938 volvió a constituirse para quedar sin funciones al año siguiente como consecuencia de la invasión por las tropas alemanas.¹⁰⁹

España establece en su Constitución de 1931 y en su ley reguladora de 1933, un Tribunal de Garantías Constitucionales, el cual, además de los recursos directos de inconstitucionalidad, también conocía de todas las cuestiones de inconstitucionalidad que le

¹⁰⁸ Fix Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, UNAM, Ponúa, México, 1999, p. 198.

¹⁰⁹ Cfr. Cruz Villalón, Pedro. *Op. Cit.*, pp. 227-299.

planteara cualquier juez o tribunal; se le atribuye el conocimiento del “recurso de amparo” para la tutela de los derechos constitucionales.¹¹⁰ El sistema español de control constitucional desaparecerá con la guerra civil de 1936-1939 y el consiguiente establecimiento de la dictadura de Franco.

Sin embargo, la mayor influencia en el sistema de control constitucional europeo fue el modelo austriaco, obra personal de Hans Kelsen, sistema expresado por primera vez en la Constitución Austriaca de 1920 y perfeccionado en su reforma de 1929.

El 21 de octubre de 1918 se constituyó la Asamblea Nacional provisional de la Austria alemana, la cual dictó una resolución sobre las instituciones básicas del poder del Estado, que equivaldría a una especie de Constitución provisional de la nueva República. La ley del 25 de enero de 1919 creó por primera vez con el nombre de Tribunal Constitucional (*Verfassungsgerichts-hof*), el órgano al que se le iban a confiar las mismas competencias que el antiguo Tribunal del Imperio (*el Reichsgericht*).

La ley del 14 de marzo de 1919 confirió al Tribunal Constitucional una nueva competencia, con motivo de una presunta inconstitucionalidad, por el gobierno federal contra las leyes aprobadas por las asambleas legislativas de los *Länder*. El 3 de abril del mismo año, una nueva ley vino a modificar profundamente la organización del Tribunal para permanecer así hasta la Constitución de 1920.

La aparición del Tribunal Constitucional está íntimamente ligada al pensamiento Kelseniano; no en vano Kelsen fue el auténtico mentor de la Constitución Federal Austriaca, participando de igual forma como miembro de dicho órgano jurisdiccional.

*“Kelsen entiende que el orden jurídico, especialmente aquel cuya personificación constituye el Estado, no es un sistema de normas coordinadas que se hallen entre sí, por así decirlo, una al lado de la otra, en un mismo nivel, sino que se trata de una verdadera jerarquía de diferentes niveles de normas. Si unidas viene dada por el hecho de que la creación de una norma (la de grado más bajo), se encuentra determinada por otra todavía más alta. Lo que constituye la unidad del sistema es precisamente la circunstancia de que tal regresus termina en la norma de grado más elevado, o norma básica, que representa la suprema razón de validez de todo el orden jurídico”.*¹¹¹

Kelsen manifiesta que las garantías para la protección de la Constitución, constituyen los medios generales que la técnica jurídica moderna ha desarrollado con relación a la regularidad de los actos estatales en general, dividiendo tales garantías en preventivas o represivas, personales u objetivas.

Las garantías preventivas, según entiende el autor, tienden a evitar la realización de actos irregulares, en tanto las garantías represivas reaccionan contra el acto irregular una vez realizado, tendiendo a impedir la reincidencia en el futuro, a reformar el daño que se ha

¹¹⁰ Cfr. Pérez Serrano, Nicolás. La Constitución española (9 diciembre de 1931). Antecedentes. Textos. Comentarios. Editorial de Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, pp. 324-332.

¹¹¹ Kelsen, Hans, “La garantía jurisdiccional de la Constitución”, traducción del original en francés, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1974, pp. 482 y ss.

causado, a hacerlo desaparecer, y eventualmente reemplazarlo por un acto irregular (al efecto, una sola y misma medida de garantía). Por su parte, las garantías objetivas que tienen al mismo tiempo un carácter represivo acentuado, sin la nulidad o anulación del acto estatal irregular.

Así opinan que puede existir un órgano especial establecido para ese fin: un Tribunal Constitucional; o bien, el control de la constitucionalidad de leyes puede encomendarse a los tribunales ordinarios y de modo específico al Tribunal Supremo, como sucede en la “*judicial review*” norteamericana.

Para Kelsen, la anulación que de una ley pudiera hacer un Tribunal Constitucional, tendría el mismo carácter de generalidad que su elaboración, pero un sentido negativo, es decir, una función legislativa con efectos negativos, lo cual viene a diferenciar tajantemente al modelo kelseniano-europeo de control de la constitucionalidad del modelo norteamericano.

Es por ello, que para Kelsen el Poder Legislativo se ha dividido en dos órganos: uno, el Parlamento, titular de la iniciativa política, que es el legislador positivo; otro, el Tribunal Constitucional, que elimina para mantener la coherencia del sistema de leyes, aquellas que no respectan al marco constitucional.

El sistema kelseniano configura un control concentrado, confiado a un solo Tribunal Constitucional, único habilitado para declarar la inconstitucionalidad de una ley y al cual habrán de dirigirse los tribunales que estén en trance de aplicar dicha Ley, los cuales, de este modo, carecen del poder de inaplicar las leyes inconstitucionales por sí mismos.

En síntesis, como dice Manuel Aragón Reyes,¹¹² el control constitucional europeo ha pasado por dos grandes momentos:

1) Un primer modelo basado en dos jurisdicciones separadas, desarrollado durante el primer tercio del siglo XX con base en el sistema Kelseniano (no sin algunas variaciones): la Constitución era aplicable por el Tribunal Constitucional; los jueces ordinarios no aplicaban la Constitución, sino únicamente la ley. El sistema se basaba en dos jurisdicciones separadas, la de constitucionalidad y la de legalidad.

2) A partir de la Segunda Guerra Mundial, un segundo modelo, el actual, basado en dos jurisdicciones conectadas: las constitucional y la ordinaria, que se encuentra ligadas por ciertos instrumentos e instituciones. Por un lado, se recibe lo que podría llamarse “modelo norteamericano” de Constitución, en el sentido de aceptarse que la Constitución es la norma jurídica que vincula a todos los poderes del Estado (y en algunos extremos y con determinados efectos incluso a los propios particulares), de tal manera que ya no será la Constitución exclusivamente fuente de Derecho, sino también fuente inmediata de derecho (y de competencias de los órganos públicos) y como tal aplicable por todos los jueces y no sólo por el Tribunal Constitucional. El modelo imperante de justicia constitucional europeo

¹¹² Aragón Reyes, Manuel. “La Justicia constitucional en el siglo XX. Balance y perspectivas en el umbral del siglo XXI”. UNAM, México, 1998. pp. 180-182.

cuenta con jurisdicciones: una especial concentrada en un solo órgano (Tribunal Constitucional), y otra ordinaria, ejercida de manera difusa por todos los juzgados y tribunales integrantes de la organización del Poder Judicial.

Las principales características del actual modelo concentrado de constitucionalidad, según Javier Pérez Royo¹¹³ son:

a) El control se confía a un órgano constitucional distinto de los tres poderes clásicos del Estado, llamado Tribunal Constitucional.

b) Se trata de un control concentrado, ya que el Tribunal Constitucional es el órgano único que tiene el monopolio del control constitucional de la ley.

c) El tribunal Constitucional sólo puede actuar a instancia de parte, y no de oficio.

d) La legitimación para recurrir ante el Tribunal Constitucional se configura de una manera restrictiva. Al Tribunal Constitucional no pueden acceder los ciudadanos. Los ciudadanos acceden al Poder Judicial, pero no al Tribunal Constitucional. Este tribunal, sólo tienen acceso determinados órganos políticos o el Poder Judicial. Sin embargo, cabe señalar que en Alemania y en España, existe la vía de amparo constitucional, ante el Tribunal Constitucional, al cual sí pueden acceder los particulares cuando consideren que una ley o un acto dictado por la autoridad son violatorios de algunos de sus derechos constitucionales. Pero a pesar de esto, no estamos en presencia de un control erga omnes, sino que la sentencia de amparo sólo aplica al particular que impugnó la ley o el acto.

e) Las vías a través de las cuales se accede dependerán de la titularidad en la legitimación para recurrir. Si quien recurre es un órgano político, la vía es el control abstracto. Por control abstracto, según se ha precisado, hay que entender aquel control cuyo único objeto es comprobar si la ley es constitucional o no, haciendo abstracción de la aplicación de la misma en un caso concreto. Si quien recurre es un órgano judicial, la vía es el control concreto, que quiere decir que el juez sólo puede acudir al Tribunal Constitucional si en el curso de un proceso se suscita la duda sobre la constitucionalidad de la ley aplicable al caso y de cuya validez depende fallo.

f) La sentencia del Tribunal Constitucional tiene fuerza de ley, en virtud de que deroga formalmente el precepto que declara la inconstitucionalidad, que deja de formar parte del ordenamiento jurídico. Lo anterior responde al pensamiento kelseniano de que el Tribunal Constitucional funciona como un legislador negativo, que no puede dictar la ley, pero sí puede derogarla.

g) La sentencia del Tribunal Constitucional surte sus efectos erga omnes desde su publicación, es decir es una sentencia constitutiva y no meramente declarativa, que tiene efectos "ex nunc", es decir "desde ahora".

¹¹³ Pérez Royo, Javier. *Curso...*, Op. Cit., pp. 156 y 157.

México se caracteriza por tener un tipo de control constitucional concentrado donde el control de la constitucionalidad se lleva a cabo por el Poder Judicial de la Federación, es decir, por un poder determinado de carácter federal, ya que los poderes judiciales locales no tienen facultades, a pesar del texto del artículo 133 de la Constitución Federal que más adelante abundaremos sobre él.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado lo anterior con la siguiente tesis jurisprudencial.¹¹⁴

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. Novena Época.

Ignacio Burgoa clasifica este sistema llamándolo por vía de excepción,¹¹⁵ afirmando que la demanda de constitucionalidad no se hace directamente ante una autoridad judicial diferente de la responsable, sino que es la misma autoridad judicial que conoce un determinado litigio, la que puede conocer de la inconstitucionalidad de la ley o acto respectivo. En este sistema, todas las autoridades judiciales despliegan el control de la constitucionalidad, siendo los litigantes los indicados para manifestar a los jueces los supuestos aspectos de inconstitucionalidad.¹¹⁶ Además, este autor contrapone este tipo de control de la constitucionalidad con el llamado control por vía de acción, caracterizado por ser un verdadero proceso judicial.

Héctor Fix Zamudio cuando se refiere a esta clasificación, más que hablar de control difuso o centralizado, los llama americano al primero y austriaco al segundo. Lo anterior se deriva porque el difuso (también llamado incidental, especial o declarativo) no sólo se estableció en la Constitución Federal de los Estados Unidos de América sino que también fue tomado en muchos países del continente americano.¹¹⁷ El segundo se denomina austriaco (o

¹¹⁴ *Vid.*, *Semanario Judicial de la Federación*, 9ª Época, Pleno, Tomo X, agosto de 1999, página 5, véase la ejecutoria en la página 6 de dicho tomo.

¹¹⁵ Cabe señalar que el maestro Fix Zamudio, siguiendo a los procesalistas italianos prefiere llamar a la vía de excepción como cuestión prejudicial esto si se toma en cuenta que el problema de inconstitucionalidad es un aspecto incidental en la controversia principal.

¹¹⁶ *Ibid.*, *op. cit.*, supra nota 4, p.p. 160-161

¹¹⁷ *Vid.* FIX Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional ombudsman y derechos humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993, p.p. 66-67.

también concentrado, principal, general y constitutivo) porque tiene su origen en la Constitución de Austria, la cual fue obra de Hans Kelsen.¹¹⁸

Sobre el artículo 133 constitucional, cabe mencionar que, atento a su contenido, podría implicar el control difuso en nuestro sistema jurídico.

"Art. 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. 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".

El maestro Burgoa afirma que hay una inconsistencia en el precepto transcrito, ya que se afirma que todos los jueces locales se sujetarán a la Constitución Federal y el artículo 103 del mismo ordenamiento indica que es facultad de los jueces federales conocer de violaciones constitucionales a través del juicio de amparo. ¿Quién es entonces el facultado para conocer de la constitucionalidad: los jueces federales únicamente o también los locales?. Este autor responde que, acudiendo a los orígenes de dicho precepto, el 133 constitucional fue una desafortunada traspolación, un implante de la Constitución norteamericana, la cual tiene como sistema de control de la constitucionalidad, el difuso, como ya se había indicado, ya que en aquel país, todos los jueces tienen la facultad de revisar cada acto o ley en aras de que esté conforme a la Constitución norteamericana. Es congruente, dentro del sistema estadounidense un artículo como el 133, pero en nuestra organización jurídica no. Burgoa opina que este sistema de "... autocontrol constitucional provocaría serios trastornos en el orden jurídico y un grave desquiciamiento en la organización gubernativa del país y en la gradación jerárquica en que ésta se estructura".¹¹⁹ Finalmente este autor señala, que se debería admitir una excepción a lo antes dicho, ya que cuando una constitución local o ley "... contenga preceptos manifiesta y notoriamente opuestos a la Ley Suprema del país, los jueces de cada Estado tienen el deber de no aplicarla, adecuando sus fallos a los mandamientos de ésta".¹²⁰

2.3 I.a Acción de Inconstitucionalidad en Materia Electoral en México (control abstracto)

Como ya se apuntó en párrafos precedentes, el control de la constitucionalidad es el conjunto de instrumentos jurídico-procesales que tienen por objeto la efectividad de las normas fundamentales en caso de incertidumbre, conflicto o violación, otorgados a tribunales de cualquier tipo y, que en el caso de México, están encomendados al Poder Judicial de la Federación, siendo éste, el único órgano competente para establecer con objetividad jurídica la irregularidad de una norma o acto con respecto a la Constitución, así el Poder Judicial deberá ceñir a los otros Poderes dentro de los mandamientos de la ley suprema que distribuyó las competencias, para que no haya jurisdicciones sin perímetro.

¹¹⁸ *Ibidem.*

¹¹⁹ *Vid.*, BURGOA, Ignacio, *op. Cit.*, supra nota 4, p.p. 164-165.

¹²⁰ *Ibidem.*

Con lo anterior, resulta claro que el control de constitucionalidad en México está encomendado a un órgano judicial.

Asimismo debemos recordar que el control de la constitucionalidad tiene por objeto no sólo el garantizar la regularidad del sistema jurídico a través de la anulación de los actos irregulares, sino que también tiene por objeto el desarrollo y compenetración de las normas constitucionales con la realidad histórica, política y social.

Para el maestro Fix Zamudio, el derecho procesal mexicano esta integrado por las siguientes garantías constitucionales:

- 1) El juicio político (Art. 110. de la Const.)
- 2) Las controversias constitucionales (artículo 105, fracción I de la Const.)
- 3) La acción abstracta de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II)
- 4) El procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 97, párrafos segundo y tercero de la Const.)
- 5) El juicio de amparo (artículos 103 y 107 de la Const.)
- 6) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (artículo 99, fracción V de la Const.)
- 7) El juicio de revisión constitucional electoral (artículo 99, fracción IV de la Const.)
- 8) Las comisiones de derechos humanos, inspiradas en el modelo escandinavo del ombudsman, que no constituyen propiamente un medio procesal (artículo 102, apartado B)

De las garantías constitucionales enunciadas por Fix-Zamudio, cabe hacer mención, que, ni el juicio político, ni el procedimiento investigador de la Corte (por no mencionar las comisiones de derechos humanos que, inmediatamente, aclara este autor, no constituyen ni un remedio ni un medio procesal) se perfilan dentro de la definición que el ilustre tratadista enuncia para identificar a las garantías constitucionales, puesto que ni uno ni otro se encaminan a restituir las violaciones constitucionales que hubiesen sido cometidas ya que, el juicio político, no deja de ser un procedimiento para determinar la probable responsabilidad de ciertos funcionarios públicos y, en su caso, separarlos de su encargo, e tanto que la atribución indagatoria de la Corte tiene como resultados una mera recomendación no vinculante, esto es, en atención a la alta investidura del Máximo Tribunal de nuestro país y sus integrantes, una reflexión y análisis de alto contenido moral especializado, pero que, pese a lo anterior, no deja de ser un simple y llana opinión.¹²¹

Como puede observarse, para Fix Zamudio, de todas las instancias procesales que han sido instauradas o modificadas por el decreto de reformas y adiciones constitucionales de 21 de agosto de 1996, únicamente tres de ellas (la acción de inconstitucionalidad, el juicio para la protección de los derechos-político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral) constituyen, en su terminología, garantía constitucionales, sin

¹²¹ Sobre este último aspecto, cfr. Elías Musi, Edmundo. Propuesta para derogar el párrafo tercero del artículo 97 constitucional. Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, N° 10, 1998, pp 35-49, así como Arteaga Nava Ellístar. La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigatoria de la Corte. El caso tabasco y otros, 3° ed. Monte Alto, México, 1977, pp. 69-94.

embargo nada dice respecto del juicio de inconformidad y los recursos de reconsideración y de apelación, los cuales, como se verá mas adelante constituyen instrumentos de control de la constitucionalidad en materia electoral, ya que el propósito del Constituyente Permanente de concebir un sistema integral de justicia electoral, por virtud del cual se asegure que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Desde nuestra perspectiva, el control de la constitucionalidad en nuestro país se ejerce por las vías de acción contenidas y reguladas en los artículos 41, fracción IV; 99; 103; 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 es competencia del Poder Judicial de la Federación, siendo estos el juicio de amparo, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y medios de impugnación en materia electoral.

Por su parte, el control constitucional electoral en México se lleva a cabo actualmente a través de dos tipos de control: un control abstracto y un control concreto. Es decir el control abstracto, a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la vía de la Acción de Inconstitucionalidad (objeto de estudio en el presente capítulo) y el control concreto compuesto de los medios de impugnación electoral en materia federal, a saber: a) juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; b) juicio de revisión constitucional electoral; c) recurso de apelación; e) juicio de inconformidad y f) recurso de reconsideración (como medios de control constitucional en la actividad electoral federal), los cuales van a ser materia de estudio y desarrollo en el próximo capítulo del presente trabajo.

Cabe aclarar que no abordaremos la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación referente a la investigación por violación al voto público (artículo 97, párrafo tercero constitucional-la cual podría considerarse como un medio de control de carácter electoral) o por violación a las garantías individuales, ya que si bien esta facultad se ejerce por el máximo tribunal del país, materialmente se trata de una función que podría considerarse como ejecutiva o administrativa, pues se trata de una investigación que concluye con una opinión sin efectos vinculatorios y no de un proceso jurisdiccional propiamente dicho.

Como se dijo en párrafos precedentes, el objeto de estudio del presente capítulo es la acción de inconstitucionalidad, la cual constituye una forma de control abstracto, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación lleva a cabo un control de la constitucionalidad con total independencia de la aplicación concreta de la ley y se limita a resolver una divergencia abstracta en torno a la conformidad o disconformidad de un texto legal con el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mientras que el control concreto se ejerce en contra de los actos y resoluciones electorales, a través de los medios de impugnación en materia electoral locales y federales.

2.3.1 Antecedentes

Hans Kelsen, desde 1928, señalaba que por garantías de la Constitución debíamos entender las garantías de la regularidad de las normas inmediatamente subordinadas a la misma, es decir, esencialmente garantías de la constitucionalidad de leyes, para asegurarle a la

Constitución la mayor estabilidad posible. Así mismo la anulación del acto inconstitucional representa la garantía principal y la más eficaz de la Carta Magna.¹²²

La acción de inconstitucionalidad en México nace con la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, iniciada con el expresidente Ernesto Zedillo y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, razón por la cual en los anteriores textos constitucionales que han estado vigentes en nuestro país no encontramos una figura como tal, sin embargo, consideramos importante analizar brevemente la evolución que ha tenido los medios de la defensa constitucional en México y las similitudes que presentan algunos de ellos con la acción de inconstitucionalidad, para determinar así, si son o no antecedentes, al menos indirectamente, de dicha acción.

• La Constitución de Apatzingán

Dicha constitución representó el documento político constitucional más trascendente dentro de la etapa de la independencia de nuestro país, y es considerado como la primera Constitución de México, sin embargo, debemos señalar que esta Ley Fundamental nunca entró en vigor debido a que su expedición fue anterior a la consumación de la independencia, pues ésta se concretó hasta el año de 1821.¹²³

En los artículos 128 y 129 de dicha Ley fundamental, encontramos un medio de control de la constitucionalidad de las Leyes contrarias a la Constitución. Los preceptos referidos señalan:

“Artículo 128. Cualquiera de aquellas corporaciones tendrá facultad para representar en contra de la ley, pero ha de ser dentro del término perentorio de veinte días,”

“Artículo 129. En caso que el Supremo Gobierno o el Supremo Tribunal de Justicia representen contra ley las reflexiones que promuevan serán examinadas bajo las mismas formalidades que los proyectos de ley, y calificándose de bien fundadas a pluralidad absoluta de votos, se suprimirá la ley y no podrá proponerse de nuevo hasta pasados seis meses....”¹²⁴

En este caso, se limitaba la legitimación para intentar la acción a ciertas autoridades, y no pudiéndolo hacer cualquier individuo, lo cual guarda cierta similitud con lo exigido actualmente para ejercer la acción de inconstitucionalidad, sin embargo, éste no se trata de un antecedente de la acción de inconstitucionalidad, pues quien resolvía en este caso era el Congreso de la Unión y no el Supremo Tribunal de Justicia.

• La Constitución de 1824

¹²² Kelsen Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, ed porúa, México, p. 55.

¹²³ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. *La Acción Constitucional de Amparo en México y España*, porúa, México, 2000, pág. 61

¹²⁴ TIENA RAMÍREZ, Felipe, *Op. cit.*, pág. 44.

La Constitución Federal de 1824 fue aprobada por el Congreso Constituyente el día 3 de octubre de 1824, y publicada al día siguiente por el Ejecutivo bajo el nombre de “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”. Esta es en realidad la primer Constitución vigente del México independiente.

Los constituyentes de 24 previeron en esta Constitución un medio de control constitucional, cuya competencia se encomendaba a la Corte Suprema de Justicia en el artículo 137, fracción V, punto sexto, y que facultaba a dicho Tribunal a conocer “de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga en la ley”¹²⁵

En este precepto constitucional, encontramos un medio de control constitucional, sin embargo consideramos que guarda más similitud con el juicio de amparo que con la acción de inconstitucionalidad.

• La Constitución de 1836

Este texto constitucional, conocido también como “Las Siete Leyes”, fue aprobado el 29 de diciembre de 1836 por el Congreso Constituyente y promulgado el 30 del mismo mes. En estas Leyes Constitucionales encontramos por primera vez a un órgano político encargado del control constitucional, denominado “Supremo Poder Conservador”.

Entre las múltiples facultades del Supremo Poder Conservador, encontramos en el artículo 12, fracción I, de la Segunda Ley Constitucional, la atribución de declarar la nulidad de las leyes y decreto¹²⁶, con efectos generales, cuando estos fueran contrarios a un artículo expreso de la Constitución, pero siempre y cuando hubiese sido solicitado por algunos de los poderes ejecutivo, legislativo o judicial

El Supremo Poder Conservador tenía facultades con características similares a las contenidas en nuestra acción de inconstitucionalidad, sin embargo, encontramos que a diferencia de la Suprema Corte de Justicia, éste órgano tiene naturaleza política y no jurisdiccional, polo cual no podemos considerarlo como un antecedente directo de la acción de inconstitucionalidad.

• El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

En 1846 se citó a un Congreso para restaurar la Constitución de 24, sin embargo, había división de opiniones en él, por lo cual dicho Congreso nombró una Comisión para analizar el tema. La mayoría de la Comisión presentó un dictamen al Congreso, proponiéndole que se declarara que el pacto de 1824 era la única Constitución legítima del país mientras no se publicaran todas las reformas que determinara hacerle ese Congreso. Por su parte, Don Mariano Otero formuló un voto particular en sentido diverso, acompañándolo con un proyecto de Acta de Reformas.

¹²⁵ *Idem*, pág. 188.

¹²⁶ En cambio, la acción de inconstitucionalidad solo es procedente tratándose de leyes y no de decretos.

El Congreso rechazó el dictamen de la mayoría y discutió el voto particular de Otero, que con algunas modificaciones y adiciones fue jurada el 21 de mayo de 1847, y publicada al día siguiente.¹²⁷

El Acta de Reformas estableció un sistema de control constitucional en sus artículo 22, 23, 24 y 25 en los siguientes términos:

“Artículo 22. Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá iniciada en la Cámara de Senadores.”

“Artículo 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General, fuera reclamada como anticonstitucional, ó por el Presidente de acuerdo con su Ministerio, ó por diez diputados, ó seis senadores, ó tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando resuelto lo que diga la mayoría de las Legislaturas.”

“Artículo 24. En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso General y las Legislaturas a su vez se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es o no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertará la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a que se oponga.”

“Artículo 25. Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concuden esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativos, y Ejecutivo ya de la Federación ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.”¹²⁸

Como se aprecia en los preceptos anteriores, Otero contempló un sistema mixto de protección constitucional. Por una parte, las legislaturas de los Estado o el Congreso, según el caso, actuaban como por órgano de control político, pudiendo declarar la nulidad de las leyes que resultaran contrarias la Ley Fundamental; por otro lado, se previó un control por vía jurisdiccional, encomendado a los tribunales de la federación.

Debemos destacar que ésta Acta de Reformas es notable y destacada porque en su artículo 25 se estableció la figura del “Amparo”, que es el medio de control de la constitucionalidad encargado a un órgano jurisdiccional y que por vía de acción, procede en contra de leyes y actos de autoridad, ya sea porque se violen garantías constitucionales o porque haya invasión de competencias entre la federación y los Estados del Distrito Federal.

Para nuestra materia de estudio, se estima que dicho medio de control prescrito en el artículo 23 guarda cierta semejanza con la acción de inconstitucionalidad, sin embargo, no

¹²⁷ CASTRO, Juventino, *Op.cit.* pág. 13.

¹²⁸ TENA, RAMIREZ, Felipe, *Op.cit.*, págs 474 y 475.

es posible considerarlo como antecedente directo de ella debido a que dicho medio de control fue encomendado a un órgano político y no jurisdiccional, limitándose la actividad de la Suprema Corte a someter la ley al examen de las Legislaturas.

• La Constitución de 1857

Este texto constitucional fue jurado el 5 de febrero de 1857, primero por el Congreso Constituyente y después por el Presidente Comonfort, y fue promulgada el día 11 de marzo de ese mismo año.¹²⁹

Esta Constitución es de relevancia para los antecedentes de la acción de amparo, pues en este ordenamiento se establecieron, de manera definitiva y hasta nuestros días, los principios que la rigen, regulándose mediante las distintas leyes reglamentarias que desde entonces se expidieron. Sin embargo, en esta Constitución desaparece el sistema mixto propuesto por Otero, suprimiéndose el control constitucional que estaba encomendado al órgano político, y dejando exclusivamente la figura del Amparo a cargo de los tribunales de la Federación.

Por otro lado, debemos señalar que esta Ley fundamental preveía en su artículo 98 un medio de control de la constitucional, en virtud del cual le correspondía a la Suprema Corte el conocimiento de las controversias que se suscitarán entre un Estado y otro, y de aquellas en la Unión fuera parte. Sin embargo, este medio de control en realidad es un antecedente de las controversias constitucionales y no propiamente de la acción de inconstitucionalidad, por los que tampoco en este texto constitucional encontraremos un antecedente de dicha acción.

• La Constitución de 1917

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, vigente hasta nuestros días, fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1º de mayo del mismo año.¹³⁰

Debemos señalar que, a la entrada en vigor de este texto constitucional, no se preveía a la acción de inconstitucionalidad dentro de su articulado, sino que dicha acción fue producto de una reforma constitucional publicada en el Diario Oficial del Federación el día 31 de diciembre de 1994, como veremos mas adelante.

Por lo anterior, y después de analizar los distintos ordenamientos constitucionales que, estuvieron vigentes en nuestro país, podemos decir que hasta antes de la reforma de 1994 no existió ningún antecedente directo de la acción de inconstitucionalidad, y que el control de la constitucionalidad de las leyes con efectos generales sólo se había intentado a través de un sistema de control por órgano político.

¹²⁹ *Ibidem*, págs. 604 y 605.

¹³⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe: *Op. cit* pág 816

• **La reforma de 31 de diciembre de 1994**

Recordemos que el decreto de fecha 30 de diciembre de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente que estableció las acciones de inconstitucionalidad en nuestra Ley Fundamental, en su artículo octavo transitorio, se estableció que dichas reformas entrarían en vigor en la misma fecha en que se aplicara la Ley Reglamentaria correspondiente, sin embargo, es hasta el 11 de junio de 1995, es decir, casi medio año después, que entró en vigor la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, razón por la cual las acciones de inconstitucionalidad entran a la vida jurídica hasta 1995.

Lo que podemos destacar de esta reforma constitucional es que además de cambios de carácter orgánico y estructural, contempla una profunda modificación al sistema de competencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para otorgarle de manera amplia y definitiva, el carácter de Tribunal Constitucional, se puede apreciar la intención del legislador de desvincular al juicio de amparo, de aquel otro proceso de control constitucional denominado acciones de inconstitucionalidad y otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad exclusiva de resolver con efectos generales, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de todas las leyes, con la marcada excepción de las leyes electorales.

También en el año de 1995, dentro del marco del diálogo nacional para la reforma política del Estado, el titular del Ejecutivo Federal y los partidos políticos nacionales con presencia en el Congreso, se dieron a la tarea de formar la mesa central para la Reforma del Estado que dio como resultado que el 22 de agosto de 1996 se publicara en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformó a nuestra Ley Suprema y específicamente por ser tema de nuestro estudio la fracción II del artículo 105 constitucional, en virtud de la cual se eliminó la prohibición que imposibilitaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de la inconstitucionalidad de leyes electorales y por tanto dio cabida a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral. Otro de los elementos novedosos de dicha reforma, fue el ampliar los sujetos legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad dando posibilidad a los partidos políticos con registro nacional y con registro estadual, de impugnar leyes de carácter general en materia electoral exclusivamente.

Paradójicamente, el caso concreto que vino a evidenciar la necesidad de ampliar las acciones de inconstitucionalidad a la materia electoral fue precisamente la primera acción promovida, es decir, la identificada con el expediente número 1/95, interpuesta por diversos integrantes de la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, (específicamente las secciones 3a y 4a que comprenden los artículos 60 al 68 y 71), misma que fue publicada, en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1995. La acción de inconstitucionalidad fue admitida a trámite por determinación del Tribunal en Pleno, al resolver el recurso de reclamación interpuesto por la parte actora en contra del auto del ministro Instructor, que en su momento acordó el desechamiento de plano, por estimar que en este asunto se actualizaba

la causal de improcedencia que adujeron los demandados, consistente en que los preceptos reclamados contenían normas en materia electoral.

Luego entonces el 31 de octubre de 1995, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó sentencia definitiva, por mayoría de seis votos, en la que declaró la improcedente y sobreseida la Acción de Inconstitucionalidad, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no estaba facultada para conocer de la acción de inconstitucionalidad, cuando a través de esta se pretendía impugnar normas generales o actos en materia electoral.

En su momento la Corte, sentenció:

"debe entenderse que son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, prohibidas de ser examinadas por la Suprema Corte de acuerdo con el mencionado artículo constitucional, aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal"¹³¹

De ahí que la acción planteada resultó improcedente y, por ende, se decretó su sobreseimiento. Este caso patentizó la necesidad de contar con un proceso que controlara la constitucionalidad de las leyes electorales, pues no era concebible un sistema jurídico de control constitucional, al que escapara el análisis de ciertas leyes, por lo que a pesar de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación a lo largo de su historia siempre se había mantenido al margen de todo lo que se refiriera a la materia electoral, el legislador consideró indispensable la inclusión en medio de control constitucional a las leyes electorales.

Fue así que al suprimirse por la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 la exclusión de la materia electoral, parece que todas las leyes, sin excepción posible y cualquiera que sea su contenido están sujetas a control a través de la acción de inconstitucionalidad.

La reforma de 1996 hace referencia la tesis jurisprudencial, dictada por el pleno de la Suprema Corte de Justicia del Nación, con respecto a la nueva inclusión de las leyes electorales en el ejercicio del control de la constitucionalidad, cuyo rubro y texto son los siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL. PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.-En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia contra leyes en materia electoral; con la reforma de dicho

¹³¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II diciembre de 1995. Tesis número XXVI/95, 9º Rubro: MATERIA ELECTORAL. CONCEPTO DE, PARA LOS EFECTOS DE LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación y procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De la interpretación armónica y sistemática, así como de la teleológica de los artículos 105, fracción II y 116, fracción IV y V en relación con el 35, fracciones I y II, 36 fracciones III, VI y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II y 122, tercer párrafo e inciso c), base primera, fracciones I y II, inciso f) todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan los aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo la distribución o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de las aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instituirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan no se justificaria la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras.¹³²

2.3.2 Fundamento Jurídico.

El fundamento de la acción de inconstitucionalidad, lo encontramos en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 105. "La Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria de los asuntos siguientes:

Fracción II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión,*
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;*
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del distrito federal, así como tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;*

¹³² Tesis 25/99, novena época publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo IX, abril del 99, citada por Juventino V Castro, "Artículo 105 Constitucional" ed Porrúa, México 2000, p. 161.

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y

f) Los Partidos Políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales en contra de leyes federales o locales; y 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 otorgo el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo."

Por lo que se refiere al fundamento legal de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, lo encontramos en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Título III, artículos 59 al 73, pero de acuerdo con lo que establece, el propio artículo 59 lo que no se encuentre previsto en el Título III supletoriamente se aplicarán las disposiciones contenidas en el Título II artículos 10 al 58 que regulan lo referente a las Controversias constitucionales.

Así lo sustentó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 1/98:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ÚNICAMENTE SON APLICABLES LAS NORMAS PREVISTAS EN EL TÍTULO II DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, EN AQUELLO QUE NO ESTÉ PREVISTO EN EL TÍTULO III DE DICHO ORDENAMIENTO. Si bien es cierto que el artículo 65 de dicha ley reglamentaria hace una remisión a las causales de improcedencia de las controversias constitucionales, previstas por el artículo 19, autorizando, con ciertas excepciones, su aplicación en las acciones de inconstitucionalidad, ello no debe entenderse en el sentido de que las causales de improcedencia previstas para las controversias constitucionales deban aplicarse a las acciones de inconstitucionalidad en términos textuales. Por lo que se refiere a las controversias constitucionales se debe atender a los plazos que fija el artículo 21, mientras que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad está previsto en el artículo 60; es decir, para que se actualizara la causal de improcedencia prevista por el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria, tratándose de una acción de inconstitucionalidad, resultaría necesario que la demanda no fuera promovida dentro del plazo de treinta días naturales contados a partir del día siguiente de la publicación de la ley impugnada; no habiendo lugar a que se apliquen los supuestos que contempla el artículo 21, que exclusivamente se refiere a los plazos para la interposición de controversias constitucionales. En efecto, debe destacarse que en las acciones de inconstitucionalidad únicamente son aplicables las normas que se contienen en el título II de la ley reglamentaria, en todo aquello que no esté previsto en el título III de dicho ordenamiento jurídico, que regula el procedimiento relativo a las acciones de inconstitucionalidad, según se desprende del artículo 59, pues la ley reglamentaria, en su artículo 60, expresamente prevé los plazos en que se debe

presentar la demanda en la vía de acción de inconstitucionalidad, por lo que no resulta aplicable lo dispuesto por el artículo 19 de dicho ordenamiento.¹³³

2.3.3 Concepto.

El Constitucionalista Elisur Arteaga Nava nos dice que “La acción de inconstitucionalidad es una vía de impugnación limitada a encomendar las posibles contradicciones entre una ley en sí, en cuanto a su contenido y la Constitución; eso es lo que se concluye en el texto fundamental: De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. No es factible que por medio de ésta se ventilen materias relacionadas con violaciones a los principios que regulan el proceso legislativo previstas en la Constitución y en las leyes”¹³⁴

Además, continua diciendo que, la acción de inconstitucionalidad procede respecto de normas de carácter general: leyes que provengan del Congreso de la Unión, de las legislaturas de los estados o de la asamblea legislativa del Distrito Federal, así como tratados celebrados por el estado mexicano.¹³⁵ Cabe señalar que en el caso de un tratado y para evitar una responsabilidad internacional derivada del incumplimiento de una obligación, debe hacerse una doble reserva. La primera de ellas consiste en que es menester la ratificación de dicho tratado por el Senado y la segunda consiste en que dicho tratado eventualmente puede ser declarado inválido a través de una acción de inconstitucionalidad. Respecto a los tratados internacionales, cabe señalar que en la reforma de diciembre de 1994, no se hizo distinción respecto a la convención a pesar de que en otras partes de la Constitución (15 y 76 fr. I) sí se hizo la diferenciación.

Por otro lado, este autor critica la regulación por el poder reformador de la Constitución, pues según aquel, se dejaron innumerable aspectos fuera del control constitucional como podrían ser las leyes expedidas por el Presidente de la República o los gobernadores en ejercicio de facultades extraordinarias, los convenios celebrados por las entidades federativas, los actos que realice la comisión permanente, el presupuesto federal de egresos, los bandos de policía y buen gobierno expedidos por los ayuntamientos de los municipios, las disposiciones del consejo de salubridad, así como los criterios jurisprudenciales.

Por su parte, el maestro Juventino V. Castro y Castro define a las acciones de inconstitucionalidad de la siguiente MANERA: “.....procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos minoritarios, los partidos políticos con registro federal o estadual, o por el Procurador General de la Republica, 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 tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales”.¹³⁶

¹³³ Tesis 3/1999 dictada en la acción de inconstitucionalidad 1/98, Citada por Juventino V. Castro. *Op. Cir.* P.p. 137 y

¹³⁴ ARTEAGA NAVA ELISUR *Derecho Constitucional*, ed. Oxford, México 1999 p. 847.

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ CASTRO Y CASTRO Juventino. *El artículo 105 Constitucional*, ed. Porrúa, México 2000. p. 10

De la anterior definición, se desprende claramente, que este medio de control de la constitucionalidad abarca la preeminencia de la Carta Magna sobre las leyes secundarias y tratados internacionales.

En México, la acción de inconstitucionalidad constituye una forma de control abstracto de la constitucionalidad en virtud de que, como imaginó Kelsen en su esquema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lleva a cabo un control de la constitucionalidad con total abstracción de la aplicación concreta de la ley y se limita a resolver una discrepancia abstracta en torno a la conformidad o disconformidad de un texto legal con el texto de la Constitución mexicana.

Es menester mencionar que las acciones de inconstitucionalidad operan bajo un proceso de control constitucional abstracto, es decir que dichas acciones pueden ser promovidas en contra de leyes de carácter general, y no sobre casos concretos, versados sobre intereses particulares del gobernado. Lo expresado encuentra sustento en la tesis dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con la clave 4/98, aprobada el 25 de mayo de 1998 cuyo rubro y texto son:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOLO PROCEDE CONTRA LAS NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O TRATADOS INTERNACIONALES.- Del análisis y la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que: a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución entonces sólo son procedentes las normas de carácter general; b) En el propio precepto se habla no solo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general. Consecuentemente las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general pero no contra cualquiera de estas, sino solo contra aquellas que tengan carácter de leyes o bien tratados internacionales. En iguales términos la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del art. 105 Constitucional, tratándose de las acciones de inconstitucionalidad se refiere únicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales, por lo tanto también debe concluirse que prevé la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas. La intención del Constituyente Permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución, y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia que se dictara tuviera efectos para las partes. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, sino relativos. Por ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, en relación con el artículo I, de la misma ley y con la fracción II del art. 105 mencionado, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes o tratados y son improcedentes en contra de actos que no tengan ese carácter.

2.3.4 Partes

Con la intención de esquematizar la legitimación activa para la interposición de las acciones de inconstitucionalidad, haciendo especial énfasis en las acciones de carácter

electoral, nos avocaremos al cuadro orientativo, realizado por el Doctor en Derecho Joaquín Brage, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México:

SUJETOS LEGITIMADOS PARA PROMOVER LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD ¹²⁷						
	33% o más de los miembros de la Cámara de Diputados	33% o más de los miembros de la Cámara de Senadores	33% o más de los miembros del Órgano Legislativo Estatal	33% o más de los miembros de la Cámara de Representantes del Distrito Federal	Procurador General de la República	Partidos Políticos con Registro Nacional, Estatal, sólo pueden impugnar leyes electorales
Ley Federal	si	si	no	no	si	si R.N.
Ley Estatal	no	no	si	no	si	si R.N. R.E.
Tratados Internacionales	no	si	no	no	si	no
Ley del D.F.	no	no	no	si	si	Si R.N

Es importante mencionar que en la legitimación activa, se protege a las minorías parlamentarias frente a la imposición de un criterio que, por la fuerza de los votos se convierte en mayoría, a pesar de contradecir a la Constitución, al respecto el Magistrado Electoral José de Jesús Orozco sostiene:

“Ante la imposibilidad práctica de que en una sociedad compleja y plural todos estén de acuerdo en lo que debe hacerse políticamente, es necesario que existan procedimientos que permitan adoptar decisiones públicas legítimas y ello se hace por el principio de mayoría, principio que también supone, necesariamente, el respeto a las minorías y no sólo eso sino su protección e impulso”¹²⁸

Legitimación Pasiva. Será la autoridad responsable, quien ejerce esta legitimación dentro del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad, es decir todo aquel órgano legislativo o ejecutivo que haya emitido y promulgado respectivamente en el ámbito de su competencia la ley electoral o reforma a la ley electoral o a la Constitución estatal que se esté impugnando, estos órganos pueden ser federales o locales. Debido a que el objeto de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral son las leyes con carácter general y no

¹²⁷ *Los Partidos políticos sólo pueden impugnar leyes electorales, y en el caso de los de ámbito estatal sólo pueden impugnar las leyes electorales de su propio Estado. Igual limitación territorial rige para las legislaturas locales
R.N Partidos Políticos con Registro Nacional.
R.E Partidos Políticos con Registro Estatal.

¹²⁸ OROZCO Henríquez J. Jesús. Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el derecho electoral federal mexicano. Revista Justicia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 9, México, 1997.

así las disposiciones con carácter secundario como sería la publicación de la propia ley, la Corte se ha pronunciado que los otros actos del proceso legislativo como publicar y refrendar la ley no podrán impugnarse por ser actos inherentes a la emisión y promulgación de la ley, es decir, son una consecuencia.

Respecto del Procurador General de la República, el artículo 102 constitucional establece que “intervendrá personalmente” en todo lo referido al ejercicio de las acciones de inconstitucional y no por conducto de inferiores jerárquicos o cualesquiera otros representantes;¹³⁹ y el artículo 4, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República reitera que ésta es una función personal e indelegable del procurador.

Por lo que respecta al Presidente de la República, se establece en el artículo 11, de la Ley reglamentaria, que “El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe de departamento administrativo o por el consejo jurídico del gobierno, conforme con lo que determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan”.¹⁴⁰

2.3.5 Procedimiento.

El procedimiento, se inicia con la recepción de la demanda de acción de inconstitucionalidad, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, posteriormente se turna al Ministro Instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución, salvo que se presentara en su escrito de demanda alguna causal de improcedencia que provocaría desecharla de plano.

Si el Ministro Instructor, considera obscuro o irregular el escrito de demanda, deberá prevenir al demandante para que en un plazo perentorio de tres días, pueda desahogar dicha prevención; Por otra parte se dará vista a la autoridad responsable para que en un plazo de seis días emita su informe circunstanciado; cuando la norma impugnada sea una ley aprobada por el Congreso de la Unión, el mencionado informe, deberá ser rendido en forma individual por ambas Cámaras.

Presentados los informes o transcurrido el plazo para su presentación, el Ministro Instructor pondrá los autos a la vista de las partes, a fin de que, dentro del plazo de dos días, formulen alegatos. Antes de emitir sentencia el Ministro podrá solicitar a las partes, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto, inclusive podrá solicitar la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.¹⁴¹ una vez agotado el procedimiento el Ministro propondrá al Pleno de la Corte el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado, debiéndose

¹³⁹ Artículo 102, inciso A, tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴⁰ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, artículo 11.

¹⁴¹ La opinión emitida por la Sala Superior, no tiene efectos vinculatorios, ya que la Suprema Corte de Justicia decide si la toma en cuenta o no al momento de dictar su resolución.

dictar el fallo a más tardar en un plazo de cinco días, contados a partir de aquél en que el Ministro Instructor haya presentado el proyecto.¹⁴²

La opinión emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, son registradas e identificadas bajo el rubro: SUP-AES- (asuntos especiales), ya que no constituyen medios de impugnación, no regulados en la ley adjetiva electoral, aclarando que pueden existir otros asuntos que no estén establecidos dentro de la ley en comento, y que no sean propiamente opiniones vertidas sobre acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, mas sin embargo el referido tribunal los acoge como asuntos especiales.

2.3.6 Plazos

En primer lugar el plazo para interponer la acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con lo que establece el artículo 60 de la ley reglamentaria, será de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente a que se publique la ley electoral en el medio oficial. En el entendido que, sólo para leyes electorales, los plazos comprenden todos los días como hábiles.¹⁴³

Los órganos legislativos (locales, federales o del distrito federal según sea el caso) que hubieran aprobado la ley impugnada y el órgano legislativo que la hubiere promulgado contarán con un plazo de seis días para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos para sostener la constitucionalidad de la ley impugnada (en los casos de las demandas que no se promuevan en contra de leyes electorales, dicho plazo será de quince días naturales)¹⁴⁴

En el caso de que el ministro instructor prevenga al promovente de la acción, por que la demanda fuere oscura o irregular el plazo fatal para desahogar la prevención será de tres días hábiles (en el caso de las demandas de acción de inconstitucionalidad que no son contra de leyes electorales el mencionado plazo será de cinco días naturales).¹⁴⁵

Al respecto, el maestro Elisur Arteaga hace algunas críticas respecto del plazo para impugnar alguna ley por esta vía, siendo de treinta días naturales, término muy breve en el que, según el autor citado, es difícil percatarse de todas las posibles inconstitucionalidades que pudieran tener alguna ley, pues éstas, es más lógico encontrarlas en su aplicación cotidiana, de ahí que recomiende el aspecto permanente para impugnar una ley.

2.3.7 Sentencias

Los efectos de las sentencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver una acción de inconstitucionalidad son.

¹⁴² Información proporcionada por la Unidad de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (actualmente es encomendada a la Subsecretaría de Acuerdos)

¹⁴³ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, artículo 11

¹⁴⁴ *Idem*.

¹⁴⁵ *Ibidem*, artículo 64.

1) Declarar la validez de la norma porque se ajusta a las disposiciones constitucionales, la norma entra en vigor y no puede ser objeto de impugnación posterior mediante acción de inconstitucionalidad.

2) Sobresee: sólo se archiva el asunto como total y absolutamente concluido, sin que se pueda impugnar nuevamente la norma. En este caso, la norma sigue estando vigente en el ordenamiento jurídico correspondiente.

3) Declarar la invalidez de la norma:

Total: será como si la norma no hubiera existido en la vida jurídica, tendrá efectos erga-omnes, es decir, para todos sólo tendrá que publicarse la sentencia y consecuentemente serán nulas también todas las leyes secundarias que de la ley impugnada emanen.

Parcial: si la norma es declarada parcialmente inconstitucional ya sea en alguno o algunos de sus artículos o bien en una parte de ellos se remitirá al órgano correspondiente para su nueva publicación con un efecto erga-omnes.

Capítulo 3. El Sistema de Medios de Impugnación Electoral en México (Control Concreto).

3.1 Marco Introductorio

Como ya se había referido anteriormente, el Control Constitucional Electoral en México se lleva a cabo actualmente a través de dos tipos de control: un control abstracto y un control concreto. Es decir el control abstracto, a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la vía de la Acción de Inconstitucionalidad (objeto de estudio del capítulo inmediato anterior) y un control concreto, a través de medios de impugnación electoral en materia federal, a saber: a) juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; b) juicio de revisión constitucional electoral; c) recurso de apelación; d) recurso de reconsideración y e) juicio de inconformidad, (estos tres últimos medios de impugnación, constituyen también verdaderos medios de control constitucional en la actividad electoral federal, como se observara mas adelante).

Ahora bien, en México contamos con un sistema de justicia electoral mixto, en virtud de que tener un medio de impugnación de carácter administrativo y diversos medios de impugnación de carácter jurisdiccional, tanto locales como federales.

Los medios federales de impugnación son lo que combaten actos o resoluciones previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (objeto de estudio y desarrollo en el presente capítulo) y la acción de inconstitucionalidad prevista en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, los medios locales de impugnación, que tiene por objeto resolver las controversias que surjan respecto de las elecciones de gobernadores, ayuntamientos o legislaturas locales, se encuentran regulados en la respectiva ley electoral de la entidad de que se trate y se dirimen ante el respectivo tribunal local, pudiéndose o no encontrarse regulado algún mecanismo de defensa de índole administrativo.

En virtud de la heterogeneidad de medios de impugnación electorales de las entidades federativas, y por ser la materia federal el tema de importancia del presente trabajo, nos limitaremos a estudiar a los medios federales de impugnación en materia electoral, salvo el Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales de los Servidores del Instituto Federal Electoral, previsto en el Libro Quinto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por no ser este un juicio de naturaleza estrictamente electoral, sino laboral.

De lo anterior podemos concluir que los instrumentos de control constitucional y legal tanto de normas generales como actos y resoluciones electorales a nivel federal, están compuesto de la siguiente forma:

1. Un control abstracto, a través de la Acción de Inconstitucionalidad.
2. Un control concreto compuesto de los siguientes medios:

- a) Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano
- b) El Juicio de Revisión Constitucional Electoral
- c) El Recurso de Apelación, El Juicio de Inconformidad y el Juicio de Reconsideración, como medios de control de la actividad electoral federal

Con excepción del recurso de revisión, de índole administrativo, todos los demás medios de impugnación electorales no son meros instrumentos para tutelar la legalidad en la actuación de la autoridad, sino que, por mandato del artículo 41, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también se configuran como mecanismos para velar la constitucionalidad como principio rector de los estados democráticos de derecho.

Del mismo modo, esta visión fue la seguida por el legislador ordinario al dar vida a la LGSMIME, toda vez que el postulado contenido en el artículo 3, párrafo 1, inciso a), establece que el sistema de medios de impugnación tiene como objeto garantizar “que todo los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principio de constitucionalidad y legalidad”.

3.1.1 Concepto de Medios de Impugnación

El vocablo impugnación deriva del término latino *impugnare* (*de in y pugnare*) que significa “luchar contra”, “combatir”, “atacar”. Además, en la doctrina el término de impugnación es multívoco. A continuación analizaremos la definición de medios de impugnación proporcionada por diversos autores.

El Doctor Víctor Firén Guillén señala que “Los medios de impugnación en su especie de recursos son actos procesales de la parte que se estima agraviada (o gravada) por un acto de resolución del juez o tribunal, por lo que acude al mismo o a otro superior, pidiendo que revoque o anule el o los actos fravosos, siguiendo el procedimiento previsto en las leyes.”¹⁴⁶

El Doctor Héctor Fix-Zamudio considera que los medios de impugnación “configuran los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia”.¹⁴⁷

Para el Doctor Niceto Alcalá Zamora, dichos medios son “actos procesales de las partes dirigidos a obtener un nuevo examen, total o limitado a determinados extremos, y un nuevo proveimiento acerca de una resolución judicial que el legislador no estima apegada a derecho, en el fondo o en forma, o que reputa errónea en cuanto a la fijación de los hechos”¹⁴⁸

¹⁴⁶ FAIREN GUILLÉN, Víctor. *Teoría General del Derecho Procesal*. México 1992, UNAM, pág. 481.

¹⁴⁷ FIX ZAMUDIO, Héctor. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Pág. 2105

¹⁴⁸ OVALLE FAVELA, José. *Derecho Procesal Civil*, México, 1980, UNAM, pag. 143.

Por su parte el Doctor José Ovalle Favela los concibe como actos procesales de las partes – y podemos agregar, de los terceros legitimados- ya que sólo aquellos y éstos pueden combatir las resoluciones del juez. Este último o su superior jerárquico no pueden hacer valer medios de impugnación en contra de sus propias decisiones o de las de sus inferiores jerárquicos.

En los casos en que el propio juzgador o su superior puedan revisar de oficio (sin instancia de parte interesada) sus determinación estamos en presencia de medios de control-autocontrol o control jerárquico-, pero no de medios de impugnación, ya que éstos son actos procesales de las partes o de los terceros legitimados.¹⁴⁹

El Doctor Cipriano Gómez Lara los considera como recursos, procedimientos, instancias o acciones, que las partes tienen para combatir los actos o resoluciones de los tribunales, cuando estos sean incorrectos, no apegados a derecho o injustos.¹⁵⁰

El Doctor Flavio Galván Rivera, después de precisar que la palabra *impugnare* proviene del latín *impugnare* (*de in y pugnare*) que significa luchar, combatir, contradecir, refutar, atacar, luchar contra, señala que en términos generales, se pueden considerar a los medios de impugnación como: “las vías legalmente establecidas en favor de los gobernados, afectados en su interés jurídico, para combatir un procedimiento, acto o resolución, ya sea ante la propia autoridad responsable, ante su superior jerárquico o ante una autoridad distinta, para que lo revise y, en su caso, lo revoque, modifique, confirme u ordene su reposición, una vez comprobada su legalidad o su ilegalidad”¹⁵¹

Aplicando lo anterior a la materia electoral se puede decir que un medio de impugnación en este ámbito son aquellos instrumentos jurídicos que pueden hacer valer los ciudadanos, las organizaciones o agrupaciones políticas y los partidos políticos nacionales en contra de los actos y resoluciones provenientes de las autoridades electorales (administrativas o jurisdiccionales), cuando hayan vulnerado su esfera jurídica de derechos (político-electoral), garantizados por la Constitución Federal, así como en las leyes ordinarias federales y locales, con la finalidad de revocar, modificar o bien anular dicho acto o resolución.

3.1.2 Clasificación de los Medios de Impugnación

El Doctor Fix-Zamudio clasifica los medios de impugnación en tres tipos:¹⁵²

1) **Remedios Procesales**, los define como “los medios que pretenden la corrección de los actos y resoluciones judiciales ante el mismo juez que las ha dictado, pero tomando en consideración que en algunos supuestos resulta difícil trazar una frontera claramente

¹⁴⁹ *Idem*

¹⁵⁰ GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, México, 1980, UNAM, pág. 327.

¹⁵¹ GALVÁN RIVERA, Flavio, *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, 1989, México, pág. 73.

¹⁵² FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, p.p 2105-2108

delimitada entre dichos remedios y de algunos recursos procesales, podemos señalar la aclaración de sentencia y la revocación”;

2) **Recursos**, dice que son los “instrumentos que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento, pero ante un órgano judicial superior, por violaciones cometidas tanto en el propio procedimiento como en las resoluciones judiciales respectiva”. Además, agrega que la clasificación común en la doctrina los divide en ordinarios, extraordinarios y excepcionales; y

3) **Procesos impugnativos**, señala que son “ aquellos en los cuales se combaten actos o resoluciones de autoridad a través de un proceso autónomo, en el cual se inicia una relación jurídica procesal diversa”. Como ejemplo típico propone el juicio de amparo bi-instancial o bien el juicio seguido ante los tribunales administrativos.

Otro criterio de clasificación de los medios de impugnación lo proporciona el Doctor José Ovalle Favela, ya que señala que se pueden clasificar atendiendo a tres razones:

1) **A la Generalidad o Especificidad de los supuestos que pueden combatir**. En este caso los medios de impugnación pueden ser **ordinarios**. “son los que se utilizan para combatir la generalidad de las resoluciones judiciales”, son el instrumento normal de impugnación. **Los especiales**: “son aquellos que sirven para impugnar determinadas resoluciones judiciales, señaladas en concreto por la ley”. **Los extraordinarios**: son aquellos que sirven para atacar resoluciones judiciales que han adquirido la calidad de la cosa juzgada” (v. gr. Apelación extraordinaria). Como ejemplo de los primeros señala la apelación, revocación y reposición.

2) **Por la identidad y diversidad del juzgador o entre el órgano que dictó la resolución impugnada y el que decidirá la impugnación**. Desde este punto de vista, los medios de impugnación se clasifican en verticales y horizontales. Así pues, se pueden enumerar sus características:

-**Verticales**: Se presentan cuando el Tribunal que debe resolver la impugnación (tribunal ad quem) es diverso del juzgador que emitió la resolución recurrida (juez *a quo*). En este tipo de recursos se presentan dos juzgadores diversos, el que conoce y resuelve el recurso, por regla general es un órgano superior jerárquicamente, y el que realizó el acto o la resolución impugnada. También se les llama devolutivos, ya que se considera que por su interposición se devuelve la jurisdicción al superior jerárquico, el cual ha delegado en el inferior, como ejemplos se pueden citar los recursos de apelación, de queja, apelación extraordinaria, etc.

-**Horizontales**: En este tipo de medios de impugnación conoce el mismo juzgador que dictó la resolución combatida o sea, hay identidad entre el juez que resolvió y el que conoce del medio de impugnación. También reciben el nombre de no devolutivos o remedios, ya que permiten al juez que dictó la resolución recurrida enmendar los errores que hubiera cometido. Ejemplos de este tipo son los recursos de revocación y de reposición.

3) **Por los poderes atribuidos al tribunal que debe resolver la impugnación**. En este caso los medios de impugnación se clasifican en tres tipos:

-De anulación: Por medio de estos, el tribunal que conoce de la impugnación sólo puede decidir sobre la nulidad o la validez de la resolución o del procedimiento recurrido, estos pierden eficacia jurídica y ocasiona que el juez *a quo* dicte una nueva resolución o, a instancia de la parte interesada, realice un nuevo procedimiento. Ejemplos típicos son el incidente de nulidad de actuaciones y la apelación extraordinaria;

- De control: En este caso el tribunal *ad quem* se limita a resolver sobre la aplicación de la resolución recurrida, o sea a resolver si dicha resolución debe o no aplicarse, si debe o no quedar subsistente. v. gr. Recurso de Queja; y

-De sustitución: En este tipo de medios el tribunal *ad quem* se coloca en situación similar a la del juez *a quo*, lo sustituye, con lo cual puede modificar, confirmar o revocar la resolución recurrida. Por lo que la nueva resolución puede sustituir, total o parcialmente a la resolución impugnada. Son ejemplo, los recursos de revocación, reposición y apelación.¹⁵³

Concepto de Recurso

El vocablo recurso proviene del latín *recursos*, que significa “camino de vuelta”, “de regreso a”, “retorno”. Al igual que los medios de impugnación, analizaremos, analizaremos primero lo que establece la doctrina, para así poder aplicarlo a los instituidos por la ley de materia.

Al respecto el Dr. Fix Zamudio considera que recursos “es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada”¹⁵⁴ Asimismo, el autor citado aclara que a pesar de que un sector importante de los tratadistas de derecho procesal, consideran que los medios de impugnación que se interponen ante el mismo juez de la causa deben considerarse como remedios procesales, los códigos mexicano lo identifican como recursos. V.gr. recurso de revocación (artículos 227-230 Código Federal de Procedimientos Civiles; 412, 413, del Código Federal de Procedimientos Penales).

Por otra parte, el Dr. Ovalle Favela señala que los recursos “se caracterizan por ser medios de impugnación que se plantean y resuelven dentro del mismo proceso; combaten resoluciones dictadas en el curso de éste o bien, impugnan la sentencia definitiva cuando todavía es firme”. No inician un nuevo proceso, sino sólo continúan el que ya existe, llevándolo a una nueva instancia, a un nuevo grado de conocimiento; no plantean un nuevo litigio ni establecen una nueva relación procesal; solo implican la revisión, el nuevo examen de la resolución recurrida. Las partes, el conflicto y la relación procesal siguen siendo los mismos.

¹⁵³ OVALLE FAVELA, José, *op. cit.* P.p. 228-230.

¹⁵⁴ FIX- ZAMUDIO, Héctor, *Diccionario Jurídico Mexicano. Op.cit.* p.p 2702-2703

El entonces Código Federal Electoral definió a los recursos como “aquellos medios de impugnación con que cuentan las personas legitimadas por este código, tendientes a lograr la revocación o la modificación de las resoluciones dictadas por los organismos electorales, en los términos del presente libro”¹⁵⁵.

3.1.3 Objeto de los Medios de Impugnación Electoral

El Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Leonel Castillo González¹⁵⁶, esgrime que son tres los objetos fundamentales que se persiguen con el sistema de medios de impugnación, como lo consigna la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, segundo párrafo, fracción IV, que consisten en:

1. Garantizar la sujeción de los actos y resoluciones de las autoridades electorales a los principios de constitucionalidad y de legalidad;
2. La definitividad de las distintas etapas de los procesos electorales, y
3. Garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, de votar, ser votado y de asociación.

Los objetos mencionados se encuentran recogidos por el artículo 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. En este precepto de la ley secundaria se hace énfasis sobre la satisfacción del primero de los objetos, al reiterarlo en forma individualizada para algunos medios de impugnación, ya que al referirse al recurso de apelación, al juicio de inconformidad y al recurso de reconsideración, agrega que los mismos, tienen como finalidad, garantizar la constitucionalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal. En el mismo sentido, sucede al citar el juicio de revisión constitucional electoral, sólo que referido a los actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas.

Si dentro de los objetos del sistema de medios de impugnación electoral está, el de garantizar la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, de esto se sigue que el Tribunal Electoral tiene facultades para revocar o modificar tales actos o resoluciones cuando resulten contrarios a alguna norma constitucional o legal.

3.2 Fundamento Constitucional y Legal de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La base de la fundamentación jurídica del sistema de medios de impugnación en materia electoral es la siguiente:

¹⁵⁵ Artículo 312. Código Federal Electoral.

¹⁵⁶ Página de internet, http://www.trife.org.mx/sem_int/leg_humil pag. 4.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo 41.

“...

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad 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 derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.”

“Artículo 60

El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.”

“Artículo 94

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro.

Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

“Artículo 99

El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. 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. 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;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

IX. Las demás que señale la ley.

Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo diez años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.”

“Artículo 105, fracción II

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución”.

“Artículo 116

El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección;

II El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Estados.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo;

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;

b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;

d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;

e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;

f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las fallas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

V. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo

123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias; y

VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

De los dispositivos anteriormente mencionados se desprende por una parte en el artículo 41, fracción IV, constitucional que, la principal finalidad de la existencia de un sistema de medios de impugnación se traduce en garantizar que los actos y resoluciones electorales invariablemente se sujeten a los principios de legalidad y constitucionalidad, buscando en todo momento la defensa de los derechos políticos electorales de los ciudadanos y asegurar mayor certeza y definitividad a las etapas del proceso electoral, mediante el ejercicio de las facultades del Tribunal Electoral que ya hemos resumido antes y que tienden a dar una mayor seguridad al gobernado y otorgan una instancia plenamente jurisdiccional para dirimir las controversias de carácter electoral.

Asimismo, se establece que, en ningún caso, dadas las circunstancias de los tiempos electorales, la presentación de un juicio o un recurso pretendiendo impugnar el resultado o el desarrollo de un proceso electoral pueda suspender los efectos de la resolución impugnada, ello con el fin de evitarse la existencia de medidas dilatorias tendientes a evitar la integración de un ciudadano electoral al ejercicio del mandato electoral.

En el artículo 60 constitucional se están fundando dos medios de impugnación electoral, a saber: el juicio de inconformidad promovido ante las Salas Regionales y el recurso de reconsideración, respecto a las resoluciones que dicten las Salas Regionales precisamente en los juicios de inconformidad. En cuanto a lo concerniente al artículo 94 y 99 constitucional, se contempla la integración del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, estableciéndose la organización y funcionamiento de dicho tribunal, que en sus fracciones I a la IX, del propio artículo 99, señala las impugnaciones que le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable. (objeto de estudio del presente capítulo)

El artículo 105, fracción II, constitucional, es el que contempla el medio de control constitucional abstracto, denominada acción de inconstitucionalidad, la cual conocerá exclusivamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando exista contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución.

2. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en sus artículos: 184, 185, 186, 187, 189, 191, fracciones II, XVII, XIX y XX, 192, 193, 195, 197, fracciones II, III, X, XI, 199, fracciones I a XV, 201, 202, 204, 229, 230, 232 a 235, 236 y 237, los cuales, esencialmente disponen lo siguiente:

Artículo 184.- Que considera, con excepción de la acción de inconstitucionalidad de leyes, facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia, al Tribunal Electoral, con base en el artículo 99 Constitucional, como el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

Artículo 185.- Que ordena que las sesiones de resolución jurisdiccional del tribunal deben ser públicas.

Artículo 186.- Que enlista en 9 fracciones la Competencia del Tribunal Electoral.

Artículo 187.- Que establece el quórum, la obtención de votar de algún Magistrado el proyecto de resolución respectiva y la posibilidad de emitir voto particular.

Artículo 189.- Que señala las atribuciones de la Sala Superior, y en sus fracciones I a la IV inclusive determina los aspectos netamente jurisdiccionales.

Artículo 191.- Que indica las atribuciones el Presidente del Tribunal Electoral, algunos de ellas en específico son relacionadas con el aspecto jurisdiccional, por ejemplo las fracciones:

III. Para conducir las sesiones de la Sala Superior y conservar el orden durante las mismas, pudiéndolo, en su caso, pedir el desalojo de la sala y continuar la sesión en privado.

XVII. Turnar a los Magistrados Electorales de la Sala Superior, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Interno del Tribunal, los expedientes para que formulen los proyectos de resolución.

XIX. Requerir cualquier informe o documento que, obrando en poder de los órganos del Instituto Federal electoral, de las autoridades federales; estatales o municipales, de los partidos políticos, agrupaciones u organizaciones políticas o de particulares, pueda servir para la sustracción o resolución de los expedientes, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en las leyes.

XX. Ordenar, en caso extraordinario, que se realice alguna diligencia o se desahogue o perfecciones alguna prueba, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en las leyes.

Artículo 192.- Que indica que, en caso de elecciones extraordinarias, la Sala Regional respectiva, se instalará con el máximo de personal indispensables, durante los plazos necesarios, a fin de resolver las impugnaciones que pudieron surgir durante las mismas.

Artículo 193.- Que indica como sesionaran las salas del tribunal.

Artículo 195.- Que señala en sus tres primeras fracciones las atribuciones jurisdiccionales de las Salas Regionales del Tribunal.

Artículo 197.- Que señala las atribuciones de los Presidentes de las Salas Regionales, algunos de los cuales en fracciones distintas, se refieren al área jurisdiccional, tales son:

II. Presidir la Sala, dirigir los debates y conservar el orden durante los mismos; cuando los asistentes no guarden la compostura debida, podrán ordenar el desalojo de la Sala y la continuación de la sesión en privado.

III. Turnar los asuntos entre los magistrados que integren la Sala.

X. Requerir cualquier informe o documento que, obrando en poder de los órganos del Instituto Federal Electoral, de las autoridades federales, estatales o municipales, de los partidos políticos o de particulares, pueda servir para la sustanciación o resolución de los expedientes, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en las leyes.

XI. Ordenar, en casos extraordinarios, que se realice alguna diligencia o se desahogue o perfeccione alguna prueba, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en las leyes;

Artículo 199.- Que es básico para el trabajo jurisdiccional de los magistrados electorales, por lo que se transcribe textualmente de la siguiente manera:

“Son atribuciones de los magistrados electorales las siguientes:

I. Concurrir, participar y votar, cuando corresponda, en las sesiones públicas y reuniones internas a las que sean convocados por el presidente del Tribunal o los presidentes de Sala;

II. Integrar las Salas para resolver colegiadamente los asuntos de su competencia;

III. Formular los proyectos de sentencias que recaigan a los expedientes que les sean turnados para tal efecto;

IV. Exponer en sesión pública, personalmente o por conducto de un secretario, sus proyectos de sentencia, señalando las consideraciones jurídicas y los preceptos en que se funden;

V. Discutir y votar los proyectos de sentencia que sean sometidos a su consideración en las sesiones públicas;

VI. Realizar los engroses de los fallos aprobados por la Sala, cuando sean designados para tales efectos;

VII Admitir los medios de impugnación y los escritos de terceros interesados o coadyuvantes, en los términos que señale la ley de la materia;

VIII. Someter a la Sala de su adscripción los proyectos de sentencia de desechamiento cuando las impugnaciones sean notoriamente improcedentes o evidentemente frívolas, en los términos de la ley de la materia;

IX. Someter a la Sala de su adscripción los proyectos de sentencia relativos a tener por no interpuestas las impugnaciones o por no presentados los escritos cuando no reúnan los requisitos que señalen las leyes aplicables;

X. Someter a la Sala de su adscripción las resoluciones que ordenen archivar como asuntos total y definitivamente concluidos las impugnaciones que encuadren en estos supuestos, de conformidad con las leyes aplicables;

XI. Someter a consideración de la Sala respectiva, cuando proceda, la acumulación de las impugnaciones así como la procedencia de la conexidad, en los términos de las leyes aplicables;

XII. Formular los requerimientos ordinarios necesarios para la integración de los expedientes en los términos de la legislación aplicable, y requerir cualquier informe o documento que, obrando en poder de los órganos del Instituto Federal Electoral, de las autoridades federales, estatales o municipales, de los partidos políticos o de particulares, pueda servir para la sustanciación de los expedientes, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos, de conformidad con lo señalado en las leyes aplicables;

XIII. Girar exhortos a los juzgados federales o estatales encomendándoles la realización de alguna diligencia en el ámbito de su competencia, o efectuar por sí mismos las que deban practicarse fuera de las oficinas de la Sala;

XIV. Participar en los programas de capacitación institucionales y del Centro de Capacitación Judicial Electoral; y

XV. Las demás que les señalen las leyes o el Reglamento Interno del Tribunal o las que sean necesarias para el correcto funcionamiento del Tribunal.

Cada magistrado de la Sala Superior y de las Salas Regionales contará permanentemente con el apoyo de los secretarios instructores y de estudio y cuenta que sean necesarios para el desahogo de los asuntos de su competencia.”

Artículo 201.- Que anuncia las atribuciones del Secretario General de Acuerdos.

Artículo 202.- Que anuncia las tareas de Subsecretario General de Acuerdos.

Artículo 204.- Que anuncia las atribuciones de los Secretarios Generales de las Salas Regionales.

Artículo 229.- Para las diligencias y actuaciones.

Artículo 230.- Del archivo Jurisdiccional.

Artículo 232 a 235.- Referente a la Jurisprudencia.

Artículo 236 y 237.- De las denuncias de contradicción de tesis del Tribunal Electoral.

3. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, (LGSMIME) siendo el instrumento adjetivo básico de trabajo para la función jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (En dicho ordenamiento es establece el procedimiento de cada uno de los medios de impugnación electoral federal que conoce y resuelve el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo en cierto casos, respecto al recurso de revisión)

4. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. (COFIPE), el que, en sus 272 artículos y transitorios, resultan básico en todo su texto, toda vez que se contiene al aspecto sustantivo de aplicación del área jurisdiccional.

5. El Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Que, como todo reglamento, regula en los detalles técnicos las normas específicas de la ley, en este caso de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

6. La Jurisprudencia del propio Tribunal como fuente formal del Derecho Procesal Electoral y obligatoria para todas las autoridades electorales del país.

Es demás relevante señalar que, de acuerdo con la propia normatividad electoral, los criterios interpretativos de la ley son: 1) gramatical, 2) sistemático y 3) funcional. A falta de disposición expresa se deben aplicar los principio generales del derecho, y muy particularmente los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, como principio rectores de la vida electoral del país, según el artículo 41 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en su artículo 3° señala cuales son los juicios y recursos en materia electoral, los cuales son los siguientes

- a) Recurso de revisión
- b) Recurso de apelación
- c) Recurso de reconsideración
- d) Juicio de inconformidad
- e) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;
- f) El juicio de revisión constitucional electoral,
- g) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Debe señalarse que en nuestro estudio individualizado y crítico, voluntariamente omitiremos profundizar en lo relativo al juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, pues este no puede ser

considerado un medio de impugnación en materia electoral, ya que si bien es cierto la propia ley lo cataloga como tal, también lo es que su resolución no afecten modo alguno el desarrollo del proceso electoral o la constitucionalidad o no de una determinación electoral, por lo que más bien su naturaleza es contenciosa laboral.

3.3 Reglas Comunes. Las reglas comunes son de capital importancia, porque a falta de disposición específica en el título relativo a cada medio de impugnación, resultan aplicables para el trámite, sustanciación y resolución de cualquiera de ellos, según lo determina el artículo 6, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. (art. 6 al 32 de la LGSMIME)

-Requisitos de los medios de Impugnación.

1.- Los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnado, debiendo 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 la 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.

-Plazos. (art. 7 y 8 de la LGSMIME)

1.- Durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles. Los plazos se computarán de momento a momento y si están señalados por días, éstos se considerarán de veinticuatro horas.

2.- Cuando la violación reclamada en el medio de impugnación respectivo no se produzca durante el desarrollo de un proceso electoral federal o local, según corresponda, el cómputo de los plazos se hará contando solamente los días hábiles, debiendo entenderse por tales todos los días a excepción de los sábados, domingos y los inhábiles en términos de ley.

3.- 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 hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, salvo las excepciones previstas expresamente en el presente ordenamiento.

-Improcedencia. Los medios de impugnación en materia electoral federal serán improcedentes en los siguientes casos:

a) Cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales;

b) 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;

c) Que el promovente carezca de legitimación en los términos de la presente ley;

d) 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, y

e) 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. (art. 10 LGSMIME).

-Legitimación y Personería. (art.13). La presentación de los medios de impugnación corresponde a:

a) 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 impugnado. En este caso, sólo podrán actuar ante el órgano en el cual estén acreditados;

II. Los miembros de los comités nacionales, estatales, distritales, municipales, o sus equivalentes, según corresponda. En este caso, deberán acreditar su personería con el nombramiento hecho de acuerdo a los estatutos del partido, y

III. Los que tengan facultades de representación conforme a sus estatutos o mediante poder otorgado en escritura pública por los funcionarios del partido facultados para ello.

b) Los ciudadanos y los candidatos por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna. Los candidatos deberán acompañar el original o copia certificada del documento en el que conste su registro, y

c) Las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, a través de sus representantes legítimos, de conformidad con los estatutos respectivos o en los términos de la legislación electoral o civil aplicable.

-Trámite. (art. 17y 18). 1. La autoridad que reciba un medio de impugnación, en contra de un acto emitido o resolución dictada por ella, bajo su más estricta responsabilidad y de inmediato, deberá:

a) Por la vía más expedita, dar aviso de su presentación al órgano competente del Instituto o a la Sala del Tribunal Electoral, precisando: actor, acto o resolución impugnado, fecha y hora exactas de su recepción, y

b) Hacerlo del conocimiento público 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.

2. Cuando algún órgano del Instituto reciba un medio de impugnación por el cual se pretenda combatir un acto o resolución que no le es propio, lo remitirá de inmediato, sin trámite adicional alguno, al órgano del Instituto o a la Sala del Tribunal Electoral competente para tramitarlo.

4. Dentro del plazo a que se refiere el inciso b) del párrafo 1 de este artículo, los terceros interesados podrán comparecer mediante los escritos que consideren pertinentes, mismos que deberán cumplir los requisitos siguientes:

a) Presentarse ante la autoridad responsable del acto o resolución impugnado;

b) Hacer constar el nombre del tercero interesado;

c) Señalar domicilio para recibir notificaciones;

d) Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del compareciente, de conformidad con lo previsto en el párrafo 1 del artículo 13 de este ordenamiento;

e) Precisar la razón del interés jurídico en que se funden y las pretensiones concretas del compareciente;

f) Ofrecer y aportar las pruebas dentro del plazo a que se refiere el inciso b) del párrafo 1 de este artículo; mencionar en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dicho plazo; y solicitar las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas, y

g) Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del compareciente.

5. El incumplimiento de cualquiera de los requisitos previstos por los incisos a), b), e) y g) del párrafo anterior, será causa para tener por no presentado el escrito correspondiente.

6. Cuando la controversia verse exclusivamente sobre puntos de derecho, no será necesario cumplir con el requisito previsto en el inciso f) del párrafo 4 de este artículo.

1. Dentro de las veinticuatro horas siguientes al vencimiento del plazo a que se refiere el inciso b) del párrafo 1 del artículo anterior, la autoridad responsable del acto o resolución impugnado deberá remitir al órgano competente del Instituto o a la Sala del Tribunal Electoral, lo siguiente:

a) El escrito original mediante el cual se presenta el medio de impugnación, las pruebas y la demás documentación que se hayan acompañado al mismo;

b) La copia del documento en que conste el acto o resolución impugnado y la demás documentación relacionada y pertinente que obre en su poder;

c) En su caso, los escritos de los terceros interesados y coadyuvantes, las pruebas y la demás documentación que se haya acompañado a los mismos;

d) En los juicios de inconformidad, el expediente completo con todas las actas y las hojas de incidentes levantadas por la autoridad electoral, así como los escritos de incidentes y de protesta que se hubieren presentado, en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la presente ley;

e) El informe circunstanciado, y

f) Cualquier otro documento que estime necesario para la resolución del asunto.

2. El informe circunstanciado que debe rendir la autoridad responsable, por lo menos deberá contener:

a) En su caso, la mención de si el promovente o el compareciente, tienen reconocida su personería;

b) Los motivos y fundamentos jurídicos que considere pertinentes para sostener la constitucionalidad o legalidad del acto o resolución impugnado, y

c) La firma del funcionario que lo rinde.

-Sustanciación, (arts. 19 al 21). 1. La Sala competente del Tribunal Electoral realizará los actos y ordenará las diligencias que sean necesarias para la sustanciación de los expedientes, de acuerdo con lo siguiente:

a) El presidente de la Sala turnará de inmediato el expediente recibido a un magistrado electoral, quien tendrá la obligación de revisar que el escrito del medio de impugnación reúna todos los requisitos señalados en el párrafo 1 del artículo 9 de este ordenamiento;

b) El magistrado electoral propondrá a la Sala el proyecto de sentencia por el que se deseche de plano el medio de impugnación, cuando se dé alguno de los supuestos previstos en el párrafo 3 del artículo 9 o se acredite cualquiera de las causales de notoria improcedencia señaladas en el párrafo 1 del artículo 10 de esta ley. Asimismo, cuando el promovente incumpla los requisitos señalados en los incisos c) y d) del párrafo 1 del artículo 9, y éstos no se puedan deducir de los elementos que obren en el expediente, se

podrá formular 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 que se le notifique el auto correspondiente;

c) En cuanto al informe circunstanciado, si la autoridad no lo envía dentro del plazo señalado en el párrafo 1 del artículo 18 de esta ley, 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, salvo prueba en contrario; lo anterior, sin perjuicio de la sanción que deba ser impuesta de conformidad con el presente ordenamiento y las leyes aplicables;

d) El magistrado electoral, en el proyecto de sentencia del medio de impugnación que corresponda, propondrá a la Sala tener por no presentado el escrito del tercero interesado, cuando se presente en forma extemporánea o se den los supuestos previstos en el párrafo 5 del artículo 17 de este ordenamiento. Asimismo, cuando el compareciente incumpla el requisito señalado en el inciso d) del párrafo 4 del artículo citado, y éste no se pueda deducir de los elementos que obren en el expediente, se podrá formular requerimiento con el apercibimiento de que no se tomará en cuenta el escrito al momento de resolver si no se cumple con el mismo dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en que se le notifique el auto correspondiente;

e) Si el medio de impugnación reúne todos los requisitos establecidos por este ordenamiento, 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 pasando el asunto a sentencia. En estos casos, se ordenará fijar copia de los autos respectivos en los estrados, y

f) Cerrada la instrucción, el magistrado electoral procederá a formular el proyecto de sentencia de sobreseimiento o de fondo, según sea el caso, y lo someterá a la consideración de la Sala.

1. Si la autoridad responsable incumple con la obligación prevista en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 17, u omite enviar cualquiera de los documentos a que se refiere el párrafo 1 del artículo 18, ambos de esta ley, se requerirá de inmediato su cumplimiento o remisión fijando un plazo de veinticuatro horas para tal efecto, bajo apercibimiento que de no cumplir o no enviar oportunamente los documentos respectivos, se estará a lo siguiente:

a) El presidente de la Sala competente del Tribunal Electoral tomará las medidas necesarias para su cumplimiento, aplicando, en su caso, el medio de apremio que juzgue pertinente, y

b) En el caso del recurso de revisión, el órgano competente del Instituto deberá aplicar la sanción correspondiente en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

1. El Secretario del órgano del Instituto o el Presidente de la Sala del Tribunal, en los asuntos de su competencia, podrán 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. Asimismo, en casos extraordinarios, podrán ordenar que se realice alguna diligencia o que una prueba se perfeccione o desahogue, siempre que ello no signifique una dilación que haga jurídica o materialmente irreparable la violación reclamada, o sea un obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos, de conformidad con lo señalado en las leyes aplicables.

-Resoluciones. (art.22). Las resoluciones o sentencias que pronuncie el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deberán hacerse constar por escrito y contendrán:

- a) La fecha, el lugar y el órgano o Sala que la dicta;
- b) El resumen de los hechos o puntos de derecho controvertidos;
- c) En su caso, el análisis de los agravios así como el examen y valoración de las pruebas que resulten pertinentes;
- d) Los fundamentos jurídicos;
- e) Los puntos resolutivos, y
- f) En su caso, el plazo para su cumplimiento

3.4 Recurso de Revisión.

Como se observó anteriormente, los medios de impugnación en materia electoral se pueden clasificar en administrativos y jurisdiccionales, dependiendo de la naturaleza del órgano competente para conocerlos y resolverlos. Es así, que el recurso de revisión es el único que se puede considerar como administrativo, por lo que procederemos a referirnos a sus características especiales.

Concepto. Es el medio de defensa que los partidos políticos pueden interponer, tanto durante el año del proceso electoral como durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales, en contra de los actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo o de los órganos colegiados distritales o locales del Instituto Federal Electoral, cuando no sean de vigilancia.

Naturaleza Jurídica. Si buscamos el significado gramatical del vocablo revisión, encontraremos que de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española¹⁵⁷, es la acción de revisar, y revisar implica ver con atención y cuidado, someter una cosa a nuevo examen para corregirla, enmendarla o repararla.

Por cuanto hace a la definición del vocablo recurso, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. en su diccionario jurídico, define al recurso como “el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya

¹⁵⁷ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española; Vigésima Primera edición; Madrid, España; 1992; p. 1272.

iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada”.¹⁵⁸

El recurso de revisión, lo podríamos catalogar como un recurso ordinario, vertical, intermedio y administrativo. Ordinario por que se utilizan para combatir la generalidad de las resoluciones; vertical, ya que el órgano que resuelve la impugnación es diferente del juzgador que dictó la resolución combatida, que además generalmente es un órgano de superior jerarquía; intermedio, toda vez que cabe la posibilidad de impugnar el acto o la resolución que dio origen al recurso, por lo que su fin será el desechamiento o el fallo de otro recurso, y administrativo, por que se sigue ante autoridades administrativas, para inconformarse o impugnar un acto o una resolución, mediante un procedimiento en el que esta misma autoridad o la jerárquicamente superior emite una nueva resolución.

Procedencia.

1. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y dentro de un proceso electoral exclusivamente en la etapa de preparación de la elección, el recurso de revisión procederá para impugnar los actos o resoluciones que causen un perjuicio a quien teniendo interés jurídico lo promueva, y que provengan del Secretario Ejecutivo y de los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral a nivel distrital y local, cuando no sean de vigilancia.

2. Durante el proceso electoral, en la etapa de resultados y declaraciones de las elecciones, los actos o resoluciones de los órganos del Instituto validez que causen un perjuicio real al interés jurídico del partido político recurrente, cuya naturaleza sea diversa a los que puedan recurrirse por las vías de inconformidad y reconsideración, y que no guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo, serán resueltos por la Junta Ejecutiva o el Consejo del Instituto jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado.

3. Sólo procederá el recurso de revisión, cuando reuniendo los requisitos que señala esta ley, lo interponga un partido político a través de sus representantes legítimos.

Competencia. Conforme a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los órganos competentes para resolver el recurso de revisión son:

1. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, es competente para resolver el recurso de revisión la Junta Ejecutiva jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado.

¹⁵⁸ FIX-ZAMUDIO, Héctor. Diccionario Jurídico Mexicano, 3ª ed. Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M, México, 1989, p. 203.

2. Durante el proceso electoral, es competente para resolver el recurso de revisión la Junta Ejecutiva o el Consejo del Instituto jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado.

3. Los recursos de revisión que se interpongan en contra de actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo serán resueltos por la Junta General Ejecutiva. En estos casos, el Presidente designará al funcionario que deba suplir al Secretario para sustanciar el expediente y presentar el proyecto de resolución al órgano colegiado.

Legitimación. El presente medio de impugnación, podrá ser interpuesto por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos (art. 35, párrafo 3, de la LGSMIME)

Plazos. Deberán de interponerse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento o se hubiese notificado el acto o la resolución que se recurra (art. 8 LGSMIME).

Todos los recursos de revisión interpuestos dentro de los cinco días anteriores al día de la elección, serán enviados a la sala competente del Tribunal Electoral, para que sean resueltos junto con los juicios de inconformidad con los que guarden relación, en dado caso será el promovente el que deberá señalar la conexidad de la causa; en el caso de que dichos recursos no guarden relación con algún juicio de inconformidad serán archivados como asuntos definitivamente concluidos. Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión tendrán como efecto la confirmación, modificación o revocación del acto o resolución impugnado.

Trámite y Sustanciación. Recibido un recurso de revisión por el órgano del Instituto competente para resolver, se aplicarán las reglas siguientes, de conformidad en los artículo 37 de LGSMIME:

a) El Presidente lo turnará al Secretario para que certifique que se cumplió con lo establecido en los artículos 8 y 9 de la ley;

b) El Secretario del órgano desechará de plano el medio de impugnación, cuando se presente cualquiera de los supuestos previstos en el párrafo 3 del artículo 9 o se acredite alguna de las causales de notoria improcedencia señaladas en el párrafo 1 del artículo 10, ambos de esta ley. Cuando el promovente incumpla los requisitos señalados en los incisos

c) y d) del párrafo 1 del artículo 9, y no sea posible deducirlos de los elementos que obran en el expediente, se podrá formular 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 que se le notifique el auto correspondiente;

c) El Secretario del órgano, en el proyecto de resolución, tendrá por no presentado el escrito del tercero interesado cuando se presente en forma extemporánea o se den los supuestos previstos en el párrafo 5 del artículo 17 de este ordenamiento. Cuando el compareciente incumpla el requisito señalado en el inciso d) del párrafo 4 del artículo citado, y no sea posible deducirlo de los elementos que obran en autos, se podrá formular requerimiento con el apercibimiento de que no se tomará en cuenta el escrito al momento de resolver, si no se

cumple con el mismo dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en que se le notifique el auto correspondiente;

d) En cuanto al informe circunstanciado, si la autoridad responsable no lo envía en los términos precisados en el párrafo 1 del artículo 18 de esta ley, se resolverá con los elementos que obren en autos, sin perjuicio de la sanción que deba ser impuesta de conformidad con las leyes aplicables;

e) Si se ha cumplido con todos los requisitos, el Secretario procederá a formular el proyecto de resolución, mismo que será sometido al órgano local que corresponda en un plazo no mayor de ocho días contados a partir de la recepción de la documentación respectiva. Los recursos de revisión que sean de la competencia de la Junta General Ejecutiva o del Consejo General, según corresponda, deberán resolverse en la siguiente sesión ordinaria que celebre posterior a su recepción, siempre y cuando se hubiesen recibido con la suficiente antelación para su sustanciación. La resolución del recurso de revisión deberá dictarse en la sesión en la que se presente el proyecto. La resolución de los recursos de revisión se aprobará por el voto de la mayoría de los miembros presentes; de ser necesario, el Secretario engrosará la resolución en los términos que determine el propio órgano;

f) Si el órgano del Instituto remitente omitió algún requisito, el Secretario del órgano competente para resolver requerirá la complementación del o los requisitos omitidos, procurando que se resuelva en el término del inciso anterior. En todo caso, deberá resolverse, con los elementos con que se cuente, en un plazo no mayor a doce días contados a partir de la recepción del recurso;

g) En casos extraordinarios, el proyecto de resolución de un recurso de revisión que se presente en una sesión podrá retirarse para su análisis. En este supuesto, se resolverá en un plazo no mayor de cuatro días contados a partir del de su diferimiento, y

h) Todos los recursos de revisión interpuestos dentro de los cinco días anteriores al de la elección, serán enviados a la Sala competente del Tribunal Electoral, para que sean resueltos junto con los juicios de inconformidad con los que guarden relación. El promovente deberá señalar la conexidad de la causa. Cuando los recursos a que se refiere este inciso no guarden relación con algún juicio de inconformidad serán archivados como asuntos definitivamente concluidos.

2. La no aportación de las pruebas ofrecidas no será causa de desechamiento del recurso de revisión o del escrito del tercero interesado. En este caso, se resolverá con los elementos que obren en autos.

Resoluciones: Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión tendrán como efecto la confirmación, modificación o revocación del acto o resolución impugnado. (art.38).

3.5 Recurso de Apelación

Concepto y Naturaleza Jurídica.

La Magistrada Alfonsina Berta Navarro Hidalgo define al recurso de apelación como “un medio de impugnación jurisdiccional que, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, interponen los partidos políticos, las agrupaciones políticas con registro, las agrupaciones de ciudadanos y las personas físicas o morales, según lo disponga en cada caso la ley, a fin de impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, los actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral no impugnables a través del recurso de revisión, del juicio de inconformidad o del recurso de reconsideración, así como el informe de las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores, y la determinación y aplicación de sanciones realizadas por el Consejo General del propio Instituto”.¹⁵⁹

El Magistrado Electoral Leonel Castillo González señala que, “la definición anterior pone de manifiesto que el llamado recurso de apelación en materia electoral, no goza de la naturaleza jurídica de los recursos, porque es un proceso impugnativo respecto de un litigio que se plantea por vez primera ante un órgano jurisdiccional, ya que previamente a su interposición no existe proceso jurisdiccional alguno, ni sirve para impugnar actos o resoluciones de esta naturaleza, sino de carácter administrativo, como son los emitidos por el Instituto Federal Electoral; y aún cuando la resolución impugnada sea la de un recurso de revisión, éste no puede considerarse como primera instancia con relación a la apelación, porque allá no se ejerció la función jurisdiccional”.¹⁶⁰

Por tanto, la **naturaleza** de dicho recurso es la de un juicio contencioso administrativo electoral de anulación, a través del cual se ejerce el control de constitucionalidad y legalidad del conjunto de actos y resoluciones prescritos por la ley.¹⁶¹

El Doctor Flavio Galván Rivera sostiene que “este medio de impugnación, previamente a su interposición, no existe proceso alguno, entendido éste en su estricta acepción material y tampoco es procedente contra actos o resoluciones jurisdiccionales, sino de carácter administrativo, por tanto, mal se le puede naturalizar como recurso procesal electoral. Ante esta conclusión inicial cabe preguntar ¿cuál es la auténtica naturaleza jurídica de la apelación electoral?, la respuesta es clara, se trata de un genuino **juicio o proceso de nulidad**, a través del cual se pretende garantizar que los actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral se ajusten a los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad”.¹⁶²

Cabe señalar que el legislador, al regular el recurso de apelación, no hizo alusión literal alguna a la anulación del acto o resolución objeto de impugnación únicamente previo su posible confirmación, modificación o revocación; a pesar de ello, es conveniente precisar que, en su estricta connotación jurídica, la pretendida modificación equivale jurídicamente

¹⁵⁹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Antología de la Reunión de Trabajo de los Magistrados Electorales con la Misión de Expertos de las Naciones Unidas. Recurso de Apelación. Magda. Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, p. 3.

¹⁶⁰ CASTILLO GONZALEZ, Leonel. Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral, Conferencia intitulada “Control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales”. México. 1999, p. 20.

¹⁶¹ *Idem*.

¹⁶² GALVAN RIVERA, Flavio, *op.cit.* p. 294.

a purgar los vicios de legalidad que afectaban al acto o resolución impugnado, procediendo a su inmediata convalidación.¹⁶³

Dicho medio de impugnación tiene su fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y los artículos 40 al 48, Título Tercero del Libro Segundo de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Procedencia. El Maestro Leonel Castillo González, expone que en el recurso de apelación se pueden impugnar de conformidad con los artículos 40, 41 y 42 la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en los siguientes casos:

“ a) Fuera de proceso electoral federal.

- 1) Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión.
- 2) Los actos o resoluciones del Instituto Federal Electoral que no sean impugnables en revisión y causen perjuicio político o agrupación política con registro.
- 3) El informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, sobre las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores, respecto a los ciudadanos incluidos o excluidos indebidamente, cuando hubieren señalado hechos concretos, individualizados y debidamente acreditados.

Cuando se impugne dicho informe el recurso debe interponerse dentro de los tres días siguientes al en que se dé a conocer el informe, y acreditarse que se hicieron valer, en tiempo y forma, las observaciones sobre los ciudadanos incluidos o excluidos indebidamente de las listas nominales de electores.

b) Durante la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones. Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión en los que se impugnen actos o resoluciones de los órganos del instituto, que causen un perjuicio real al interés jurídico del partido político recurrente, y que no puedan recurrirse en inconformidad o reconsideración, ni guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo.

c) En cualquier tiempo. La determinación y, en su caso, la aplicación de sanciones que realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

La enumeración de los casos en que procede el recurso de apelación no debe entenderse en forma limitativa, sino enunciativa, a fin de cumplir con el imperativo de someter al control jurisdiccional todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales, por lo que son impugnables todos los actos y resoluciones de carácter definitivo, emitidos por el Instituto Federal Electoral que lesionen los intereses jurídicos de los sujetos que legitima la ley, y que no sean controvertibles a través de cualquier otro medio de impugnación, esto es, que el medio de impugnación procedente a falta de otro específico es el de apelación, siempre y cuando lo promuevan personas legitimadas que aleguen la afectación de sus intereses

¹⁶³ *Idem.*

jurídicos, en cuyo concepto no sólo caben los derechos subjetivos, sino también los llamados intereses legítimos en el derecho administrativo, y los intereses difusos.¹⁶⁴

Competencia. La competencia recae en la Sala Superior en el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales; y durante el proceso electoral federal, será competente la Sala Regional del Tribunal electoral, que ejerza su jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya realizado el acto o resolución impugnada por los órganos del Instituto, y será competente la Sala Superior cuando se combatan actos o resoluciones del Consejero Presidente del Consejo General del Instituto, de la Junta General Ejecutiva, así como los informes que rindan la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores.

Legitimación. Los Sujetos Legitimados, para promover dicho medio de impugnación son:

- a) Los partidos políticos
- b) Las agrupaciones políticas con registro
- c) Los ciudadanos, por su propio derecho.
- d) Las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos.
- e) Las personas físicas o morales.

Plazo. El plazo general es de cuatro días, y el de tres días para el caso de que se interponga contra el informe relativo a las observaciones hechas a la lista nominal de electores.

Trámite y sustanciación del recurso. Este medio de impugnación seguirá los pasos de las reglas comunes aplicables a los medios de impugnación en materia electoral, las cuales fueron desarrolladas en párrafo precedente del presente trabajo, adicionado lo siguiente:

Siguiendo al maestro Flavio Galván Rivera¹⁶⁵, dividiremos al procedimiento en dos etapas, a saber:

Etapas de instrucción: De la etapa de instrucción, cuando el acto impugnado sea una determinación o aplicación de sanciones electorales, la Sala del conocimiento podrá citar a las partes para celebrar audiencia, a fin de desahogar en su presencia los medios probatorios que por su naturaleza así lo amerite, independientemente de que hubieren sido ofrecidas por ellas o recabadas por el propio juzgador. La audiencia se realizará previamente señalada por la Sala, asistan o no las partes, ya sea por sí mismas o por conducto del representante autorizado (art. 46.3 de la ley)

Etapas de juicio. Los recursos de apelación interpuestos dentro de los cinco días anteriores al de la elección, serán resueltos junto con los juicios de inconformidad con los que guarden relación, debiendo señalar el promovente la conexidad de la causa. Cuando los recursos no guarden relación con los juicios de inconformidad, serán archivados como asuntos total y

¹⁶⁴ CASTILLO GÓNZALEZ, Leonel, *Op. cit.* p.p. 20 y 21.

¹⁶⁵ GALVÁN RIVERA, Flavio, *Op. cit.* p.p. 298 y 299.

definitivamente concluidos, para lo cual el magistrado electoral propondrá el proyecto respectivo en términos del artículo 199, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En cuanto a los casos que se impugnen los informes rendidos por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, en la sentencia se concederá un plazo para que dicha autoridad informe del cumplimiento a la misma, antes de que el Consejo General sesione para declarar la validez y definitividad del Padrón Electoral y de los listados nominales de electores. Asimismo cuando el acto impugnado sea una determinación o aplicación de sanciones que realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral, la Sala puede citar a las partes para celebrar una audiencia, si considera que las pruebas deben desahogarse ante ellas. La audiencia se llevará a cabo con o sin su asistencia de las partes. Los interesados podrán comparecer por sí mismos o a través de su representante autorizado.

Resolución. De conformidad con el art. 47 de la LGSMIME, las sentencias de fondo que recaigan al recurso de apelación, tendrán como efecto confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnado. Los recursos de apelación serán resueltos por la Sala competente del Tribunal Electoral dentro de los seis días siguientes a aquel en que se admitan.

3.6 Juicio de Inconformidad

Concepto. El juicio de inconformidad electoral se define como un medio procesal de impugnación legalmente establecido a favor de los partidos políticos por regla general y excepcionalmente de los candidatos a los cargos de elección popular, para cuestionar la validez de una elección, la legalidad de los actos consignados en las actas de computo, el otorgamiento de las actas de mayoría y validez o la asignación de la primera minoría, en la elección de diputados, senadores y presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por las causas, en los supuestos y para los efectos, expresa y limitativamente establecidos en el ordenamiento jurídico que rige la materia.¹⁶⁶

El maestro José de Jesús Orozco Henríquez señala que el juicio de inconformidad “es un medio de impugnación electoral de carácter jurisdiccional y por tanto, tiene en común con los demás medios de impugnación de la materia al ser uno de los instrumentos jurídicos de naturaleza procesal previstos legalmente; mediante los cuales se controvierte ante un órgano jurisdiccional la presunta deficiencia, error o ilegalidad de los actos o resoluciones”¹⁶⁷

El fundamento de dicho medio de impugnación se encuentra en los artículos 99, párrafo cuarto, fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186 fracciones I y II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 49 al 60 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

¹⁶⁶ GALVÁN RIVERA, Flavio. *Derecho Procesal Electoral*, op. cit. p. p. 299 y 300.

¹⁶⁷ OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús. *El Contencioso Electoral / la Calificación Electoral* / la Calificación Electoral en Diether Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (compiladores). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 775.

Procedencia. De conformidad a lo dispuesto en los artículos 49, 50 y 51 de la LGSMIME, durante el proceso electoral federal y exclusivamente en la etapa de resultados y de declaración de validez, procederá para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen las normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados.

Actos Impugnables:

a) En la elección de presidente, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por nulidad de la votación de una o varias casillas o por error aritmético;

b) En la elección de diputados por el principio de mayoría relativa:

1. Los resultados consignados de las actas de cómputo distrital, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;

2. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez respectivas, y

3. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital por error aritmético.

c) En la elección de diputados por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas:

1. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, o

2. Por error aritmético.

d) En la elección de senadores por el principio de mayoría relativa y de asignación a la primera minoría:

1. Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidades federativas, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;

2. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría respectivas, y

3. Los resultados consignados en las actas de cómputos de entidad federativa, por error aritmético.

e) En la elección de senadores por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa respectivas:

1. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, o

2. Por error aritmético.

Escrito de Protesta. El escrito de protesta por los resultados contenidos en el acta de escrutinio y cómputo de la casilla, es un medio para establecer la existencia de presuntas violaciones durante el día de la jornada electoral y que además constituye requisito de procedibilidad del juicio de inconformidad, cuando se hagan valer las causales de nulidad de votación recibida en casilla.

Legitimación. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 54 de la LGSMIME, los juicios de inconformidad podrán ser promovidos por:

- a) Los partidos políticos, y
- b) Los candidatos, exclusivamente cuando por motivos de inelegibilidad la autoridad electoral correspondiente decida no otorgarles la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría. En todos los demás casos, sólo podrán intervenir como coadyuvantes.

Competencia. Es competente la Sala Superior del Tribunal electoral, cuando se promueva para impugnar la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectiva, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético.

La Sala Regional que ejerza jurisdicción sobre la circunscripción plurinominal a la que pertenezca la autoridad electoral responsable, respecto de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, y respecto a la elección de senadores por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo de las entidades federativas respectivas.

Sustanciación. Una vez que el Consejo Distrital o el Local responsable de los actos impugnados recibe el escrito de demanda de inconformidad y, según el caso, el escrito del coadyuvante del actor, dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a que hubiera finalizado el cómputo distrital o de entidad federativa, dependiendo del asunto, deberá de inmediato dar aviso de su presentación a la Sala del Tribunal Electoral a la que el le corresponderá conocer de la materia, además de hacer del conocimiento público la impugnación interpuesta, mediante cédula fijada durante un plazo de setenta y dos horas en los estrados respectivos.

En el transcurso del plazo referido, el o los terceros interesados, así como sus respectivos coadyuvantes, pueden comparecer e interponer sus propios alegatos por escrito, acompañando los anexos y probanzas que estimen pertinentes.

Dentro de las veinticuatro horas siguientes, el Consejo Distrital o el Local responsable deberá remitir a la Sala competente del Tribunal Electoral lo siguiente: a) la demanda de inconformidad con sus pruebas y anexos; b) el expediente del cómputo respectivo, el que por lo menos deberá contener las actas de la jornada electoral y de escrutinio y cómputo de las casillas con sus respectivas hojas de incidentes anexas, los escritos de incidentes y los

escritos de protesta interpuestos por el partido actor, el acta de cómputo distrital o de identidad federativa, el acta circunstanciada de la sesión de cómputo distrital o de identidad federativa, y un informe del presidente del Consejo respectivo sobre el desarrollo del proceso electoral; c) de haberlos, los escritos de los terceros interesados y de los coadyuvantes, con sus pruebas y anexos; d) el informe circunstanciado de la autoridad responsable, y; e) cualquier otro documento que se requiera para resolver el juicio promovido.

El Consejo responsable remitirá igualmente copia del cómputo correspondiente, copia del escrito de demanda, y el informe de su presidente acerca del proceso electoral, al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral. Así mismo, remitirá copia del escrito de demanda, copia de la constancia de mayoría y validez o de asignación de primera minoría, y un informe de los medios de impugnación interpuestos a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores, según corresponda.

Cuando la Sala competente del Tribunal Electoral recibe en su Oficialía de Partes el expediente de inconformidad que se remitió el Consejo Distrital o Local, se le asigna un número de expediente acorde a la siguiente información: la Sala del conocimiento, la naturaleza del medio de impugnación, el número secuencial del asunto y el año de su interposición. Posteriormente, es turnado de inmediato a uno de los magistrados electorales que integran la Sala, quien deberá verificar que la inconformidad reúna todos los requisitos exigidos por la ley del ramo y en consecuencia, acordar lo conducente en un auto inicial o cabeza del procedimiento, el cual puede revestir tres formas:

a) auto admisorio, en caso de que la inconformidad reúna todos los requisitos de la ley, el magistrado del conocimiento tienen por admitida la demanda, procediendo en forma similar con la comparecencia del tercero interesado; en caso que este último comparezca con escrito que no satisfaga de ley, será hasta el proyecto de sentencia cuando se proponga a la Sala el tenerlo por no presentado.

b) auto de protesta de desecamiento, por el que el magistrado del conocimiento somete a la consideración de la Sala el acuerdo para desechar la demanda de inconformidad, en caso de que no haya sido observado alguno de los requisitos cuya omisión amerite el desecamiento por dictado legal, de que de la verificación inicial se desprenda alguna de las causales de improcedencia, o de que la impugnación sea evidentemente frívola;

c) auto de reserva y requerimiento, por el que la Sala se reserva la admisión de la inconformidad hasta en tanto no se dé cumplimiento a algún requisito omitido en la demanda y que no amerite su desecamiento, para lo cual se requiere al actor a efecto de que subsane dicha omisión, apercibido que de así no hacerlo un término de veinticuatro horas, se tendrá a la demanda por no interpuesta.

A continuación el magistrado del conocimiento deberá de llevar a cabo todas las actuaciones y diligencias que sean necesarias a efecto de que el asunto quede en estado de resolución, incluyendo actos procedimentales propuestos al presidente de la Sala y ordenados por ésta de *motu proprio*, por los que pueda allegarse de elementos adicionales

útiles en la sustanciación y resolución de la materia, siempre que ello no impida resolver el caso dentro de los tiempos máximos establecidos por la ley.

Resolución. Las que resuelvan el fondo de los juicios de inconformidad tendrán los siguientes efectos:

a) Confirmar el acto impugnado;

b) Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas, para la elección presidencial, de diputados o senadores, según corresponda;

c) Revocar la constancia expedida a favor de una fórmula o candidato a diputado o senador; otorgarla a quien resulte ganadora como resultado de la anulación de la votación emitida en una o varias casillas en uno, en su caso, de varios distritos; y modificar en consecuencia las actas de cómputo distrital y de entidad federativa respectiva, según la elección que corresponda;

d) Declarar la nulidad de la elección de diputados o senadores y, en consecuencia revocar las constancias expedidas;

e) Revocar la determinación sobre la declaración de validez u otorgamiento de constancia de mayoría y validez o de asignación de primera minoría en las elecciones de diputados y senadores, según corresponda, y

f) Hacer la corrección de los cómputos distritales o de entidad federativa cuando sean impugnados por error aritmético.

3.7 Recurso de Reconsideración.

La palabra reconsiderar significa volver a considerar, por lo que reconsideración debe entenderse como la acción y efecto de volver a considerar un asunto.¹⁶⁸

Concepto. El Doctor Flavio Galván Rivera nos proporciona un concepto de dicho recurso: deducido de su régimen jurídico, constitucional y legal, se puede definir al recurso de reconsideración electoral federal, como “el medio híbrido de impugnación, establecido por regla a favor de los partidos políticos y excepcionalmente de los candidatos, para controvertir en las hipótesis y con los requisitos previstos por los legisladores, constitucional permanente y ordinario, la constitucionalidad o la legalidad de la asignación de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional y la de las sentencias de fondo emitidas por las salas regionales del Tribunal Electoral, al resolver los juicios de inconformidad, con la finalidad de obtener su anulación, revocación o simple modificación, según sea el caso particular (arts. 60 párrafo tercero de la Constitución; 61 de la LGSMIME y 189, fracción I, inciso b de la Ley Orgánica).¹⁶⁹

¹⁶⁸ CASTILLO GONZALEZ, Leonel, *Op. cit.* p. 25.

¹⁶⁹ GALVÁN RIVERA Flavio. *Derecho Procesal Electoral Mexicano, op. cit.*, p. 340.

Del concepto propuesto se desprende claramente que la reconsideración procede contra dos actos de diferente naturaleza; Uno es el acto administrativo-electoral emanado del Consejo General del Instituto Federal Electoral, consistente en asignar diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, a los partidos políticos que reúna los requisitos constitucional y legalmente previstos (arts. 51 al 54 de la Constitución Federal y 12 al 18 del Código).

El otro acto impugnabile es la sentencia de fondo emitida por las salas regionales del Tribunal Electoral, al resolver el juicio de inconformidad interpuesto, admitido y sustanciado en su oportunidad.

Naturaleza Jurídica. De lo expuesto se concluye que, atendiendo estrictamente al criterio material la reconsideración en el vigente Derecho Electoral Federal Mexicano tiene naturaleza jurídica dual, de ahí el calificativo de medio híbrido de impugnación, que se anota en la definición propuesta.

El Doctor Galván comenta que, dicho recurso es un verdadero juicio o proceso de nulidad electoral en la primera hipótesis en tanto que es un auténtico recurso procesal jerárquico o de alzada en el segundo supuesto, lo que demuestra una vez mas que el legislador fue poco acertado al determinar las definiciones de los medios de impugnación objeto de estudio, siendo deseable su rectificación en una reforma futura.

El Magistrado Leonél Castillo González por su parte señala que, el concepto de sentencia de fondo se precisó como la que resuelve la litis o controversia planteada, mediante la aplicación de la ley a un caso concreto, acogiendo o denegando la pretensión, con la expresión de un juicio lógico que crea, modifica o extingue una situación jurídica, por lo que este recurso resulta improcedente contra resoluciones de sobreseimiento, desechamiento de plano o que tienen por no interpuesta la demanda de inconformidad, porque en estos casos no es resuelto el fondo sustancial de la cuestión planteada. Esta revela que se trata del más restrictivo, selectivo y excepcional de los medio de impugnación de que tratamos.¹⁷⁰

A pesar de esto, se le ha dado la inteligencia mas amplia posible el concepto de sentencia de fondo, en el sentido de que, si se decreta el desechamiento o el sobreseimiento parcial en un fallo de inconformidad, pero se entra al fondo respecto a alguna parte de la impugnación, verbigracia, se sobresee en relación a ciertas casillas y se confirma el acto electoral o se revoca respecto a otras, esto es suficiente para considerar satisfecho el presupuesto de procedencia.¹⁷¹

El fundamento del presente recurso esta previsto en el artículo 99, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 61 al 70 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

¹⁷⁰ CASTILLO GONZALEZ, Leonél. *Op. cit.* p. 25

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 26.

Legitimación. La interposición de dicho recurso corresponde exclusivamente a los partidos políticos por conducto de sus representantes legales o bien los candidatos cuando se haya confirmado la inelegibilidad decretada por el órgano competente del Instituto Federal Electoral o se haya revocado la determinación de dicho órgano por la que se declaró que cumplía con los requisitos de elegibilidad. En los demás casos, los candidatos sólo podrán intervenir como coadyuvantes exclusivamente para formular por escrito los alegatos que consideren pertinentes.

Un aspecto importante es el relativo a que la ley electoral procesal no se contempla literalmente que el recurso de reconsideración lo pueda interponer el partido político que obtuvo el triunfo en la elección, lo cual se estima lógico, en principio, en atención a que los resultados de la lección, la declaración de validez y la expedición de la constancia de mayoría no le causa agravios; sin embargo, la práctica, para demostrar una vez más que supera a la más fértil imaginación, puso de manifiesto un caso en que si se le puede irrogar agravio, por lo puede ocurrir a la reconsideración.

Este fue el caso de dos recursos de reconsideración conexos que se produjeron de este modo: el partido político ganador acudió al juicio de inconformidad para combatir ciertas casillas en las que obtuvo mayoría en la votación uno de sus adversarios y lo mismo hizo este adversario, pero en relación a casillas en que el declarado triunfador tenía mayoría de votos; ambos obtuvieron, en la sentencia respectiva, que se declarara la nulidad de la votación de algunas de las casillas que impugnaron, pero no de todas las combatidas; como resultado de esto se provocó la modificación del cómputo con la disminución consecuente del número de votos de uno y otro, pero sin alcanzar la nulidad de elección, ni el cambio de la fórmula ganadora. Los dos partidos interpusieron sendos recursos de reconsideración, con la finalidad de insistir en la anulación de todas las casillas impugnadas donde perdieron y de que se revocara la anulación hecha en el fallo de inconformidad, a instancia de su contraparte, de aquellas casillas en que ganaron.¹⁷²

Esto dio lugar a la tesis jurisprudencial emitida por la **Sala Superior del Tribunal Electoral identificada con la clave J.5/97, cuyo rubro y texto es:**

RECONSIDERACIONES CONEXAS. CUÁNDO PROCEDE LA INTERPUESTA POR EL VENCEDOR DE LA ELECCIÓN.—El partido político que mantiene la calidad de triunfador en una elección de diputados de mayoría relativa, después de dictada sentencia en el juicio de inconformidad en el que es tercero interesado, en principio no puede interponer legalmente el recurso de reconsideración para impugnar ese fallo, si a su juicio, se hubiera anulado indebidamente la votación recibida en ciertas casillas, por no existir la posibilidad de modificar el resultado final de la elección; pero cuando alguno de los otros partidos contendientes también interpone el recurso de reconsideración, y existe la posibilidad de que consiga anular la elección o que cambie la fórmula ganadora, será suficiente que en alguno de los recursos se dé el presupuesto de procedencia sustancial derivado de los artículos 60, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 62 u otros, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para que resulten procedentes ambas reconsideraciones; porque su evidente interconexión recíproca hace que lo

¹⁷² *Ibidem*, Pág 27.

que se decida en una deba influir necesariamente en la resolución de la otra, y viceversa, al conformar una unidad sustancial que no debe separarse, en aras de conservar la continencia de la causa, y en beneficio de la certeza, seguridad y legalidad de los comicios, pues esta unidad se produce con relación al resultado cualitativo de la elección, toda vez que ambos medios de impugnación pueden incidir en su suerte final, mediante la actualización de alguna causa de nulidad de la elección o para determinar al candidato o fórmula victoriosos; es decir, se está ante la concurrencia de procesos conexos, que están relacionados, de algún modo con los sujetos y las causas, pero fundamentalmente con el objeto, y esa situación crea la necesidad de la acumulación de los diversos medios de impugnación, desde el principio, para que se resuelvan en definitiva con las mismas pruebas y en unidad procedimental en una sola sentencia, con un mismo criterio y, en su caso, en la misma fase impugnativa, para conseguir una completa y justa composición de los litigios relacionados, y evitar el desvío de los fines de la impartición de justicia. Lo anterior no exenta, desde luego, de cumplir con los demás requisitos legales.

Procedencia. (arts. 61 y 62 de la LGSMIME), El recurso de reconsideración procederá para impugnar las 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 las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral, siendo la Sala Superior del Tribunal Electoral exclusivamente la autoridad competente para resolver los recursos de reconsideración.

-Presupuestos. La ley establece como presupuestos necesarios para la procedencia del recurso de reconsideración el que la sentencia de la Sala Regional del Tribunal:

I. Haya dejado de tomar en cuenta causales de nulidad previstas en ley, que hubiesen sido invocadas y debidamente probadas en tiempo y forma, por las cuales se hubieren podido modificar el resultado de la elección, o

II. Haya otorgado indebidamente la constancia de mayoría y validez o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó, o

III. Haya anulado indebidamente una elección.

En el caso de la asignación será presupuesto el que el Consejo General del Instituto Federal electoral haya asignado indebidamente diputados o senadores por el principio de representación proporcional:

-Por existir error aritmético en los cómputos realizados por el propio Consejo, o

-Por no tomar en cuenta las sentencias que, en su caso, hubiesen dictado las Salas del Tribunal, o

-Por contravenir las reglas y fórmulas de asignación establecidas en la Constitución Política y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En una tesis relevante ¹⁷³ se estimó que la ley secundaria no puede limitar las hipótesis previstas en el artículo 60, párrafo tercero, de la Carta Magna, pues la disposición de la ley fundamental sólo exige la posibilidad de que por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección, sin reducirlo a una enumeración cerrada de casos concretos, por tanto, para hacer acorde la interpretación de la ley ordinaria con la Constitución, se debe considerar que en el artículo 62 no se determina un catálogo limitativo de presupuesto, y que cuantas veces se plantee un recurso de reconsideración y se expresen agravios que puedan conseguir la modificación del resultado de la elección, mediante la anulación de los comicios, la revocación de la anulación decretada por la Sala Regional, el otorgamiento del triunfo a un candidato o fórmula distintos a los que se encuentran declarados ganadores, etc., se debe tener por satisfecho el presupuesto de procedencia en comento.

Competencia. (art.64), la Sala Superior del Tribunal Electoral es la única competente para resolver los recursos de reconsideración.

Sustanciación. Conforme a lo establecido por el artículo 67 de la LGSMIME, el trámite de los recursos de reconsideración lo podemos distinguir en dos momentos, uno de ellos a partir de que se interpone ante la autoridad responsable y el segundo, una vez que el recurso es recibido por la Sala Superior del Tribunal Electoral.

A) Una vez que se interpone el recurso ante la autoridad responsable, es decir, ante la Sala Regional correspondiente, o bien ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, se procederá a lo siguiente:

- Se turnará de inmediato a la Sala Superior del Tribunal Electoral.

- Se hará del conocimiento público por medio de cédula que se fijará en los estrados de la autoridad responsable durante 48 horas, a fin de que los terceros interesados y coadyuvantes puedan presentar sus escritos de alegatos.

- Se presentan escritos de alegatos, se remitirán de inmediato a la Sala Superior y en caso contrario, se dará cuenta por la vía más expedita de la conclusión del citado término.

B) Una vez recibido el recurso de reconsideración en la Sala Superior, se realizarán los siguientes actos:

- Se turnará el Magistrado Electoral que corresponda, quien se encargará de revisar si el medio de impugnación acredita los presupuestos, si cumple con los requisitos de procedencia y sobre todo si el recurrente está expresando agravios que puedan traer como consecuencia modificar el resultado de la elección.

¹⁷³ Cfr. Tesis Relevantes S3EL 018/97, de rubro: Reconsideración. El tercero interesado puede interponerla si con sus agravios crea la expectativa de modificar el resultado de la elección.

- En el caso de que el recurso carezca de alguno de los requisitos señalado, será desechado de plano por la Sala. Si cumple con todos ellos, el Magistrado Electoral, elaborará el proyecto de sentencia respectivo y lo someterá a la consideración de los Magistrados que integran la Sala Superior en la sesión pública correspondiente.

Plazos y Términos. En este recurso existen plazos específicos: tres días, para impugnar las sentencias de los juicios de inconformidad, y cuarenta y ocho horas, cuando la impugnación verse sobre la asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional.

Resoluciones. Las resoluciones que resuelvan el recurso de reconsideración serán definitivas e inatacables y podrán confirmar el acto o sentencia impugnado; modificar o revocar la sentencia impugnada o bien modificar la asignación de diputados o senadores electos por el principio de representación proporcional.

3.8 Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano

Concepto. El Doctor Galván Rivera esgrime que, el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, es “la vía legalmente prevista a favor exclusivo de los ciudadanos para impugnar procesalmente la constitucionalidad, legalidad y validez de un acto o resolución de la autoridad electoral, que viole el derecho ciudadano de voto activo o pasivo, de asociación individual y libre para participar pacíficamente en los asuntos políticos o de afiliación libre e individual a los partidos políticos.”¹⁷⁴

El Licenciado Eduardo Castellanos Hernández, señala que, “surge el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano como un medio de control del cumplimiento de las disposiciones constitucionales en la parte correspondiente a las prerrogativas del ciudadano —en los términos del artículo 35 constitucional, o derechos político-electorales— terminología adoptada por el artículo 99 del mismo ordenamiento fundamental.”¹⁷⁵

El fundamento del presente medio de impugnación, esta previsto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción V; 41, fracción IV y 35, fracciones I a IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, 189, fracción I, inciso f), 195, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 79 al 85, libro tercero de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Naturaleza Jurídica. El Doctor Galván Rivera nos expone que los actos y resoluciones de la autoridad electoral, susceptibles de impugnación mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, son los presuntamente violatorios de las disposiciones expresas contenidas en la Constitución Federal y que, por ende, este juicio es una genuina garantía constitucional, que asume la naturaleza jurídica de vía procesal judicial para el control de constitucionalidad, a fin de garantizar a los ciudadanos el libre y

¹⁷⁴ GALVÁN RIVERA, Flavio. Derecho Procesal Electoral. P 366.

¹⁷⁵ CASTELLANO HERNÁNDEZ, Eduardo. Derecho Electoral en México. Ed. Trillas, México, D.F., 1999, p. 204

pleno ejercicio de sus facultades político-electorales o la restitución en el goce de sus derechos, conculcados por el acto o resolución violatorio de la Constitución.¹⁷⁶

Procedencia. El juicio bajo análisis, sólo procederá cuando el ciudadano por si mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos 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 (art. 80, LGSMIME).

Competencia. Es competente para resolver este juicio la Sala Superior del Tribunal Electoral en única instancia, a excepción de aquellos que sean promovidos en el desarrollo del proceso electoral, solicitando la obtención de la Credencial para votar o bien la inclusión en las listas nominales, los cuales serán conocidos por la Salas Regionales de la Jurisdicción que corresponda a la autoridad que haya emitido el acto reclamado, de conformidad con el artículo 83, de la LGSMIME.

Legitimación. El presente juicio, sólo puede ser promovido por los ciudadanos en los siguientes supuestos:

a) Cuando habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondiente, 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 considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

d) Cuando considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado si al haber sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular.

e) Cuando habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política, y

f) Cuando considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales 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.

El juicio sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-

¹⁷⁶ GALVÁN RIVERA Flavio. Control de la Constitucionalidad de Actos y Resoluciones de Autoridades Electorales, *op. cit.* p. 11.

electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto.

En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto o la Sala Regional, a solicitud de la Sala Superior, remitirán el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano.

En los procesos electorales de las entidades federativas, si un candidato estima ser agraviado podrá promover el presente juicio sólo si la ley electoral correspondiente no le confiera un medio de impugnación jurisdiccional que sea procedente en estos casos o cuando habiendo agotado el mismo, considere que no se reparó la violación constitucional reclamada.

Aunado a lo anterior, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha emitido una jurisprudencia identificada como J.02/2000, cuyo rubro y texto es el siguiente:

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.

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. Los primeros dos elementos no requieren mayor explicación. Respecto al último cabe destacar que, de conformidad con el texto del precepto en comento, 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 objeto determinar la procedencia procesal del juicio, en atención a que la única materia de que se puede ocupar el juzgador en él 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 tanto que de la interpretación gramatical del vocablo *cuando*, contenido en el apartado 1 del artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se aprecia que está empleado como adverbio de tiempo y con el significado de *en el tiempo*, *en el punto*, *en la ocasión en que*, pues en todos los incisos que siguen a esta expresión se hace referencia, a que el juicio queda en condiciones de ser promovido, al momento o tiempo en que hayan ocurrido los hechos que se precisan en cada hipótesis, como son la no obtención oportuna del documento exigido por la ley electoral para ejercer el voto, después de haber cumplido con los requisitos y trámites correspondientes; el hecho de no aparecer incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio, luego de haber obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior; una vez que se considere indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; al momento en que estime que se violó su derecho político-electoral de ser votado, con la negación de su registro como candidato a un cargo de elección

popular, propuesto por un partido político; al conocer la negativa de registro como partido político o agrupación política, de la asociación a la que se hubiera integrado el ciudadano para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, si consideran indebida tal negación; y al tiempo en que, al conocer un acto o resolución de la autoridad, el ciudadano piensa que es violatorio de cualquiera otro de los derechos político-electorales no comprendidos en los incisos precedentes, pero sí en el artículo anterior. Consecuentemente, para considerar procedente este juicio es suficiente que la demanda satisfaga los requisitos del artículo 79 citado, aunque no encuadre en ninguno de los supuestos específicos contemplados en el artículo 80.

La intención de este criterio relevante, fue ampliar la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano a todos los supuestos que encuadren dentro del artículo 79, pero ciertamente aún faltan ciertas cuestiones que revisar, pues a pesar de ello, los partidos políticos no han sido considerados como emisores de actos reclamables en juicio.

El Magistrado Leonel Castillo González, aduce que en el juicio en estudio, la parte demandada siempre será una autoridad, calidad que no tienen los partidos políticos; sin embargo, a su juicio, tal situación no impediría la posibilidad de que por medio de este procedimiento, se pueda conocer de presuntas violaciones a los mencionados derechos político-electorales, originados en los órganos de dirección de los partidos políticos, en perjuicio de sus afiliados, en razón de lo siguiente: los partidos políticos tienen la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y de ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando los derechos de los ciudadanos, según se prevé el artículo 38, apartado 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales; los partidos políticos están obligados a observar la Constitución y respetar las leyes e instituciones que de ella emanen, como se advierten en el artículo 25, apartado 1, inciso a), del citado código, al exigir que se incluya invariablemente esa obligación en la declaración de principios del partido; los partidos políticos están obligados a normar sus actividades también conforme a sus estatutos, como se lee en el artículo 24, apartado 1, inciso a), del ordenamiento en consulta; y el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene la atribución de vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego al código citado y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, como consta en el artículo 82, apartado 1, inciso h) de dicho cuerpo normativo. Ahora bien, la interpretación sistemática y/o funcional de todos estos preceptos pudiera conducir a que los afiliados de un partido se quejen ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por violaciones a la Constitución, a las leyes o a los estatutos de su partido político, que puedan redundar en afectación de sus derechos políticos, especialmente el de asociación, y si el citado Consejo General no pone remedio a la situación, en ejercicio de su facultad de vigilancia señalada, contra su actuación se podría promover juicio de protección de los derechos políticos, y ya el tribunal resolvería lo que estimara jurídicamente procedente.¹⁷⁷

Trámite. Una vez recibido el medio de impugnación en el órgano correspondiente de la autoridad electoral (federal o local), éste lo hará de inmediato del conocimiento público,

¹⁷⁷ CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel. *Op. cit.* p.p 28 y 29.

mediante cédula que fijará en los estrados del propio órgano para que dentro de las setenta y dos horas siguientes puedan intervenir como partes en el juicio, los terceros interesados (artículo 17 párrafo 1, inciso b, de la LGSMIME).

Vencido el plazo antes mencionado, el escrito del medio de impugnación será enviado dentro de las veinticuatro horas siguientes, junto con los elementos que la propia ley señala a la Sala competente del Tribunal Electoral quien realizará los actos y ordenará las diligencias que sean necesarias para la sustanciación del expediente (artículo 18 párrafo 1).

El Presidente de la Sala turnará de inmediato el expediente recibido a un magistrado electoral, quien tendrá la obligación de revisar que el escrito reúna todos los requisitos. El magistrado electoral propondrá a la Sala el proyecto de sentencia por el que se deseche de plano el medio de impugnación, en caso de que falte alguno de los requisitos que establece la ley o se acredite cualquiera de las causales de notoria improcedencia (artículo 19 párrafo 1).

Si el medio de impugnación reúne todos los requisitos, el magistrado electoral dictará el auto de admisión; una vez sustanciado el expediente y puesto en estado de resolución, se declarará cerrada la instrucción pasando el asunto a sentencia ya sea de sobreseimiento o de fondo (artículo 19 párrafo 1, inciso e)].

Resolución. La sentencia que resuelvan el fondo del juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, tiene el carácter de definitivas e inatacables, con los efectos de confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnado y restituir al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que le haya sido violado.

Debe señalarse que con la finalidad de preservar el derecho del sufragio, cuando tratándose de juicios relativos a la obtención de Credencial o inclusión en Listas Nominales, si la sentencia resulta favorable al ciudadano y la autoridad responsable, federal o local, por razón de los plazos legales o por la imposibilidad técnica o material, la autoridad no puede incluir al ciudadano en la lista nominal de electores correspondiente a la sección de su domicilio, o bien expedirle la Credencial para Votar con Fotografía, bastará la exhibición de la copia certificada de los puntos resolutive de la sentencia, con una identificación del ciudadano para que los funcionarios electorales permitan que los ciudadanos respectivos ejerzan el derecho de voto el día de la jornada electoral.

3.9 Juicio de Revisión Constitucional Electoral.

Concepto. Otra innovación de la reforma electoral de 1996 fue la institución del denominado juicio de revisión constitucional electoral, al respecto el Dr. Galván Rivera lo conceptualiza como “la vía constitucional y legalmente establecida a favor de los partidos políticos, para controvertir la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones definitivos, emitidos por las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales de las entidades de la Federación mexicana, responsables de realizar los procedimientos

electorales locales y municipales o, en su caso, de resolver los litigios de los emergentes.”¹⁷⁸

El Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Chiapas, Noé Miguel Centeno Orantes, dice que, “la creación del Juicio de Revisión Constitucional Electoral, es un control de constitucional y legal que se reserva la Federación para custodiar que los procesos electorales de las entidades federativas en sus diferentes etapas se lleven a cabo con estricto apego constitucional y legal.”¹⁷⁹

Por su parte el Magistrado Leonel Castillo González comenta que: “El juicio de Revisión Constitucional Federal fue creado directamente en la Constitución Federal con el objeto de ejercer control sobre la constitucionalidad de los procesos electorales de las entidades federativas, cuando dichos comicios tienen bases en la ley superior. Es un medio jurisdiccional en oposición a los administrativos, porque su conocimiento está conferido a un tribunal jurisdiccional. Es extraordinario porque sólo procede en casos excepcionales y limitados, no forma parte del proceso del que proviene el acto o resolución que se combate ni se sigue ante la misma organización judicial, y sólo puede promover contra resoluciones definitivas y firmes. Es de plena jurisdicción porque en su sentencia se puede revocar el acto combatido y sustituirse a la autoridad responsable en la emisión de la resolución jurídica correspondiente”.¹⁸⁰

Como podemos observar más que proporcionar un concepto, el Magistrado Electoral se aboca en mencionar los diferentes elementos con los que se caracteriza, al juicio de revisión constitucional electoral.

Fundamento Constitucional y Legal. El fundamento Constitucional lo encontramos en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, y el Legal lo ubicamos en el artículo 186 fracción tercera, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en el Libro Cuarto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que comprende de los artículos 86 y 93.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia electoral el trámite y resolución de los juicios de revisión constitucional se sujetarán exclusivamente a las reglas establecidas en el dicho capítulo.

Del precepto anterior el Doctor Galván Rivera Flavio comenta que “resulta ineficaz e insuficiente, este nuevo medio de impugnación electoral y especialmente de control de constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, precisamente por su reciente institución y por su trascendencia jurídico-política nacional, no puede estar encerrado entre los límites de 8 artículo. Luego entonces por la propia naturaleza y finalidad del juicio es necesaria la aplicación de las reglas generales contenidas en el Título Segundo del Libro Primero de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral, en lo conducente, como acertadamente se hace en la práctica cotidiana de la Sala Superior del

¹⁷⁸ GALVÁN RIVERA, Flavio, *Op. cit.* p.392

¹⁷⁹ OROZCA HENRIQUEZ, José de Jesús, *Op. cit.* p. 1277.

¹⁸⁰ CASTILLO GONZÁLEZ Leonel, *Op. cit.* p.30.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, además de recurrir a los otros elementos jurídicos que el sistema normativo mexicano acepta y que el recto raciocinio judicial aconseja, para estar en mejor aptitud de aplicar el derecho a los casos concretos controvertidos”.¹⁸¹

Naturaleza Jurídica. El juicio en estudio es considerado, como un juicio uniuinstancial debido a que la Sala Superior del Tribunal Electoral, quien es competente para resolverlo dictará una resolución definitiva inatacable. No es un recurso, ni una instancia dentro del proceso, es un nuevo juicio que surge a la vida jurídica cuando el Partido Político actor incita al órgano jurisdiccional, que pertenece al Estado y quien tiene facultades de resolver el conflicto de intereses jurídico entre dos o más partes, mediante la aplicación del derecho, para que ésta incitación se dé, será necesario haber agotado todas las instancia administrativa y/o jurisdiccionales que se encuentren contempladas en la Constitución de la entidad federativa o en la legislación electoral local correspondiente (*principio de definitividad*), a efecto de que el acto o resolución impugnado tenga carácter definitivo y firme. Este medio de defensa que tienen los partidos políticos, pueden ser interpuestos durante el proceso como en el periodo que transcurre entre dos procesos electorales, es decir, puede ser interpuesto cualquier tiempo.

El Doctor José Fernando Ojesto Martínez Porcayo destaca en su concepto las siguientes características del presente juicio:

- 1) Extraordinario. Por que a través del juicio que se analiza, se impugna el aspecto constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades locales electorales.
- 2) Vertical. Esto en virtud de que el órgano competente para resolverlo es distinto del que dictó el acto o resolución impugnados.
- 3) Extraprocesal. Estos porque es un juicio diferente a aquel en que se dictó resolución.
- 4) Jurisdiccional. En virtud de que la Sala Superior del Tribunal Electoral, es la encargada de resolver el juicio en comento.
- 5) De estricto derecho. Esto con fundamento del artículo 88, de la LGSMIME, ya que lo resuelto por la Sala Superior debe ceñirse exclusivamente a los agravios hechos valer por los promoventes, sin que quepa la posibilidad de aplicar el principio de suplencia de la queja.
- 6) Selectivo. En razón de que fue creado como exclusivo para aquellos casos con “evidente impacto en los comicios locales.”¹⁸²

Legitimación. La legitimación activa es reservada a los partidos políticos, a través de sus representantes legítimos. Por otro lado por criterio emitido por el Tribunal Electoral ha

¹⁸¹ GALVÁN RIVERA, Flavio. *Op.cit.* p.12.

¹⁸² OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, José Fernando. El Juicio de revisión constitucional electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, junio de 1998, p.p. 11-13.

quedado aclarado que las coaliciones la tienen para ocurrir a este juicio, en tanto que no constituyen una persona moral diferente a los coaligantes, sino sólo un acto proveniente de varios partidos políticos unidos par un fin específico, y no de una persona jurídica resultante de la fusión de otras.¹⁸³

La legitimación pasiva recaerá en las autoridades señaladas como responsable, la cual se traduce en aquella autoridad competente en los Estados para organizar y calificar los comicios locales, que regularmente serán autoridades administrativas y las autoridades jurisdiccionales locales competentes para resolver las controversias que susciten durante el desarrollo del proceso electoral local, ordinario o extraordinario.

Plazo. El plazo para la interposición del Juicio de Revisión Constitucional Electoral es de cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o bien, se hubiere notificado de conformidad con la ley aplicable.

Procedencia. 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 lo siguientes requisitos:

-Que sean definitivos y firmes; Al respecto el Magistrado Leonel Castillo González comenta que dicha definitividad se satisface cuando el acto o resolución que se combata, resuelva la materia de que se trató o concluya de cualquier modo, sin posibilidad de impugnación o modificación oficiosa ante autoridades locales, con lo que incluye las resoluciones de fondo y las que no lo deciden por falta de requisitos formales.¹⁸⁴

-Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; al respecto se ha considerado como una exigencia de carácter formal, que se satisface con la mera alegación de que se cometió una violación a ciertos preceptos de la ley fundamental, e inclusive, que se debe estimar cumplido cuando simplemente se aducen violaciones a las leyes secundarias, por que esta implica la aseveración de que se transgredió el principio de legalidad acogido directamente en la Constitución.¹⁸⁵

-**Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones;** En cuanto este requisito la Dra. Macarita Elizondo nos señala lo siguiente: “una violación no puede resultar determinante para una elección local, por ejemplo la diferencia de los votos entre los candidatos que quedaron en el primero y segundo lugar, sea mayor a la que arroje la suma de los votos que en su caso hayan que anularse, ocasionado que en este supuesto aún y cuando se cometió la violación y con ello sea fundado el agravio expuesto, las

¹⁸³ Criterio emitido en el juicio identificado con las siglas SUP-JRC-073/99. Dictado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹⁸⁴ CASTILLO GONZALEZ, Leonel. *Op. cit.* p. 30.

¹⁸⁵ Tesis de Jurisprudencia J.2/97 de rubro JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTICULO 86.PARRAFO I, INCISO B) DE LA LEY DE LA MATERIA.

consecuencia no serán operantes por no llegar a afectar el proceso electoral modificando el resultado final de la elección local".¹⁸⁶

El Magistrado Castillo comenta que este requisito se ha interpretado de manera liberal, teniéndose por satisfecho ante la mera posibilidad racional de que los efectos o las consecuencias del acto de que se trate puedan desviarse, alterar o dilatar cualquier fase de ese proceso electoral, en sus, a la que se le dió igual solución que al caso partes medulares, o que el acogimiento total o parcial que se pueda dar en el fallo judicial, pueda llevar a cambiar el resultado de la elección. Situación especial se presentó con la demanda formulada por el partido político ganador de una elección en el caso SUP-JRC-192/98, promovido por el PRD contra la Primera Sala Unitaria del Estado de Michoacán. En sus páginas 8 y 9.¹⁸⁷

-Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y antes de la instalación de los órganos electos o de la toma de posesión de los funcionarios; se ha establecido que la toma de posesión y la instalación de los órganos sólo impide la reparación de las violaciones cuando sea definitiva y no cuando se trate sólo de actos preparatorios.¹⁸⁸

-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;

-Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

El incumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados en este artículo tendrá como consecuencia el desechamiento de plano del medio de impugnación respectivo.

Competencia. De acuerdo al artículo 87 de la Ley de la materia será la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien conozca en única instancia de éste proceso de control de la constitucionalidad en materia electoral.

Trámite y sustanciación. La autoridad electoral que reciba el escrito por el que se promueva el juicio lo remitirá de inmediato a la Sala Superior del Tribunal Electoral, junto con sus anexo, el expediente completo en que se haya dictado el acto o resolución impugnado, junto con el informe circunstanciado que, en lo conducente, deberá reunir los requisitos previstos por el párrafo 2 del artículo 18, y bajo su más estricta responsabilidad y sin dilación alguna, dará cumplimiento a las obligaciones señaladas en el párrafo 1 del artículo 17, ambos del presente ordenamiento.

¹⁸⁶ ELIZONDO GASPERIN Macarita. Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 1999, p. 33.

¹⁸⁷ CASTILLO GONZALEZ, Leonél. *Op. cit.* 31

¹⁸⁸ Tesis Relevante S3EL 046/98, de rubro: INSTALACIÓN DE LOS ORGANOS Y TOMA DE POSESION DE LOS FUNCIONARIOS ELEGIDOS. SOLO DETERMINAN LA IMPROCEDENCIA DEL JUNIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SI SON DEFINITIVOS

Dentro del plazo a que se refiere el inciso b) del párrafo 1 del artículo 17 de esta ley. El o los terceros interesados podrán formular por escrito los alegatos que consideren pertinentes, mismos que, en el caso de que se presenten, deberán ser enviados a la Sala Superior del Tribunal Electoral. En Todo Caso, la autoridad electoral Responsable dará cuenta a dicha Sala, por la vía más expedita, de la conclusión del término respectivo, informando sobre la comparecencia de terceros interesados.

En el juicio se podrá ofrecer o aportar prueba alguna, cuando éstas sean determinantes para acreditar la violación reclamada. Posteriormente recibida la documentación a que se refiere el párrafo 1 del artículo 90 de la presente ley, el Presidente de la Sala turnará de inmediato el expediente al Magistrado Electoral que corresponda. Asimismo, en cuanto se reciba la documentación a que se refiere el párrafo 1 del artículo que antecede, se agregará a los autos para los efectos legales a que haya lugar.

Resolución. Las resoluciones que resuelven el fondo del juicio, podrán tener los siguientes efectos:

a) Confirmar el acto o resolución impugnado; lo cual puede ocurrir en el caso de que los agravios expresados no logren desvirtuar dicho acto o resolución, bien, por que resulten infundados o porque aún siendo fundados resulten inoperantes.

b) Revocar o modificar el acto o resolución impugnado y, consecuentemente, proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido. Supuesto que se dá cuando los agravios expresados son suficientes para acreditar que efectivamente se cometió una violación a nuestra ley fundamental, al respecto el Dr. Fernando Ojesto Martínez Porcayo esgrime que: “ la resolución respectiva deberá proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido; por ejemplo cuando en la sentencia se declara la nulidad de un elección, la resolución que la contienen debe también declarar que deja sin efectos la constancia de mayoría y validez expedida por la autoridad electoral que la haya emitido, ordenando a la vez a la autoridad correspondiente que dicte las providencias necesarias y notifique a las autoridades competentes lo que en derecho proceda para los efectos a que haya lugar.”¹⁸⁹

¹⁸⁹ OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO José Fernando. El Juicio de Revisión Constitucional Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 1998, p. 27.

Capítulo 4. La Necesidad del Control Constitucional de las Leyes Electorales a partir de su primer acto de aplicación.

4.1 La facultad que tenía el TEPJF antes de la contradicción de tesis 2/2000 PL, para determinar la inaplicabilidad de leyes secundarias cuando éstas se opusieran a disposiciones constitucionales.

El veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y ocho, el Consejo Estatal Electoral del Estado de Chiapas dictó un acuerdo por virtud del cual, atendiendo a lo expresado por el artículo 23 de la Ley Orgánica Municipal, se exentaba de la regla general de no reelección a los regidores propietarios para ser candidatos a presidente municipal o a síndico, puesto que con tal medida no se contravenía dicho principio de no reelección, en razón de que no serían postulados para el mismo cargo. En contra de este acuerdo los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional interpusieron el recurso de revisión, del que conoció el tribunal electoral estatal, quien el tres de julio siguiente, determinó revocarlo al considerar que los miembros propietarios de los ayuntamientos en turno no podían ser registrados como candidatos en el periodo inmediato siguiente, aunque fuera para ocupar cargo distinto al que estuvieren fungiendo, en atención a lo establecido por los artículos 115 de la Constitución Federal y 60 del local, no importando que el artículo 23 de la ley municipal de la entidad estableciera la posibilidad de que los regidores propietarios no podrían ser electos para el mismo cargo pero sí para otro diferente, en atención a la jerarquía normativa.

El partido político local “Frente Cívico” promovió juicio de revisión constitucional electoral para impugnar la resolución del tribunal local; medio de impugnación al que le correspondió el número de expediente SUP-JRC-033/98. La Sala Superior, en sesión pública del dieciséis de julio del mismo año, resolvió confirmar la resolución combatida, aunque para arribar a esa conclusión, tuvo que determinar si el tribunal Electoral se encontraba en aptitud para inaplicar disposiciones secundarias que considerara contrarias al texto o al espíritu de la Carta Magna.

Al efecto, consideramos que, en el proceso legislativo del que surgió el Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, constaba de manera evidente la voluntad del Poder Revisor de la Constitución de establecer un sistema integral de medios de impugnación, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de todas las leyes, los actos y las resoluciones electorales, sin excepción, es decir, para que ninguno quedara exento del control jurisdiccional de constitucionalidad.

A juicio de la Sala, dicha voluntad de conformar un sistema integral y el modo de lograrlo, quedó de manifiesto desde la exposición de motivos de 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, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que finalmente dio lugar al decreto de reformas mencionado, donde, textualmente se asentó:

“La presente iniciativa propone trascendentes reformas a la dimensión del sistema de justicia electoral e introduce nuevos mecanismos jurídicos que le otorgan mayor eficacia y confiabilidad. Las reformas pretenden que dicho sistema se consolide como uno de los instrumentos con que cuenta nuestro país para el desarrollo democrático y para afirmar el Estado de Derecho”.

“Por ello, las reformas... se dirigen a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez exista, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos electorales locales...”

“La incorporación (al Poder Judicial de la Federación) permite hacer una distribución de competencia constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, que se corresponde con nuestra tradición y evolución político-electoral.”

“Conforme a la propuesta, la Corte conocerá sobre la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral, al eliminarse de la fracción segunda del texto vigente del artículo 105 constitucional, la prohibición existente ahora sobre ese ámbito legal.”

“Para crear el marco adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, que contiene esta propuesta, contempla otros tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en el proceso vigente, sean legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; que la única vía para plantear la no conformidad de las Leyes a la Constitución sea la consignada en dicho artículo y que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse dentro de los 90 días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad, resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos.”

“Consecuentemente con la distribución de competencias que se propone, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo, además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones controvertidos. Asimismo, conocerá del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Con esto, se satisface plenamente un viejo reclamo, sin involucrar otras instituciones de protección de garantías, que nacieron, evolucionaron y tienen características muy diferentes a las que se presentan en este campo.”

“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 de nivel local.”

“Al respecto, la iniciativa plantea un mecanismo absolutamente respetuoso de nuestro sistema federal, al prever que esta nueva vía sólo procederá cuando haya violaciones directas a la Constitución General y en casos determinados que por su trascendencia ameriten ser planteados ante esta instancia jurisdiccional.”

“La fórmula que propone esta iniciativa concilia los argumentos de carácter constitucional con los de orden práctico y logra, respetando las características de especificidad del derecho

electoral que regula los procesos respectivos y la adición del Poder Judicial de mantenerse ajeno a estos conflictos, un sistema de justicia electoral completo que incluye el control constitucional y propicia el absoluto respeto al principio de legalidad, sin el riesgo de un viraje brusco que pondría en peligro la viabilidad del propio sistema que se está creando y que, por supuesto, deberá mejorarse y adaptarse de acuerdo con lo que la experiencia derivada de su aplicación indique. Al mismo tiempo, esta propuesta conlleva al fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación, al absolver en su órbita constitucional la función jurisdiccional electoral y facultades que otrora correspondían a otro poder”.

Asimismo, se puso énfasis en la interpretación del Senador Gabriel Jiménez Remus, quien, al destacar los avances que se logran con la reforma, señaló;

“El avance innegable en el régimen de justicia incorporado al Tribunal Electoral con sus respectivas salas, con sus consecuentes instancias, al Poder Judicial Federal en forma articulada, un nombramiento y en su supervisión y disciplina.

Las facultades del Tribunal Electoral en el área de aplicación de la ley como la del control de la Constitución equiparable el que ejercen los Juzgados del Distrito y los Tribunales Colegiados, quedando la Suprema Corte, como lo es y debe ser, suprema y única controladora de la constitucionalidad.

El control de decisiones estatales en el ámbito electoral en una todavía muy limitada intervención del Tribunal Federal Electoral; la supresión del viejo tabú, de que la Corte no podría conocer de nada que tuviera algún vestigio electoral, al establecer la reforma la supresión de la excepción del tema electoral al conocer la Corte la acción de inconstitucionalidad”.

A criterio de la Sala Superior, las anteriores transcripciones ponían de manifiesto la voluntad evidente del órgano revisor de la Constitución de establecer con las reformas en comento un sistema integral de justicia electoral, pues así se manifestaba en la iniciativa de reformas, y se corroboraba con la intervención indicada. Durante la discusión en el Senado con el objeto claro de todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujetaran invariablemente a lo dispuesto en la Carta Magna, para lo cual se propuso 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, para que la primera conociera, a través de la acción de inconstitucionalidad, únicamente sobre la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral, esto es, para que vigilara que todas las leyes electorales se sujetaran invariablemente a lo dispuesto en la Carta Magna, y por otro lado, para que el Tribunal Electoral llevara a cabo el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, tanto federales como locales.

De conformidad con lo anterior, se mencionó en la sentencia de mérito que el sistema integral de la jurisdicción electoral para el control de la constitucionalidad de los actos correspondientes a esa materia, se recogió en los artículos 41 fracción IV, 99, 105 fracción II y 116 fracción IV, de la Ley Fundamental, con el siguiente esquema:

- a) Para la impugnación de las leyes, como objeto único y directo de las pretensiones del actor, por considerar inconstitucionales los ordenamientos, se concedió la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previstas en el artículo 105, fracción II de la Ley Suprema, que se tramita en la vía y términos de la ley reglamentaria de ese precepto constitucional, a instancia del limitado número

de personas que pueden hacerlo, dentro de un plazo breve a partir del día siguiente al de su publicación (30 días según se verá más adelante); con la consecuencia de que cuando no se ejerza esa acción, su ejercicio sea extemporáneo o no se satisfagan todas las formalidades exigidas por la legislación aplicable, se extingue la posibilidad de que el Máximo Tribunal del país ejerza su función de control de la constitucionalidad de los cuerpos normativos, y por tanto éstos quedan vigentes y aplicables para todos los casos comprendidos dentro de estos supuestos.

- b) Respecto a los actos y resoluciones en materia electoral, la jurisdicción para el control de su constitucionalidad se confirió expresamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando tales actos o resoluciones se combaten a través de los medios de impugnación de su conocimiento, como se advierte de la lectura de los artículos 41 fracción IV, 99 y 116 fracción IV de la Ley Fundamental.

Acto seguido, y conforme a lo expuesto, para la Sala Superior la inconstitucionalidad de los actos y resoluciones en materia electoral se podía suscitar, fundamentalmente por dos motivos:

1. Por no encontrarse apegados a preceptos constitucionales que contenían disposiciones que las autoridades electorales deban respetar y aplicar directa e inmediatamente, sin necesidad de reglamentación o regulación mediante la expedición de leyes, reglamentos o normas generales de cualquiera especie para ese objeto; y 2. Cuando los actos o resoluciones estuvieran sustentados en leyes o normas generales de cualquier índole que fueran contrarias a los contenidos y principios establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Consecuentemente, para la Sala Superior del Tribunal Electoral, la única forma en que éste podía cumplir a plenitud con la voluntad del Poder Revisor de la Constitución, en el sentido de que el control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales se ejerciera en su integridad, sin que quedara al margen ninguna conculcación posible a la Carta Magna, consistía en examinar los dos aspectos que podían originar la inconstitucionalidad, es decir, la posible contravención de disposiciones constitucionales que las autoridades electorales aplicaran o debieran aplicar directamente, y el examen de las violaciones derivadas de las leyes aplicadas a los actos y resoluciones se encontraran en oposición con las formas fundamentales.

Por cuanto hace a que en el artículo 105, fracción II de la Ley Suprema que se establece que “la única vía para plantear la no conformidad de la leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo”, se especificó que si bien *prima facie*, podía conducir a la apariencia de que impide o prohíbe el análisis de la oposición de las leyes secundarias a la Constitución, en cualquier otro proceso o procedimiento que no sea la acción de inconstitucionalidad prevista en ese precepto, tal apariencia se desvanecía si se tomaba en consideración la teleología ya evidenciada de la última reforma constitucional en la materia en cuanto al establecimiento de un sistema integral de la jurisdicción electoral, al que no debe escapar ningún acto contraventor del máximo ordenamiento, ya que, de lo contrario, esta clara voluntad legislativa se vería frustrada considerablemente con la interpretación en

el sentido indicado, porque el sistema integral querido se convertiría en un sistema parcial, en razón de que todos los actos y resoluciones que se atacaran por los medios de impugnación ateniéndose ante este tribunal electoral, que se encontraran fundados en disposiciones secundarias inconstitucionales, quedarían al margen del control de su constitucionalidad, y como en la generalidad de los actos y resoluciones, se invoca como fundamento alguna ley o norma de carácter general, reduciéndose al mínimo los casos en que se fundan directamente en normas constitucionales, la consecuencia de la interpretación contraria sería hacer prácticamente nugatorio el control constitucionalidad de tales actos y resoluciones, no obstante la facultad expresa y directa otorgada al Tribunal Electoral.

Por ello, en el fallo de mérito se resalta que el propio contenido del artículo 105, fracción II, constitucional, en relación con los fines perseguidos con los sistemas del control de la constitucionalidad de referencia, conducían validamente a que el alcance de la limitación en comento era y debía ser otro que se encontrara en concordancia con las demás disposiciones del ordenamiento supremo y con los fines perseguidos por éstos, y que permitiera la plena satisfacción de los fines perseguidos con la institución, y tal interpretación estribaba en que el imperativo de que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución, sólo significaba 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 facultad de desaplicar a los actos y resoluciones combatidos, en los medios de impugnación de su conocimiento, las leyes que se encontraran en oposición con las disposiciones constitucionales, en los términos y con los lineamientos conducentes para superar un conflicto de normas.

La afirmación que antecede, en consideración de quienes lo suscribieron, era robustecida por lo previsto en el párrafo quinto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual, cuando una Sala del Tribunal Electoral sustentara una tesis sobre la Constitución, y dicha tesis pudiera ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte, las personas ahí indicadas podrían denunciar la contradicción, para que el Pleno decidiera en definitiva cuál tesis debía prevalecer, porque dada la distribución de competencias de sistema íntegro de justicia electoral, en cuanto al control de constitucionalidad, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral sustentara una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución y que la Suprema Corte sostuviera un criterio contrario en algún asunto de su jurisdicción y competencia, únicamente se podría presentar 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 actualizaba dicha oposición, ante lo cual cabría hacer la denuncia de contradicción de tesis, toda vez que la tesis emitida por la Suprema Corte declarando la validez de la norma, no tendrá obligatoriedad para el mencionado órgano jurisdiccional electoral.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Sin embargo, la primera contradicción de tesis que, al amparo de estas nuevas disposiciones se presentó, (la número 2/2006, materia del presente capítulo) no configuró, propiamente, la hipótesis que la Sala Superior, en la sentencia que se desarrolla, consideró como el "único" supuesto posible.

Finalmente, la sentencia agregó que la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encontraba en la misma línea, en atención a que, en el artículo 43, en relación con el 73 de ese ordenamiento se establecía que las razones contenidas en los considerandos que fundaran los resolutive de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, serían obligatorias prácticamente para todos los órganos jurisdiccionales, federales y locales, del país, y que en dicha relación no se incluía al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; lo cual revelaba la conciencia del legislador ordinario de que en ese punto, dicho tribunal podía formular sus propios criterios, y que, en su caso, surgiría la contradicción, cuya solución le compete al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De lo expuesto por la Sala Superior se desprende, que descontado el recurso administrativo, el control constitucional se encuentra presente en todos y cada uno de los medios federales de impugnación en materia electoral, en tal virtud, si del estudio de un medio de impugnación, la autoridad jurisdiccional electoral federal competente se percata que un acto o resolución electoral ha tenido como sustento un precepto que contraviene alguna disposición o principio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha autoridad, al momento de resolver la impugnación, puede dejar sin efectos tal disposición, pero sin hacer una declaración general de inconstitucionalidad.

Los razonamientos que sostiene esta conclusión fueron recogidos en la tesis de jurisprudencia número J.05/99, emitida por la Sala Superior, y declarada obligatoria en sesión del 2 de septiembre de 1998, (quedó sin efecto a partir de la tesis de jurisprudencia 2/2002) cuyo rubro es: "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES"

Como un ejemplo de la facultad que tenía el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como órgano de control constitucional para determinar la inaplicabilidad de leyes secundarias cuando éstas se oponían a las disposiciones constitucionales, podemos mencionar el caso del expediente SUP-JRC-04/99, en el que los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Revolucionario Institucional, interpusieron juicio de revisión constitucional en contra de la resolución de desechamiento de trece de marzo de 1999, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero en el recurso de reconsideración TEE/SC/JIN/001/99, en el cual los promoventes hicieron valer como agravio el hecho de que el citado tribunal al resolver el juicio de inconformidad TEE/SC/JIN/001/99 no entrara

En efecto, tal contradicción se originó cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (órgano que denunció la contradicción en el propio fallo), al resolver el SUP-JRC-209/99, en sesión pública del 1 de noviembre de 1999, sostuvo la constitucionalidad de la fórmula de asignación de diputados por el principio de representación proporcional del Estado de Guerrero, pese a que la misma no guardaba, en su letra, las bases constitucionales que, en concepto del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98 (relativa, entre otras cuestiones, a la asignación de diputados por dicho principio en la legislación de Quintana Roo), debían respetar todas las legislaciones electorales estatales. Al efecto, la Sala Superior estimó que de la Constitución Federal no era posible establecer o desprender lineamientos o clases algunas, sino tan sólo la obligación de incorporar la representación proporcional en la elecciones de diputados.

al estudio de las violaciones y causales de nulidad en aquellas casillas en las que no se presentaron escritos de protesta, fundamentando su resolución en lo dispuesto por el artículo 55 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, el cual dispone que los escritos de protesta son un requisito de procedibilidad.

La Sala Superior determinó que se violaban los principios de legalidad, objetividad, certeza y seguridad jurídica, así como el derecho constitucional consagrado en el artículo 17 de nuestra Carta Magna, de acceso a la justicia, cuando la autoridad responsable se abstuvo de estudiar las violaciones y causales de nulidad de la votación recibida en casilla, porque el propio actor en la inconformidad no satisfizo dicho requisito.

Al efecto, se estimó que si el artículo 17 Constitucional establece, en lo que importa, que *“... Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial...”*, el escrito de protesta, se interponía entre la actividad de los gobernados y los órganos jurisdiccionales, porque si tal requisito no era presentado en su oportunidad, el juicio de inconformidad sería improcedente, máxime cuando el referido escrito de protesta sólo podía presentarse ante la respectiva mesa directiva de casilla, lo cual implicaría dejar en estado de indefensión al partido político que, por alguna circunstancia, no había contado con su correspondiente representante ante la misma; por tanto, se concluyó que el escrito de protesta como requisito de procedibilidad del juicio de inconformidad era contrario al citado artículo 17 constitucional, por lo que la Sala Superior, con base en la facultad que ya hemos explicado, de órgano de control de la constitucionalidad, procedió a hacer el estudio de las casillas para reparar la violación constitucional alegada en el recurso de reconsideración local.

Respecto al criterio sostenido en el juicio de revisión constitucional electoral anteriormente descrito, de que el escrito protesta constituía un requisito de procedibilidad inconstitucional, cabe mencionar las palabras del Magistrado Leonel Castillo González durante la sesión pública del 30 de marzo de 1999, que constan en la versión estenográfica de esa misma fecha:

“...El escrito de protesta originalmente se exigió nada más en el momento del cierre de la casilla, se sabe que muchos partidos políticos no tenían representantes en cada una de las miles de casillas que se llegan a instalar en una elección federal en el país, de modo que ya desde ese momento, les quedaba cerrada y soldada la puerta de la justicia u los partidos políticos que no estuvieran en condiciones de tener representantes en cada casilla del país.

“Advirtiéndose claramente esa insana consecuencia, algunas leyes han venido ampliando la posibilidad de presentar el escrito de protesta, a fin de que dentro de las 24 horas, creo que es el término que se podría hablar como promedio, se pueda presentar ante los órganos electorales, pero aún así, el solo hecho de tener la necesidad de en un breve plazo revisar el material, que ni siquiera es completo, revisar las copias de las actas de escrutinio y cómputo de las casillas por cada partido, requiere de un equipo preferentemente de abogados, y de abogados conocedores de la materia, para que en 24 horas, en esa generosidad de la Ley, se percaten claramente de las distintas violaciones o irregularidades que se pudieron haber cometido en cada una de las miles de casillas del país y, de hecho, hagan un inicio y un recurso, en 2 horas.

“Ya el propio 17 constitucional habla de la justicia y del tiempo, yo no entendería que se me estaba dando apertura a la justicia, si me dijeran que en 25 minutos después de conocer un acto determinado, estaba yo en condiciones de presentar un medio de impugnación, yo creería siempre que ahí lo que se estaba haciendo era una simulación de cumplimiento del 17 constitucional.

“Como tampoco creería que en un asunto complejo se me diera un plazo de prueba de dos horas, cuando se requiriera periciales, difíciles, o recabar otro tipo de pruebas que pudieran estar en distintos lugares, y con eso se me dijera que se me estaba respetando la garantía de audiencia. También creería que ahí habría una simulación de garantía de audiencia”.

Es preciso mencionar, que se estima que el asunto de Guerrero fue pionero en cuanto al estudio de la constitucionalidad del escrito de protesta, lo cual se explica por el simple hecho de que en los juicios de revisión constitucional electoral no es admisible suplir la deficiencia de los agravios, por prohibirlo expresamente el artículo 23, párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Material Electoral, y nunca antes los actores en esta clase de juicios habían formulado un planteamiento sobre el particular.

Por lo anterior se puede decir que con base en este criterio, tratándose del juicio de revisión constitucional electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podía dejar de aplicar una ley secundaria que a su juicio fuera inconstitucional cuando existiera agravio a ese respecto, planteado por el promovente. De igual forma sucede con el recurso de reconsideración, y no así, en los demás medios federales de impugnación en materia electoral, en los cuales el Tribunal Electoral sí tiene facultades para suplir las deficiencias u omisiones en los agravios, siempre y cuando los mismos se puedan desprender de los hechos.

Desde la perspectiva que ofrece el criterio en comento, es precisamente esta posibilidad que tenía el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de poder inaplicar una ley que a su juicio fuere inconstitucional, lo que convertiría a todos los medios federales de impugnación en materia electoral de su conocimiento, independientemente de la naturaleza que la doctrina les haya dado, en verdaderos medios de control de la constitucionalidad de actos y resoluciones en materia electoral, cumpliéndose así con el deseo del Poder Revisor de la Constitución de establecer un sistema integral de control de la inconstitucionalidad de leyes, actos y resoluciones en materia electoral.

Por lo que hace al recurso de apelación, al juicio de inconformidad y al recurso de reconsideración, podría decirse que realmente constituyen medios de control de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales, pues en ellos estaría latente la posibilidad de que en su estudio se pudiera desprender el análisis de una ley inconstitucional, como anteriormente se ha explicado.

- **Las autoridades electorales locales se encuentran impedidas para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de leyes**

Hemos podido constatar que la jurisdicción electoral federal reconoció la potestad para efectuar una labor de revisión de la inconstitucionalidad de las normas generales aplicadas

a algún acto o resolución, con el mero efecto de, en caso de que el juzgador estime que resulta contrarias a la Ley Fundamental, ordenar la revocación o modificación del acto o resolución de que se trate, sin que medie un pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad de que se trate en los resolutivos del fallo. Esto es, de colegiados de circuito, en donde no existe un pronunciamiento del órgano resolutor, sino, simplemente, una inaplicación de la norma que se estime violatoria de la Carta Magna.

Ahora bien, ¿habría de reconocer esa facultad a los tribunales electorales locales o continuar línea que tradicionalmente han seguido los tribunales federales, pese a una constante crítica por parte de un buen sector de la doctrina mexicana? La cuestión, fue resuelta por la Sala Superior en el segundo de los sentidos indicados.

En efecto, el 12 de enero del año 2000, el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro acordó negar el financiamiento público solicitado por Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional, determinación en contra la cual dicho instituto interpuso ante la autoridad emisora el recurso administrativo de reconsideración que plantea la legislación local. Como era de esperarse, el Consejo General confirmó su *propio* acuerdo, razón por la cual el partido afectado acudió ante la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, a través del recurso de apelación, el cual fue resuelto el 14 de marzo siguiente.

Pues bien, la sala electoral local determinó revocar la resolución recurrida, aunque para llegar a semejante conclusión, en lo que interesa, estimó —de oficio, puesto que no había un agravio en tal sentido— que las reformas efectuadas a ley electoral del Estado y publicadas en el periódico oficial el 10 de diciembre de 1999 (que contenía, entre otras cuestiones, nuevas reglas para el financiamiento público estatal de los políticos), no cumplían con el requisito de temporalidad previsto en el tercer párrafo, inciso f) de la fracción II; del artículo 105 de las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, motivo por el cual no podían ser aplicadas para los comicios que se estaban desarrollando.

Los partidos políticos Acción Nacional y Verde Ecologista de México impugnaron esta resolución a través de sendos juicios de revisión constitucional electoral correspondiéndoles los números de expediente SUP-JRC-040/2000 y SUP-JRC-041/2000, los cuales, tras acumularse por existir conexidad en la causa, fueron resueltos el 10 de mayo del año dos mil.

La Sala Superior si bien resolvió en igual sentido que el órgano judicial estatal (otorgar financiamiento público a Convergencia por la Democracia), decidió revocar el fallo combatido por considerar que su determinación de inaplicar las reformas legales sufridas por la normatividad electoral local resultaba atentatoria de los principios de constitucionalidad y de la legalidad, al no encontrarse facultada la Sala Electoral del Tribunal Superior del Estado para inaplicar el artículo 40 (reformado) de la ley electoral.

Para sostener lo anterior, la Sala Superior tuvo presente que la jurisprudencia en vigor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativa a que en el artículo 133 de la Constitución no se autoriza el control difuso de la constitucionalidad de normas generales y toda vez que el control judicial de la Constitución es competencia exclusiva del Poder Judicial de la

Federación, por lo que debía, en su concepto, concluirse que los tribunales locales y los órganos jurisdiccionales federales ajenos a dicho poder carecían de dicha función constitucional. De igual forma, se argumentó que la jurisprudencia de mérito le resultaba obligatoria a la sala responsable, en términos de lo dispuesto en los artículos 94, octavo párrafo de la Ley Fundamental y 192 de la Ley de Amparo.

Por su importancia, estimamos conducente transcribir algunos de los pasajes de la ejecutoria que se reseña:

“Al efecto, 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 41, fracción IV; 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 es competencia del Poder Judicial de la Federación (juicio de amparo, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y medios de impugnación en materia electoral), por lo que debe arribarse a la conclusión de que el artículo 133 constitucional no es fuente de facultades de control constitucional para los jueces del orden común.”

“En ese sentido, cobra relevancia lo argumentado por los hoy actores, relativo a que en apego de la jurisprudencia transcrita con anterioridad, la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, carece de facultades para declarar la inaplicación de cualquier disposición normativa local y, por tanto, para establecer una vacatio legis para su entrada en vigor, distinta a la determinada por el legislador local, bajo el argumento de ejercer un control difuso de la constitucionalidad, porque dicha función constitucional, en nuestro país, la ejercen, de forma exclusiva, los órganos del Poder Judicial de la Federación, es decir, se trata de un control constitucional del tipo concentrado. Dicha función en materia electoral está reservada, por lo que se refiere a la declaración general de inconstitucionalidad de una norma electoral, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vía la acción de inconstitucionalidad, y por lo que hace a los actos concretos de aplicación de las leyes electorales vía los medios de impugnación competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para decretar la inaplicación, con efectos particulares la caso a resolver, de una disposición que contravenga la Constitución Federal.

“Ahora bien, cabe precisar que las consideraciones anteriores, en materia alguna significan un cambio ni mucho menos una interrupción en el criterio que reiteradamente ha venido sosteniendo esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre las facultades que tiene como órgano de control jurisdiccional de la constitucionalidad...”

“Lo anterior es así, en virtud de que este órgano jurisdiccional considera que no ejerce un control difuso de la inconstitucionalidad derivado del artículo 133 constitucional, máxime que no se trata de un tribunal local o del fuero común que es el supuesto al que se refiere la invocada jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino que, además, forma parte del Poder Judicial de la Federación y, en este sentido, integra el sistema de control concentrado establecido en los artículos 41, párrafo segundo, fracción IV, y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como complemento de lo previsto en los artículos 103, 105 y 107 de la propia Constitución federal.

“En efecto, de acuerdo con el amplio sector de la doctrina procesal constitucional (por ejemplo, Calamandrei, Piero, La illegittimità costituzionale delle leggi, Padova, Cedam, 1950, p.5, en Id. Derecho procesal civil, tomo III, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa América,

1986, pp. 32-33; Cappelletti, Mauro, UNAM, 1987, pp. 60-61; García de Enterría, Eduardo, *La constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Editorial Civitas 3ª Ed. 1991, pp. 56-57; Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, ed. Porrúa-UNAM, 2ª Ed., 1999, pp. 206-208 y 210), el llamado control difuso de la constitucionalidad de leyes y actos deriva de una clasificación que atiende al órgano u órganos encargados de realizar la función de control, distinguiéndose al respecto entre los sistemas que ejercen un control difuso y un control concentrado:

- a) El “sistema difuso” o norteamericano de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes o actos (Judicial Review), en el que la facultad de control corresponde a todos los órganos judiciales de un ordenamiento jurídico dado, esto es, a todos los jueces independientemente de su jurisdicción y jerarquía, y
- b) El “sistema concentrado” o austriaco-Kelseniano, en el cual la facultad de control se deposita en un órgano constitucional judicial o autónomo específico.

“Resulta pertinente señalar que si bien es frecuente identificar el llamado sistema “difuso” no sólo con aquel en el que se confieren a todos los órganos del poder judicial dicha facultad de control sino con el que prevé como efectos el de inaplicar en el caso concreto la ley considerada contraria a la Constitución (lo cual propiamente no atiende a la clasificación relativa al órgano sino a la extensión de los efectos, distinguiéndolo en que este sentido del sistema donde se hace una declaración acerca de la inconstitucionalidad de una ley con efectos generales o erga omnes), cabe advertir que tales características no son consustanciales, razón por la cual puede haber sistemas de control concentrado que, en lugar de hacer declaraciones de inconstitucionalidad con efectos particulares y, en su caso, inaplicando sólo la norma legal presuntamente inconstitucional.

“En ese sentido, por ejemplo, un sistema considerado como concentrado, como ocurre con el mexicano (en tanto que la facultad de control sólo se encomienda a los órganos del Poder Judicial de la Federación, si bien hay quien podría considerar que el sistema mexicano de control, por lo que se refiere al que ejercen los tribunales de amparo, tiene un carácter mixto o intermedio entre el llamado no tienen efectos erga omnes (característica esta última vinculada generalmente con los sistemas concentrados), ya que aquéllas sólo se ocupan de individuos particulares (limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que versa queja) sin que se haga una declaración general respecto a la ley que la motivare, en el entendido de que tal circunstancia no es razón suficiente para estimar que tales tribunales de amparo (de manera destacada, los Tribunales Colegiados de Circuito respecto del amparo directo) no forman parte de un específico sistema que el hecho de que las sentencias y resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tengan efectos particulares y, en su caso, al conocer de la impugnación de un acto o resolución electoral determine en sus considerandos (mas nunca en los resolutivos) la inaplicabilidad de alguna norma legal que se oponga a disposiciones constitucionales, no significa ello que dicho órgano ejerce un control difuso de la constitucionalidad, sino que al ser explícitas y evidentes sus facultades de control de la constitucionalidad, en términos de los prescrito en los artículos 41, fracción IV, y 99 de la Constitución federal, es de entenderse que está enclavado dentro del control concentrado conferido al Poder Judicial de la Federación.

“Al efecto, es importante señalar que en México, después de las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y seis, el control jurisdiccional de la constitucionalidad de leyes y actos en materia electoral quedó a cargo del Poder Judicial de la Federación, esto es, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en forma exclusiva, mediante la declaración de inconstitucionalidad de leyes y normas generales electorales, con efectos erga omnes (en los casos señalados en el artículo 105, fracción II, constitucional) y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al conocer de un medio de impugnación en contra de cierto acto o resolución electoral, a través de las resoluciones y sentencias que, con efectos particulares, dicta de conformidad con lo estatuido en los artículos 41, fracción IV, y 99 de la

propia ley fundamental, estando facultado el efecto para inaplicar una ley que se estime contraria a la Constitución federal”

En esta línea de pensamiento, no puede hablarse de que en nuestro país existe un control concentrado, como afirma la sentencia recaída a los expedientes SUP-JRC-040/2000 y SUP-JRC-041/2000, por el hecho de que es el Poder Judicial de la Federación a quien se le encuentra encomendada dicha atribución, porque tal poder no es un ente único, sino que las funciones que le han sido confiadas, especialmente la jurisdicción, se encuentran distribuidas en razón de competencia, de modo que no hay un ente abstracto al cual se le denomine Poder Judicial, sino que este poder es ejercido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral (a través de sus Salas Superior y Regionales), los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y, por supuesto, el Consejo de Judicatura Federal. Así, es fácil constatar que hablamos de una pluralidad de organismos, por lo que, en sentido escrito, no es posible hablar de un control concentrado sin estar expresando una contradicción de sentidos.

Pero, además, no debe perderse de vista, de conformidad con los criterios jurisprudenciales actualmente vigentes, que ni siquiera todos los organismos que integran el Poder Judicial se encuentran investidos para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas generales, sino que resulta necesario que se esté en presencia de alguno de los medios de control constitucional que se encuentran previstos en la Constitución, esto es, que se trate de una acción de inconstitucionalidad, de una controversia constitucional, de un juicio de amparo de un juicio de revisión constitucional electoral, etc. De modo que un Tribunal Unitario de Circuito o un Juzgado de Distrito en un procedimiento penal federal, por más que se encuentren adscritos al Poder Judicial de la Federación, no pueden ni deben pronunciarse sobre estas cuestiones.

De lo que se hace necesario concluir, que si bien es cierto que la Corte ha establecido que existe un sistema de control concentrado encomendado al Poder Judicial de la Federación, particularmente a este Máximo tribunal, lo cierto es, que en nuestro país predomina un control mixto de control constitucional, en donde es posible apreciar aspectos de los dos grandes modelos existentes, como se precisa en líneas posteriores del presente trabajo.

• **La unidad de jurisdicción: sus mecanismos en la materia electoral**

El artículo 99 de la Ley Fundamental, al enunciar los ámbitos de competencia del Tribunal Electoral para resolver determinados tipos de conflictos, precisa que dicho órgano del Estado lo hace “en forma definitiva e inapelable”, es decir, sin la posibilidad de que sus determinaciones puedan ser revisadas a través de un recurso o juicio ulterior. De ahí que, precisamente, el primer párrafo del precepto citado denomine a este tribunal como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Estas prescripciones se ven reiteradas en diversas disposiciones legislativas de corte secundario, como lo son los artículos 184, 186, 189 y 195, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los numerales 25 y 69, párrafo 2º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

De tal forma, las sentencias emitidas por las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya sean las dictadas en los procesos uni-instanciales o aquellas recaídas a los recursos de reconsideración interpuestos en contra de los fallos respectivos de los juicios de inconformidad relacionados con los resultados de las elecciones de diputados o senadores, revisten un carácter de terminal del conflicto o disputas.

Esta circunstancia denota especial relevancia si se toma en cuenta que el Tribunal Electoral no conoce de toda la gama de posibles controversias relacionadas con la materia electoral, sino que también la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a raíz de la reforma constitucional de 1996, participa en este entramado jurisdiccional, por medio del cual se interpretan y aplican disposiciones electorales a casos particulares para resolver litigios, en contra de conductas asumidas por las autoridades competentes en el ejercicio de su función; o bien, que las diferencias se originen cuando ciertos órganos del Estado, con funciones parlamentarias o partidos políticos, consideren a normas generales de reciente expedición, contrarias a preceptos principios o valores constitucionales.

Consecuentemente, existe la posibilidad de que varios órganos encargados de resolver esos conflictos (Salas del Tribunal Electoral y Pleno de la Suprema Corte), interpreten de manera distinta y quizás hasta antagónica las disposiciones electorales consignadas en la Carta Magna. Más aún, como la función del Tribunal Electoral no se limita a resolver exclusivamente preceptos relacionados directa e inmediatamente en cuestiones comiciales, sino que en muchas ocasiones las violaciones se encuentran vinculadas de manera primaria o secundarias, con otras normas, también de rango constitucional, que tienen como característica, el ser rectores de todo el ordenamiento y marco de la actuación de toda la autoridad (electoral o no), entonces la posibilidad de incongruencia con criterios emitidos ya no sólo por el Pleno de la Corte, sino también por las Salas de la misma se ve potenciada.

Todo ordenamiento jurídico, conforme las teorías usualmente aceptadas, se constituye como un sistema único, coherente y completo, es decir, el ordenamiento es un todo, pues únicamente el Estado es soberano y se rechaza la idea de otras fuentes de poder público obligatorio, sus disposiciones no admiten contradicciones entre sí (de ahí la existencia de ciertos criterios de interpretación para resolver las contradicciones aparentes) y ofrece respuesta a todos los casos que se presenten, para lo cual normalmente se prevén “normas-cierre” del sistema a fin de resolver aquellas cuestiones para las cuales no se hubiere previsto de antemano una solución expresa, mediante la aplicación de distintos criterios (analogía, mayoría de razón, principios generales del derecho, etc.).

Pues bien, las notas características de cualquier marco legal, en conjunción con el valor de seguridad jurídica que debe inspirar todo ordenamiento democrático, no permite que existan interpretaciones contradictorias sobre una misma cuestión, como las que pueden presentarse entre las expresadas por las Salas del Tribunal Electoral y el Pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No resulta ocioso aclarar que esta situación no es una particularidad exclusiva de la forma en que está diseñado el control jurisdiccional electoral en nuestro país, sino que es propio

del Poder Judicial en general, el cual no actúa hacia el exterior como un poder único, a diferencia de lo que ocurre con los poderes Ejecutivo y Legislativo, sino que está desconcentrado en cientos o miles de órganos judiciales los cuales son titulares cada uno de ellos individualmente del Poder Judicial.¹⁹¹ El Poder Judicial es, por tanto, un poder funcionalmente único y orgánicamente múltiple.

Lo que exige la existencia de procedimientos de unificación de los criterios emitidos por dichos órganos independientes entre sí, que de lo contrario la aplicación diferenciada de la Constitución y de la ley a los individuos por los distintos órganos jurisdiccionales puede prolongarse indefinidamente. Así, esta posibilidad no es eliminable *a priori*, pero sí tiene que ser corregible y corregida *a posteriori*, porque resulta incompatible con la igualdad constitucional a que aluden los artículos 1º, tercer párrafo y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal y como lo señala Álvarez Conde.¹⁹²

Las funciones revisionistas de los tribunales superiores estatales y federales, así como la implantación de sistemas de creación de jurisprudencia obligatoria, cumplen una función importantísima de velar por la adecuada uniformidad en la interpretación legal, en aras del principio de igualdad de los derechos fundamentales y libertades públicas, así como también, no menos importante, son el propósito de hacer efectiva la seguridad jurídica, al establecerse criterios más o menos estables y concordantes, sobre al cual los particulares planifican y desarrollan las diversas actividades que estiman conducentes para la consecución de los fines que libremente se han propuesto.

Como ya se ha reiterado, al tratarse el Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las salas del Tribunal Electoral de órganos terminales, no siendo en consecuencia sus resoluciones susceptibles de revisión alguna para modificar su sentido, la solución a esta problemática fue plasmada en el artículo 99 constitucional, párrafo quinto, de la siguiente forma:

“... Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de la Nación decida en definitiva cual tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos”.

Como se puede advertir, en caso de presentarse criterios contradictorios (constituyan o no jurisprudencia) sobre la interpretación de un precepto constitucional (que es la premisa para sustentar la inconstitucionalidad de un acto o resolución, por lo que en realidad no puede considerarse como un supuesto independiente) entre una de las salas del Tribunal Electoral y las salas de la Suprema Corte de Justicia (que como no cuentan con competencia para conocer de cuestiones electorales, debe entonces concluirse que la posibilidad está abierta a

¹⁹¹ De Otto, Ignacio. Estudios, *Op cit.*, pp.5 y ss.

¹⁹² Álvarez Conde, Enrique. *Curso de Derecho Constitucional*, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 1999, volumen I (El Estado Constitucional, El sistema de fuentes. Los derechos y Libertades, pp. 321 y ss. En el mismo sentido, cfr. Balaguer Callejón, Francisco (Coordinador). *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2001 (reimpresión a la 1ª ed.), volumen II (Derecho y libertades fundamentales. Deberes constitucionales y principios rectores. Instituciones y órganos constitucionales), pp. 75 y s.

todo articulado constitucional y no sólo a las referencias específicamente a cuestiones electorales, o el Pleno de la misma, a este corresponde decidir en definitiva, lo cual resulta acorde con el carácter de máximo tribunal e intérprete de la Constitución que desde hace ciento cincuenta años lo ha caracterizado.

La reglamentación legal de este tema se encuentra condensada en dos artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (236 y 237), mismos que se limitan a reproducir el texto constitucional, con la única añadidura de fijar un plazo de diez días a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resuelva lo conducente sobre la contradicción.

Desde luego, como acontece con las reglas generales con que operan las contradicciones de criterios entre los distintos tribunales de la federación, la determinación que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede consistir, en reiterar su propio criterio, acoger el de su sala o el de la sala del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adoptar uno nuevo, o bien, declarar que no existe contradicción alguna.

Como las contradicciones de criterios pueden acontecer no solamente entre las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las Salas del Tribunal Electoral, sino también entre las salas de aquél (a lo que podría llamarse contradicciones internas del tribunal), el ordenamiento legal citado prevé que la Sala Superior es la competente para resolver sobre las denuncias de contradicción presentadas por un magistrado electoral o las partes, en cuyo caso, el criterio que planteara un magistrado electoral o las partes, en cuyo caso, la solución que adopte (si es que se estima que hay contradicción, porque caben las mismas soluciones anotadas en el párrafo inmediato anterior), tendrá carácter obligatorio (artículo 232).

En ningún caso, lo resuelto en las contradicciones puede modificar lo sostenido en los asuntos que dieron lugar la emisión de los criterios.

4.2. La Contradicción de Tesis 2/2000 PL.

4.2.1 El motivo de la denuncia de contradicción de tesis

Mediante acuerdo del 23 de mayo de 2002, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tras más de dos años y medio de que fue formulada la correspondiente denuncia (recuérdese que, en términos de la parte final del artículo 236 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el término máximo o límite para resolver es de diez días), dictó resolución en el expediente 2/2000, formado con motivo de la denuncia de contradicción de tesis contenida en la resolución de 13 de noviembre de 1999, dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación en el juicio de revisión constitucional electoral número SUP-JRC-209/99.

En el juicio de mérito, la Sala Superior efectuó una interpretación del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que difirió de la realizada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98, el 23 de septiembre de 1998, por cuanto aquélla estimó, en

contraposición a lo concluido por el Máximo Tribunal del país, que ni del precepto invocado ni de ningún otro, en especial del diverso numeral 116, podían desprenderse contenidos mínimos o “bases” (como las denominó la Corte) que debieran de seguir las constituciones locales para el diseño de los sistemas de mayoría relativa y de representación proporcional en la integración de las legislaturas estatales, siempre y cuando con el resultado final de dicho diseño se respetaran la esencia, funciones y propósitos que se persiguen con tal composición proporcional de las fuerzas políticas en los órganos políticos representativos de las entidades federativas.

Como resultado de lo anterior, al existir un evidente conflicto entre los criterios sostenidos por los órganos judiciales involucrados, en el segundo de los resolutivos del SUP-JRC-209/99 se ordenó formular la respectiva contradicción de criterios, la cual fue comunicada mediante oficio por el Presidente del Tribunal Electoral el 15 de noviembre de 1999, quedando registrada y formado el expediente atinente el 19 siguiente, así como turnado dicho expediente a la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas cuatro días después, para que procediera a formular el proyecto de resolución correspondiente, el cual fue discutido y votado el 23 de mayo de 2002 por unanimidad de nueve ministros, ante la ausencia de Mariano Azuela Güitrón (previo aviso) y José Vicente Aguinaco Alemán (quien se encontraba, cumpliendo una comisión oficial). No obstante la unanimidad respecto del sentido del fallo, el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo se “reservó” su criterio respecto de ciertas consideraciones de la ejecutoria, emitiendo al efecto un voto “concurrente”. La sentencia en cuestión fue comunicada oficialmente a la Sala Superior hasta el 12 de junio del año que transcurre, mediante oficio número 00422, signado por el Secretario General de Acuerdos.

Cabe indicar que el Alto Tribunal concluyó que la denuncia de contradicción resultaba improcedente, es decir, que no existía siquiera la posibilidad jurídica de plantear la denuncia de contradicción en el asunto de cuestión, razón por la cual, no fueron en realidad objeto de análisis los criterios involucrados en el planteamiento de la denuncia.

4.2.2 Fundamentos y Motivos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Para arribar a esta conclusión, previa transcripción del contenido de los artículos 94, 99 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Corte estima que de estos preceptos se colige:

- a) Que el Poder Judicial de la Federación se integra por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, tribunales colegiados y unitarios de circuito y juzgados de distrito, cuya competencia se encuentra establecida por la propia Ley Fundamental y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- b) Que la obligatoriedad de la jurisprudencia que establezcan los tribunales de la Federación se fija en la ley.
- c) Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la

posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal, siendo ésta la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución.

- d) Que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, referente a las acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales federales y locales, las que, como se dijo, son competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- e) Que cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cualquiera de los ministros, las salas o las partes, pueden denunciar la contradicción de tesis en los términos de ley para que el Pleno de la Corte decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer.

A partir de estas premisas normativas, el fallo destaca que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el **único órgano de control de constitucionalidad de leyes en materia electoral**, en tanto que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya **competencia en forma exclusiva es la de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional de esa materia, así como la custodia de los derechos político-electorales de los ciudadanos, verificando que los actos y resoluciones electorales que se dicten, se ajusten al marco jurídico constitucional y legal.**

De ahí que la facultad de resolver sobre la contradicción de normas electorales con la Constitución Federal se encuentra plenamente limitada, por mandato del Poder Revisor de la Constitución, al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo que el Tribunal Electoral únicamente puede manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que esa interpretación no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con la Carta Magna, ya que de lo contrario, agrega, se estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde.

Para apoyar esta conclusión, en la resolución se citan algunos fragmentos de las exposiciones de motivos relativas a las reformas a la Constitución Federal de 22 de agosto de 1996 y de 11 de julio de 1999. Así, respecto de la primera se reproduce lo siguiente:¹⁹³

“La presente iniciativa propone trascendentes reformas a la dimensión del sistema de justicia electoral e introduce nuevos mecanismos jurídicos que le otorgan mayor eficacia y

¹⁹³ Al efecto, se respetan los subrayados efectuados en la resolución que se comenta, para reproducir fielmente la intención de los ministros con los mismos.

confiabilidad. Las reformas pretenden que dicho sistema se consolide como uno de los instrumentos con que cuenta nuestro país para el desarrollo democrático y para afirmar el Estado de Derecho.

“Por ello, las reformas que se someten a consideración de esta soberanía, se dirigen a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez, existan, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger, los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales, así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial.

“Con objeto de hacer compatible la larga tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político-electorales, con la existencia de un tribunal de jurisdicción especializada que ha probado ser la solución adecuada. Se propone que el tribunal electoral se incorpore al Poder Judicial, con sus rasgos fundamentales de estructura y atribuciones, pero con las ligas de relación indispensables con el aparato judicial federal, a fin de continuar ejerciendo sus facultades en forma eficaz, oportuna y adecuada.

“De igual forma, la incorporación referida permite hacer una distribución de competencia constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, que se corresponde con nuestra tradición y evolución político-electoral.

“Conforme a la propuesta, la Corte conocerá sobre la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral, al eliminarse de la fracción segunda del texto vigente del artículo 105 constitucional, la prohibición existente ahora sobre ese ámbito legal.

“Para crear el marco adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, que contiene esta propuesta, contemplan otros tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en el precepto vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la consignada en dicho artículo y que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse dentro de los 90 días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad, resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos.

“ Consecuentemente con la distribución de competencias que se propone, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones controvertidos. Asimismo, conocerá del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votados y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Con esto, se satisface plenamente un viejo reclamo, sin involucrar otras instituciones de protección de garantías, que nacieron, evolucionaron y tienen características muy diferentes a las que se presentan en este campo.

“ 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 de nivel local.

“... Al mismo tiempo, esta propuesta conlleva al fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación, al absolver en su órbita constitucional la función jurisdiccional electoral y facultades que otrora correspondían a otro poder”.

En tanto, de la segunda de las exposiciones de motivos aludidas se transcribe lo siguiente:

“Por lo que se refiere a la impartición de justicia, buena parte de las reformas que se llevaron a cabo tuvieron como destinatario principal al Poder Judicial de la Federación precisamente porque en sus órganos descansa la tarea de llevar a cabo el control de la regularidad constitucional de los actos de todas las autoridades del país.

“Un cambio trascendental lo fue la creación de nuevos procedimientos tendientes a garantizar el apego a la Constitución de actos y normas generales fundamentales, a través de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad. Estas figuras buscaron lograr que las diferencias entre los mexicanos por sustentar visiones distintas acerca de nuestra realidad o proyecto de país, tuvieran la posibilidad de ser resueltas mediante procedimientos jurisdiccionales y con estricto apego a derecho, con objeto de fortalecer a la Suprema Corte en su carácter de tribunal constitucional... En esa virtud, es imprescindible permitir a la Suprema Corte –como sucede en otras naciones– concentrar todos sus esfuerzos en el conocimiento y resolución de aquellos asuntos inéditos o que comprenden un alto nivel de importancia y trascendencia y que, por tal razón, impactan en la interpretación y aplicación del orden jurídico nacional.

“Es importante precisar también que esta nueva facultad incluye las atribuciones que la propia Constitución establece como de ejercicio exclusivo de la Suprema Corte, como lo son las controversias y acciones de inconstitucionalidad, en aquéllas que por su propia naturaleza, no es factible ni pertinente que sean ejercidas por otros órganos judiciales, tales como las previstas en el artículo 97, párrafos segundo y tercero, entre otras.”

A continuación, el fallo sostiene que la interpretación propuesta también se corrobora con la intención plasmada en el artículo 10, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que establece como causa de improcedencia de los medios de impugnación electorales *“cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de Leyes federales o locales”*, disposición de la que, entiende la Corte, se refiere la idea de que el Tribunal Electoral únicamente conociera sobre la inconstitucionalidad de los actos y resoluciones en materia electoral, puesto que impide el conocimiento de la no conformidad a la Constitución, de leyes federales o locales, resultando así coherente con el sistema constitucional respectivo, conforme al cual es facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación semejante atribución.

Incluso, también se dice en la ejecutoria que, en virtud de dicho sistema constitucional, de acuerdo con el artículo 68, párrafo segundo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, es facultad potestativa del ministro instructor solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral, opinión respecto de las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan en contra de una ley electoral, *con lo que se confirma que la facultad de conocer de ese aspecto, corresponde en exclusiva a este Alto Tribunal”.*

Sentadas estas base, se examinan los artículos 99, párrafo quinto de la Constitución Federal y 236 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que prevén la posibilidad de denunciar la contradicción de tesis, cuando una Sala del Tribunal Electoral sustenta una

tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional y esa tesis pueda resultar contraria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También en el artículo 99 constitucional, se precisan los actos y resoluciones que le competen conocer al Tribunal Electoral que son las medidas, acuerdos o decisiones adoptadas por las autoridades electorales, administrativas o jurisdiccionales, en el ejercicio de sus funciones, por lo que, debe entenderse que la interpretación que puede realizar de un precepto constitucional sólo puede acontecer con motivo del examen de un acto o resolución y nunca de manera aislada, pues de otra forma ejercería un control abstracto de la constitucionalidad, lo cual es competencia de la Corte vía las acciones de inconstitucionalidad.

Con base en ello, se afirma en la sentencia:

“Podría considerarse que sería suficiente que el Tribunal Electoral sustentara una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución Federal, y que dicha tesis fuera contradictoria con una sostenida por la Suprema Corte de Justicia al resolver una acción de inconstitucionalidad en materia electoral para que se actualizara la contradicción de tesis entre ambos tribunales”.

Posibilidad que es negada de inmediato, aduciéndose los siguientes razonamientos:

“En primer lugar, porque de conformidad con el p en ultimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en forma exclusiva conocer en via de acción de inconstitucionalidad sobre la no conformidad de leyes electorales a la constitución, ya que en estos casos la Suprema Corte actúa como Tribunal Constitucional, ejerciendo un control abstracto de la constitucionalidad, cuyas resoluciones requieren de un voto calificado de cuando menos ocho ministros para que tengan efectos generales.

“...

“En segundo lugar, en términos del artículo 99 de la propia Constitución Federal, la competencia del Tribunal Electoral se constriñe a resolver sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad de actos o resoluciones emitidos por las autoridades y órganos jurisdiccionales, federales o locales en materia electoral.

“Así, atendiendo a esta delimitación de competencias pareciera entonces que la Suprema Corte y el Tribunal Electoral nunca podr an entrar en contradicción, ya que el estudio de la constitucionalidad de las leyes electorales está reservado exclusivamente a la Suprema Corte, y el de los actos y resoluciones en esa materia al Tribunal Electoral, esto es, se trata de ámbitos de competencia diversos, que por su propia naturaleza se excluyen entre sí.

“Aunado a lo anterior, debe reiterarse que las tesis que pudiera emitir el Tribunal Electoral respecto de la interpretación de un precepto de la Constitución Federal, no procede válidamente realizarse respecto de leyes, sino sólo al pronunciarse sobre los actos o resoluciones combatidos a través de los medios de impugnación que corresponden a su jurisdicción y competencia.

“En este orden de ideas, atendiendo a un análisis teleológico y sistemático del citado artículo 99, párrafo quinto de la Constitución Federal, y 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de

la Federación, para efectos de una contradicción de tesis entre este Alto Tribunal y el Tribunal Electoral, debe estarse a las siguientes consideraciones.

“Como se ha venido sosteniendo, del artículo 99 constitucional deriva la facultad del Tribunal Electoral para que al conocer de un acto o resolución pueda realizar una interpretación de un precepto de la Constitución Federal, de lo que puede deducirse la posibilidad de que algunos de los criterios emitidos con esta facultad pudieran entrar en contradicción con los sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral... sin embargo, tal hipótesis no puede actualizarse por la simple circunstancia de que existan (sic) efectos oponibles, ya que en todo caso, debe estarse a las reglas que para la obligatoriedad de la jurisprudencia establece el artículo 94, párrafo octavo de la Constitución Federal, en relación con la ley correspondiente, en este caso, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

“... (Se transcriben los artículos 94, párrafo octavo, constitucional, 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 43 y 75 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal)

“De lo anterior deriva que conforme al artículo 43 en comento, las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias, aprobadas por cuando menos ocho votos, así como la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del artículo 94 constitucional y 235 de la Ley Orgánica, serán obligatorias para el Tribunal Electoral en los siguientes supuestos:

- a) Cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y
- b) En aquellos casos en que resulte exactamente aplicable

“No pasa inadvertido para este Alto Tribunal, la circunstancia de que en el citado artículo 43 no se señala expresamente al Tribunal Electoral; sin embargo, atendiendo a que la acción de inconstitucionalidad es la única vía para plantear la inconstitucionalidad de normas generales electorales, es claro que al ser el Tribunal Electoral la máxima autoridad en la materia tratándose de actos y resoluciones, pero con excepción de normas generales, se encuentra obligado también a acatar dichas consideraciones, además de que ello se encuentra corroborado expresamente en el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

“Bajo esta tesitura, no podrá actualizarse una contradicción de tesis, en las hipótesis siguientes:

“Primero.- Cuando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se haya pronunciado sobre la interpretación de un precepto de la Constitución y se haya emitido jurisprudencia que resulte exactamente aplicable, al resolver una acción de inconstitucionalidad en materia electoral.

“Segundo.- En caso de que la Suprema Corte de Justicia no haya emitido pronunciamiento alguno sobre la interpretación de un precepto de la Constitución Federal, el Tribunal Electoral podrá interpretarlo, sin que en el caso se pueda actualizar contradicción alguna, dado que en el momento en que este Alto Tribunal se pronuncie jurisprudencialmente sobre el mismo tema, por ocho votos o más, el Tribunal Electoral está constreñido, en lo sucesivo, a acatar ese criterio por serle obligatorio conforme al artículo 235 de la Ley Orgánica en cita.

“Tercero.- En las sentencias que respecto de actos o resoluciones en materia electoral emita el Tribunal Electoral, en el caso de que no realice una interpretación de un precepto de la

Constitución Federal, por virtud de que en términos del artículo 99 constitucional, esta facultad corresponde únicamente a ese órgano jurisdiccional.

“Cuarto.- Tratándose de a inconstitucionalidad de normas generales en materia electoral, por ser una facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a lo previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”.

En tal virtud, como la denuncia versaba sobre los distintos alcances que tanto la Corte como la Sala Superior del Tribunal Electoral le conferían a la interpretación del artículo 54 de la Carta Magna, no podía actualizarse contradicción alguna en las tesis sustentadas por los órganos judiciales, toda vez que, en un primer aspecto, el Pleno del Máximo Tribunal ya se había pronunciado sobre el particular al resolver la acción de inconstitucionalidad con número de expediente 6/98, por lo que su determinación le era obligatoria (al constituir, según las razones expuestas en el fallo en comento, “jurisprudencia” de la que habla el artículo 235 del cuerpo normativo orgánico de la judicatura) a las salas del Tribunal Electoral, incluida, por supuesto, la Superior.

Pero, principalmente (segundo aspecto), conforme la argumentación asentada en la sentencia, la denuncia también resultaba improcedente ante la notoria ausencia de uno de los presupuestos esenciales para tener por planteada jurídicamente la contradicción de tesis, en específico, el relativo al de la competencia de los órganos jurisdiccionales que emitieron los criterios opuestos, toda vez que las resoluciones de donde emanen dichas tesis deben emitirse válidamente, con las formalidades exigidas por la Constitución y las leyes respectivas, entre las que destaca la competencia, pues, de otra manera, se podría resolver sobre criterios viciados en su origen, ya sea por ilegalidad o por inconstitucionalidad.

En este sentido, el Tribunal Pleno había ya expresado en los párrafos iniciales de su resolución que para las leyes electorales existe únicamente un control de constitucionalidad “abstracto” y que es ejercido en forma exclusiva por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de las acciones de inconstitucionalidad, la conclusión necesaria consistía en que del criterio asentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral al resolver el expediente SUP-JRC-209/99 no podía válidamente desprenderse una contradicción de tesis con la sustentada previamente por la Corte, ya que era resultado de un ejercicio de revisión de la concordancia de las normas atinentes de la Constitución y ley electoral del Estado de Guerrero con los artículos 54 y 116 de la Ley Fundamental, cuestión que, conforme las razones esgrimidas, le está vedada al Tribunal Electoral.

Sobre este aspecto particular, conviene detallar las expresiones textuales asentadas en la sentencia en cuestión:

“De lo anterior, se advierte sin lugar a dudas que el Tribunal Electoral actuó más allá de las facultades que constitucionalmente le han sido conferidas, invadiendo por consecuencia el ámbito competencial de este Tribunal Constitucional, pues en su resolución abordó cuestiones relativas a la constitucionalidad de la citada norma del Estado de Guerrero, so pretexto de pronunciarse sobre su aplicación.

“En efecto, aún y cuando el Tribunal Electoral en la resolución pretende hacer una diferencia entre invalidez, inconstitucionalidad de una norma e inaplicabilidad de la misma para

justificar su actuación, lo cierto es que para arribar a esa otra conclusión necesitó un cotejo de la norma frente a la Constitución Federal, o sea que realizó el estudio de la constitucionalidad de la ley, lo que, como se señaló es una atribución exclusiva y por tanto excluyente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación...

Circunstancia que, en concepto de la Corte, rompe con el sistema de atribuciones establecido en la Constitución federal, pues conforme el artículo 99 constitucional, al Tribunal Electoral únicamente le corresponde resolver sobre la constitucionalidad de actos y resoluciones emitidos por las autoridades electorales, pero no está facultado para hacer consideraciones ni pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general electoral, bajo el pretexto de la inaplicabilidad de la misma, por ser la acción de inconstitucionalidad la única vía para resolver ese aspecto y cuyo conocimiento corresponde en exclusiva al autodenominado “*Tribunal Constitucional*”, conforme el artículo 105, fracción II de la Carta Magna.

Del precepto constitucional invocado la Corte desprende las siguientes consideraciones:

“Acorde con el citado artículo... y de su Ley Reglamentaria, las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y el sistema de impugnación es el siguiente...

“...

“De lo anterior se advierte que el objeto de este sistema consiste en que quede establecido cuáles serán las normas aplicables a un determinado proceso electoral, y que exista certeza en el sistema electoral que lo regula.

“Para el caso de que los entes legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, no las impugnen dentro del plazo establecido y en la vía exclusiva prevista para ello deberá entenderse que las consintieron y, por ende, que tales normas gozan de firmeza y se presume su constitucionalidad.

“Ahora bien, dado en ambos casos las leyes electorales adquieren firmeza, los órganos legislativos, federales y locales, se encuentran impedidos legalmente para introducir modificaciones al sistema electoral que va a regir el proceso electoral una vez que ha iniciado como lo establece el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, al señalar “Las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales”.

“Asimismo, del sistema referido deriva que no es factible impugnar este tipo de leyes ante el Tribunal Electoral con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubiera aplicado, dado que atendiendo a su naturaleza, en cuanto a que están destinados a regir un proceso electoral, es imprescindible partir de la firmeza de dichas leyes, pues de otra forma se vulneraría el equilibrio del propio proceso electoral; pues no resulta lógico, conforme a un sistema de contienda electoral entre partidos políticos que se cuestione la constitucionalidad de una norma que rigió ese proceso con motivo de actos y resoluciones producidos en el mismo.

“Entonces, si conforme el marco jurídico constitucional el legislador previó que los órganos legislativos no pudieran modificar las leyes electorales dentro de los noventa días anteriores al inicio del proceso electoral ni durante éste; tampoco es posible que el Tribunal Electoral lo pueda hacer, so pretexto de determinar su inaplicación, ya que para ello necesitaría realizar un cotejo de la norma frente a la Constitución Federal, facultad que no

puede llevar a cabo por estar fuera de sus atribuciones y en razón de que se vulneraría el principio de certeza que deben tener en el proceso electoral las normas que lo rigen.

“Al respecto, es pertinente señalar que tratándose del juicio de amparo contra leyes, se prevén dos momentos para su impugnación, esto es, dentro de los treinta días siguientes a la iniciación de la vigencia de la norma, o bien dentro de los quince días posteriores al primer acto de aplicación; sin embargo, éstas hipótesis no operan respecto de leyes electorales, ya que por su propia y especial naturaleza el órgano reformador de la Constitución Federal previó que la única vía para combatir las es a través de la acción de inconstitucionalidad y únicamente dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de su publicación.

“En consecuencia, no obstante la existencia de posturas divergentes, no es jurídicamente enfrentar un criterio sustentado por un órgano jurisdiccional competente para conocer sobre la inconstitucionalidad de una ley con un criterio sustentado por un órgano que carece de esa atribución, aún a título de aplicación del artículo 133 de la Constitución Federal, por lo que no se está en el caso de decir cual de los dos criterios debe prevalecer, ya que de sostener lo contrario en lugar de crear certeza y seguridad jurídica, que es la finalidad del sistema implantado para resolver la discrepancia de criterios de órganos jurisdiccionales terminales del Poder Judicial de la Federación, se fomentaría la inseguridad al dar a entender implícitamente que procede la contradicción de tesis entre órganos jurisdiccionales que constitucionalmente actúan en diversos ámbitos de competencia por tal virtud la contradicción de tesis resulta improcedente.

“...

“Por lo anterior, se debe reiterar la obligatoriedad en todos sus términos de las jurisprudencias de este Alto Tribunal, antes relacionadas, para la Sala Superior y Salas Regionales del Tribunal Electoral, las que deberán en el futuro de abstenerse, de efectuar pronunciamiento alguno sobre la inconstitucionalidad de leyes, aún cuando se pretenda realizarlo so pretexto de buscar su inaplicación; así como de incurrir nuevamente en inobservancia a la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se sigue igualmente de lo anterior, que las tesis que se han sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o que llegaran a sustentarse sobre inconstitucionalidad de leyes electorales, no pueden ser consideradas como jurisprudencias y por ello no existe obligación de acatarlas”.

De conformidad con lo expuesto, el primero de los resolutivos aprobados se destina a declarar improcedente la contradicción de tesis denunciadas, en tanto que en el segundo se afirma que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carece de competencia para hacer consideraciones y pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general, aún a pretexto de determinar inaplicación de ésta.

4.3 Los motivos del voto “concurrente”

Como ya se precisó, durante la discusión y votación del proyecto formulado por la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas (vale la pena hacer notar que la discusión tuvo un carácter meramente virtual, ya que la sesión en la que, entre otras cuestiones, se resolvió este asunto duró apenas cinco minutos justos) el Ministro Gudiño Pelayo se reservó su criterio respecto de las consideraciones contenidas en las hojas de la ciento treinta a la ciento treinta y tres, formulando al efecto un voto concurrente en el que planteó las razones para discurrir de ciertas manifestaciones contenidas en el fallo, aunque ellas no le impedían expresar su conformidad con el sentido general del proyecto sujeto a discusión.

En efecto, para el ministro *"Es improcedente la contradicción de tesis planteada por la sencilla razón de que el criterio del Tribunal Electoral que resulta contradictorio con el establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se emitió al examinar la constitucionalidad del artículo 29 de la Constitución del Estado de Guerrero, es decir, de una ley electoral, para lo cual carece de competencia el Tribunal Electoral..."*. Lo que significa que entre los nueve ministros presentes existía unanimidad respecto de uno de los motivos por los cuales se adujo la improcedencia de la denuncia presentada por la Sala Superior, precisamente aquél que se hizo residir en la atribución exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para controlar la legislación electoral federal y local a través de un control abstracto por vía de la acción de inconstitucionalidad.

La divergencia de opiniones entre el ministro inconforme y el resto de los jueces radicó en el segundo de los motivos expuestos para argumentar la improcedencia aludida, ya que las razones argüidas para concluir que el criterio sustentado en la acción de inconstitucionalidad 6/98 le resultaba obligatorio a las Salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y que por ende, se encontraban constreñidas a observarlo en su actividad jurisdiccional, a juicio de Gudiño Pelayo, resultan *"erróneas"*.

"La ejecutoria sostiene que no puede actualizarse la hipótesis de una contradicción entre el Tribunal Pleno, al resolver una contradicción entre el Tribunal Pleno, al resolver una acción de inconstitucionalidad, y el Tribunal Electoral, ya que, "en todo caso", debe estarse a las reglas que para la obligatoriedad de la jurisprudencia establece el artículo 94, párrafo octavo, de la Constitución, en relación con el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el artículo 73, en relación con el 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, y se concluye que las razones emitidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias dictadas en la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, así como la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, serán obligatorias para el Tribunal Electoral cuando se refieran a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal y aquellos casos en que resulten exactamente aplicables"

"Considero que este argumento es erróneo... por lo siguiente:

"a) Al Tribunal Electoral se le planteó la inconstitucionalidad del artículo 29 de la Constitución del Estado de Guerrero; entró al estudio del tema y sostuvo la constitucionalidad con base en un criterio opuesto al sostenido por el Pleno. Lo anterior significa que, de haber acatado la "jurisprudencia" del Pleno, hubiera declarado inconstitucional el referido artículo 29. Sin embargo, en la discusión se afirmó de manera unánime que no podía hacerlo por carecer de competencia. ¿No es una grave incongruencia...?"

"b) Bajo mi óptica, los criterios con base en los cuales este Pleno declaró la invalidez de un precepto electoral no son aplicables por el Tribunal Electoral, menos aún pueden serle obligatorios."

"c) Tampoco comparto la idea de que los criterios que establezca el Tribunal Pleno, por ocho votos, en materia electoral, los cuales se ha insinuado en la ejecutoria que merecen el calificativo de "jurisprudencia", sean obligatorios para el Tribunal Electoral por las razones que expongo a continuación:

"1) Ni el artículo 105 constitucional ni la ley que lo reglamenta mencionan que los criterios que sustentan a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad,

aprobadas por una mayoría de ocho votos, se denominen y, por tanto, constituyan "jurisprudencia", como si sucede, por ejemplo, en materia de amparo...

"II) La circunstancia de que se requieran ocho votos para declarar la invalidez de una norma no significa que todo, absolutamente todo, lo expresado en la ejecutoria sea jurisprudencia obligatoria.

"III) El artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, en lo relativo a la obligatoriedad de las razones que funden los resolutive de las sentencias aprobadas por lo menos con ocho votos, no incluyen al Tribunal Electoral... lo cual es congruente porque, por una parte, ese precepto se refiere a las controversias constitucionales, y los actos electorales no son materia de este medio de defensa y, por otra, como la propia ejecutoria lo reconoce, aunque por razones que no comparto por completo, no existe la posibilidad de que el Tribunal Electoral plantee contradicción de tesis con las Salas o el Tribunal Pleno al interpretar los alcances constitucionales de una norma electoral; por lo tanto, no puede contradecir los criterios del Pleno en esa materia. Tampoco es aplicable el artículo 73 de la citada ley reglamentaria porque hace remisión al artículo 43 y, como se vio, éste no incluye al Tribunal Electoral.

"Por las mismas razones, tampoco estoy de acuerdo con el estudio que se hace de los supuestos en los cuales no podría actualizarse una contradicción e tesis entre el Tribunal Electoral y este Tribunal Pleno, pues algunos de éstos parten de la misma premisa que se objeta en este voto: la obligatoriedad para el Tribunal Electoral de acatar los criterios adoptados por al Suprema Corte en acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

"1. El primer supuesto se refiere a cuando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia se haya pronunciado acerca de la interpretación de un precepto de la Constitución y haya emitido jurisprudencia que resulte exactamente aplicable al resolver una acción de inconstitucionalidad en materia electoral. En este aspecto, como lo señala la ejecutoria, el Tribunal Electoral no tiene competencia para conocer de la constitucionalidad de leyes electorales, por tanto, ¿en qué medida le resultaría obligatorio un criterio emitido por este Alto Tribunal precisamente en ese tema? Resulta impensable que la "jurisprudencia" resultante le fuese aplicable y obligatoria.

"Por otro lado, la misma sentencia reconoce que el Tribunal Electoral tampoco puede realizar la interpretación aislada de un precepto de la Constitución Federal, pues de hacerlo ejercería un control abstracto de la constitucionalidad, el cual es competencia exclusiva de este Máximo Tribunal; en consecuencia, tampoco es posible pensar que en este supuesto le resulte obligatoria la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Por lo tanto, me parece que formular esa conclusión en la ejecutoria carece de sustento.

"2. Respecto al segundo supuesto, se menciona que en el momento en que esta Suprema Corte de Justicia se pronuncie "jurisprudencialmente" sobre el mismo tema de constitucionalidad que el Tribunal, por ocho votos o más, el Tribunal Electoral está constreñido a acatar ese criterio.

Como se aprecia, quedan comprendidas dentro de este supuesto las consideraciones que se sustentan en las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, mismas que, como se ha reiterado en este documento, no es posible que le sean obligatorias o, inclusive, aplicables al Tribunal Electoral precisamente por la delimitación de competencias que existe entre ambos órganos jurisdiccionales...

"3. En relación a los supuestos previstos en tercer y cuarto lugar se comparte su sentido, ya que en ellos se maneja la hipótesis de que los criterios de ambos tribunales no comparten elementos comunes como para entrar en contradicción, esto es, que el Tribunal Electoral no

realice la interpretación de un precepto constitucional o se trate de la inconstitucionalidad de normas generales en materia electoral, pero precisamente por tratarse de cuestiones obvias o ya demostradas en otra parte de la ejecutoria estimo innecesaria su mención...

El Ministro Gudiño Pelayo concluye su voto “*concurrente*” fijando su posición en relación con la interpretación que, en su concepto, debe obtenerse del examen del artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el cual, como se ha venido reiterando, establece que la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es obligatoria para el Tribunal Electoral cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto constitucional y en los casos que resulte exactamente aplicable.

Para el autor, como dicha jurisprudencia no puede ser la emitida al resolverse las acciones de inconstitucionalidad, por las razones ya expresadas, la solución se encuentra, sostiene, de la adiniculación de este precepto con el quinto párrafo del artículo 99 de la Ley Fundamental, operación que da como resultado entender que de plantearse una contradicción de tesis entre una Sala del Tribunal Electoral y otra sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el criterio resultante constituiría jurisprudencia y, en consecuencia, resultaría obligatorio para el Tribunal Electoral, “*en la inteligencia de que, de no aceptarse esa interpretación, el citado precepto de la Ley Orgánica –el 235– sería inconstitucional*”, es decir, en ningún otro caso sería constitucionalmente aceptable que la jurisprudencia emitida por el Pleno o las salas del Máximo Tribunal del país resultare obligatoria para las salas del Tribunal Electoral, en razón de la pertenencia a competencias y ámbitos jurisdiccionales distintos.

4.4 Análisis, implicaciones y propuesta

4.4.1 Análisis

El primer comentario que resulta obligado dejar sentado es que, estrictamente hablando, la contundencia argumentativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para desestimar la denuncia de contradicción de criterios que le fue presentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es innegable: constituye presupuesto indispensable para estar en presencia de una contradicción de tesis el que ésta se hubiere pronunciado por órganos judiciales en el ejercicio legítimo de su competencia jurisdiccional. De no ser así, entonces se produce una deficiencia de imposible subsanación, que tiene como consecuencia el concluir que uno de los dos criterios no es apto ni idóneo para surtir sus efectos ni, por ende, para servir de materia en una probable contradicción.¹⁹⁴

Sin embargo, los argumentos “*contundentes*” ofrecidos por la Corte al resolver la contradicción de tesis se limitan a ese aspecto, dado que las dos construcciones principales que utiliza para arribar precisamente a la conclusión de que la denuncia presentada resultaba improcedente son muy cuestionables.

¹⁹⁴ Ello no significa, que ese reconocimiento se traduzca en que las sentencias que se hubieren emitido sustentando los criterios en cuestión, jurídicamente hablando, “*dejen de existir*” y, consecuentemente, haya la necesidad de dictar nuevas resoluciones. toda vez que el párrafo quinto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es bastante claro a este respecto: lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia no puede modificar las sentencias emitidas con anterioridad, por lo que éstas siguen surtiendo plenamente sus efectos.

En efecto, como se resaltó párrafos arriba, dos fueron las razones torales para arribar a tal conclusión. Por un lado, la resolución sostiene que compete en exclusiva al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación controlar la legislación electoral federal y local a través de un control abstracto por la vía de la acción de inconstitucionalidad y, por otro, que al ya existir el criterio sustentado por el propio Máximo Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad con número de expediente 6/98, por virtud del cual se habían fijado los alcances del artículo 54 constitucional para la configuración de los sistemas electorales de las legislaturas locales (con excepción de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al gozar de un régimen constitucional específico contemplado en el artículo 122 de la Ley fundamental), la Sala Superior se encontraba obligada a respetarlo y seguirlo en el ejercicio jurisdiccional que efectúa respecto de los actos y resoluciones que fueran de su conocimiento, no pudiendo, por ende, disentir del criterio emitido.

En relación a la primera de ellas, la interpretación se sustenta de lo preceptuado en los artículos 94, 99 y 105 de la Constitución Federal, relativos a la descripción de los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, de las atribuciones del Tribunal Electoral y de las acciones de inconstitucionalidad competencia de la Suprema Corte de Justicia, así como de la previsión que establece que la obligatoriedad de la jurisprudencia (esto es, los mecanismos y formas para determinarla) que establezcan los tribunales de la Federación debe fijarse en ley.

Del mismo modo, se citan las iniciativas de reformas a la Carta Magna de 22 de agosto de 1996 y de 11 de julio de 1999, en las que se subrayan aquellos apartados en los que se resalta la asimilación de la Corte a un Tribunal Constitucional, su facultad exclusiva para controlar en abstracto las normas generales y la imposibilidad de plantear por una vía que no sea la acción de inconstitucionalidad la no conformidad de leyes con la Constitución.

De todo este bagaje el Alto Tribunal arriba a la conclusión de que en la materia electoral impera únicamente un control abstracto o concentrado de constitucionalidad respecto de las leyes secundarias.

Ciertamente, como dice la resolución, existe una prohibición constitucional de impugnar leyes por otros causas que no sea la acción de inconstitucionalidad, pero ello no implica que el único significado posible de esa oración sea el que le atribuye la Corte. En efecto, el artículo 105, fracción II, tercer párrafo de la Carta Magna, al plasmar las directrices generales sobre las cuales deben operar las acciones de inconstitucionalidad *"que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución"*, competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece:

"La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo".

Como también se apuntó con anterioridad, esta disposición tiene su origen en las reformas constitucionales publicadas el 22 de agosto de 1996, al configurarse el actual sistema de medios de impugnación electorales, con el que se eliminó esta materia como causa de improcedencia de las acciones de inconstitucionalidad.

En la iniciativa de mérito, como se aprecia en las transcripciones contenidas en párrafos pretéritos, no se especifica el sentido o los alcances del enunciado en cuestión, ya que en ella sólo se detalla que es uno de los tres *“aspectos fundamentales”* para dar plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, *“tomando en cuenta las condiciones específicas que imponen su propia naturaleza”*, junto con la legitimación que se otorgó a los partidos políticos o estatales, según sea el caso, para promover las acciones de inconstitucionalidad cuando versen sobre este tipo de leyes y la obligación de que las leyes electorales federales o locales sean promulgadas y publicadas por lo menos 90 días antes de iniciar los comicios en que vayan aplicarse, complementada con la prohibición de modificar en aspectos sustanciales las leyes electorales durante los procesos comiciales.

No obstante, la iniciativa de reforma de agosto de 1996 sí es bastante clara al mencionar que el esquema propuesto (y posteriormente aprobado) tiende a hacer compatible la *“larga tradición”* del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos políticos electorales, con la existencia de un tribunal de jurisdicción especializada *“que ha probado ser la solución adecuada”*, mediante la incorporación de ese tribunal al Poder Judicial, el que tendría, *“además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones controvertidos”*, así como también *“del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos para votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país”*. Bajo este esquema, se arguye en el documento en cita, *“se satisface plenamente un viejo reclamo, sin involucrar otras instituciones de protección de garantías, que nacieron, evolucionaron y tienen características muy diferentes a las que se presentan en este campo”*. A continuación, el párrafo subsecuente agrega que se *“propone también que el Tribunal Electoral conozca de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneran los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en congruencias, se establece un conjunto de principios y bases para los procesos electorales a nivel local”*.

De las ideas relacionadas puede claramente advertirse, que al plantearse la necesidad de ampliar el espectro de los medios de impugnación electorales a las cuestiones constitucionales, se optó por fortalecer el sistema ya existente y no hacer uso del sistema tradicional de control, ya que, se adujo con razón, su historia obedece a otras necesidades y difícilmente sería funcional con las peculiaridades de la materia electoral. Esto es, **la premisa de la que parte toda esta reforma es que el amparo no opera ni debe operar en estas cuestiones**, reafirmandose el criterio jurisprudencial de improcedencia, recogido posteriormente por la ley de amparo desde la década de los treinta del siglo pasado, conforme lo expresado en apartados precedentes.

De lo anterior se infiere que lo que el Poder Revisor de la Constitución pretendió **crear un aparato instrumental de defensa paralelo al existente mediante el amparo**, de tal forma que, al momento de establecer las nuevas prescripciones fundamentales contenidas en el decreto de reformas de marras, tuvo en cuenta, como no podía ser de otra forma, la forma en cómo opera el juicio de garantías en nuestro país, de ahí que, para lograr el correcto

entendimiento de las disposiciones contenidas en dicho decreto, debe tomarse en cuenta precisamente el funcionamiento de los otros medios impugnativos constitucionales.

Y si el desarrollo histórico del juicio de amparo ilustra en el sentido de que, inicialmente, dicho instrumento, conforme fue interpretado por la doctrina y los tribunales encargados de resolverlo, únicamente permitía impugnar una ley que se estimara inconstitucional con motivo de los actos de aplicación “y únicamente era posible señalar como autoridades demandadas a las que realizaran dicha aplicación en perjuicio de los afectados, pues una ley, mientras no se aplicara concretamente “era letra muerta y no causaba perjuicio”...”,¹⁹⁵ para posteriormente establecerse la posibilidad de ejercerlo “como acción de inconstitucionalidad, en virtud de que implica un ataque frontal, directo, contra el ordenamiento legislativo, entendido éste en su sentido material, es decir, comprende también las disposiciones reglamentarias y los tratados internacionales aprobados por el Senado federal... De acuerdo con esta vía, se impugnan las normas legislativas por medio de un verdadero proceso en el cual figuran como contrapartes del promovente los órganos del Estado que intervinieron en el procedimiento legislativo, es decir, en la esfera federal, el Congreso de la Unión y el Presidente de la República; en las entidades federativas, la legislatura local y el gobernador respectivo, y en el Distrito Federal, el jefe de gobierno y la Asamblea Legislativa, que son los órganos encargados de la expedición y la promulgación de las normas legislativas. En el caso de reglamentos, debe señalarse como autoridad demandada el titular del Ejecutivo federal o local correspondiente, así como al Senado de la República en cuanto a la aprobación de los tratados internacionales...”,¹⁹⁶ tal y como se encuentra actualmente reconocido por la propia Constitución Federal en su artículo 107, fracción VII,¹⁹⁷ así como en los diversos 114, fracción I de la Ley de Amparo y 51, fracción III, 52, fracción III, 54, fracción II, y 55 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, entonces puede válidamente desprenderse que la limitación va encaminada a prohibir esa posibilidad en la materia electoral y los medios impugnativos específicos con que cuenta: a que en un juicio distinto de la acción se ataque primordialmente la ley, más no que o se pueda atacar el acto o resolución y que en los agravios se aduzca la inconstitucionalidad, sin que ello sea materia de pronunciamiento en los resolutivos del fallo.¹⁹⁸

¹⁹⁵ Fix Zamudio, Héctor *Breve introducción al juicio de amparo mexicano*, en *Ensayos sobre el derecho de amparo*, *Op. Cit.*, p. 21

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 22.

¹⁹⁷ Este precepto reza así: “El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oírán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia”.

¹⁹⁸ Las diferencias sustanciales entre los dos tipos de procedimientos las explica Zaldívar en los siguientes términos: “... es importante explicar los distintos efectos que tienen en relación con el quejoso las sentencias que declaran inconstitucional una norma general en amparo indirecto, de las que se pronuncian sobre dicho aspecto en amparo directo... en el amparo indirecto se impugna de manera directa la inconstitucionalidad de la norma general, bien sea con motivo de su entrada en vigor... ya sea a través del primer acto de aplicación... En estos casos, la norma general es el principal acto reclamado en el amparo, por que es necesario mandar llamar como autoridades responsables a las que intervinieron en su expedición, así como en su promulgación y publicación. En el juicio de amparo indirecto contra normas generales la litis del proceso es, precisamente la constitucionalidad de la norma general reclamada. Por las razones anteriores, la sentencia que ampara al quejoso en amparo indirecto lo protege en contra de la norma general impugnada... Una primera lectura del principio de relatividad de las sentencias de amparo nos movería a sostener que si la norma general se impugna a través de su primer acto de expedición la resolución favorable sólo protegería al quejoso en contra de la norma general por lo que hace a ese primer acto de autoridad; por lo que de aplicarse nuevamente la ley al quejoso éste estaría obligado a promover un juicio de amparo. Sin embargo, esto no es así, en virtud de que ‘el caso especial sobre el que versa la queja’ en amparo indirecto contra leyes es, precisamente, la ley impugnada. De tal suerte que la norma general declarada inconstitucional no podrá volver a ser aplicada al quejoso en aquello por lo que fue declarada inconstitucional. Por lo tanto, si se pretende aplicársela de nuevo lo que procede es una denuncia de repetición del acto

De otra forma no habría posibilidad de entender la afirmación que hace la iniciativa de reformas en el sentido de que las prescripciones adicionadas al artículo 116 constitucionales en materia electoral (fracción IV), las relacione con la nueva posibilidad de 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", dado que lo que contiene aquél precepto es una serie de imperativos dirigidos a las constituciones y leyes electorales de las entidades federativas y no cualidades intrínsecas exigibles directa e inmediatamente a la actuación de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales de los estados federados.

Asimismo, esta conclusión es más respetuosa del devenir histórico por el que han deambulado las cuestiones comiciales en nuestro país, dado que, abandonada mediante la tesis de Ignacio Vallarta en 1877 la posibilidad de intervención judicial vía amparo en las cuestiones político electorales, esta materia quedó durante mucho tiempo al margen de un control constitucional de sus leyes, actos y resoluciones, situación que pretendió ser "disfrazada" a través de la creación y articulación, más o menos acabada, según la fase histórica de que se trate, de instancias administrativas y el arbitrio político de los colegios electorales, conforme lo expuesto anteriormente.

Del mismo modo, la conclusión sostenida estaría igualmente sustentada en la propia iniciativa de reformas constitucionales de agosto de 1996, en la que se hace especial énfasis en la intención de conformar un sistema integral de justicia electoral, especialmente en un fragmento que la Corte, cómodamente, omite transcribir y hacer mención en su sentencia y que es del siguiente tenor:

" Al respecto, la iniciativa plantea un mecanismo absolutamente respetuoso de nuestro sistema federal, al prever que esta nueva vía sólo procederá cuando haya violaciones directas a la Constitución General y en casos determinados que por su trascendencia ameriten ser planteados ante esa instancia jurisdiccional.

" La fórmula que propone esta iniciativa concilia los argumentos de carácter constitucional con los de orden práctico y logra, respetando las características de especificidad del derecho electoral que regula los procesos respectivos y la adición del Poder Judicial de mantenerse ajeno a estos conflictos, un sistema de justicia electoral completo que incluye el control constitucional y propicia el absoluto respeto al principio de legalidad, sin el riesgo de un viraje brusco que pondrá en peligro la viabilidad del propio sistema que se está creando y que, por supuesto, deberá mejorarse y adaptarse de acuerdo con lo que la experiencia derivada de su aplicación indique.

Como se asentó, en la resolución de la Corte se omite hacer la transcripción de este fragmento de la exposición de motivos de la reforma constitucional de 22 de agosto de

reclamado y no un nuevo juicio de amparo. Cosa distinta sucede en el amparo directo, en el cual no se impugna como acto reclamado norma general, sino la resolución que decidió el fondo del asunto de origen o puso fin al juicio. La norma general se cuestiona exclusivamente en los conceptos de violación, al estimarse que la sentencia impugnada es inconstitucional por haberse fundado en una ley que es inconstitucional. En este procedimiento no tiene el carácter de autoridades responsables las que participaron en la expedición y publicación de la ley. En consecuencia, la sentencia favorable no hace un pronunciamiento en los resolutivos sobre la norma general, sino exclusivamente respecto de la resolución judicial reclamada. De aquí se sigue que la norma general se puede volver a aplicar al quejoso sin violar con ello la sentencia de amparo. Estamos en un típico caso de desaplicación de una norma general en un asunto. i. F. Litigio concreto "Zaldívar Lelo de Larrea. Arturo. Hacia una nueva ley de amparo, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002, pp. 112-113.

1996 (que debe entenderse insertada entre los dos párrafos finales que son citados en la ejecutoria de mérito) y que resulta, a nuestro juicio, fundamental para entender el correcto sentido de la intención del Poder Revisor de la Constitución, dado que toda interpretación de las normas constitucionales que fueron modificadas y adicionadas con motivo de dicho decreto, así como las disposiciones legislativas secundarias que las reglamenten, deben interpretarse en el sentido de hacer posible el deseo manifiesto del Constituyente Permanente, lo cual, desde luego, no se consigue creando esferas o zonas de inmunidad en la actuación de los poderes públicos, como sucede con el criterio interpretativo de la Suprema Corte de Justicia, toda vez que impide que las leyes o normas electorales ya vigentes al momento de entrar en vigor las reformas aludidas queden exentas de cualquier control constitucional, así como avala o convalida el ejercicio nada usual de los partidos políticos de adoptar acuerdos políticos de no impugnar las leyes electorales nuevas, cuando ello convenga así a sus muy particulares intereses, dejando en completo estado de indefensión a los ciudadanos, candidatos y otras agrupaciones u organizaciones políticas.

En relación a la segunda de las razones expuestas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para concluir la improcedencia de la denuncia de contradicción que le fue planteada, aquella en la que sostiene, que al existir el criterio sustentado por el Máximo Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad con número de expediente 6/98, por virtud del cual se habían fijado los alcances del artículo 54 constitucional para la configuración de los sistemas electorales de las legislaturas locales (con excepción de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al gozar de un régimen constitucional específico contemplado en el artículo 122 de la Ley Fundamental), la Sala Superior se encontraba obligada a respetarlo y seguirlo en el ejercicio jurisdiccional que efectúa respecto de los actos y resoluciones que fueran de su conocimiento, no pudiendo, por ende, disentir del criterio emitido, cabe decir de inmediato que, pese a las cuestionadas formas interpretativas que realiza el Alto Tribunal, lejos de convencer, deja en claro lo débil (por no decir defectuoso) de la argumentación.

Al efecto, tras hacer una serie de afirmaciones en lo que parecer ser un intento de interpretación dialéctica, la Corte plantea, que del artículo 99 constitucional, al facultar al Tribunal Electoral para interpretar un precepto de la Constitución Federal con motivo del conocimiento de un acto o resolución, se deduce la posibilidad de que algunos de los criterios emitidos pudieran entrar en contradicción con los sustentados por la propia Corte *"al resolver las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral"*, situación que, de inmediato es aclarada, *"no puede actualizarse por la simple circunstancia de que existan efectos oponibles, ya que en todo caso, debe estarse a las reglas que para la obligatoriedad de la jurisprudencia estable el artículo 94, párrafo octavo"* de la Carta Magna y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

A partir de este apuntamiento, mediante la interpretación de los artículos 94, párrafo octavo constitucional, 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la sentencia postula que las consideraciones que funden los resolutivos de las sentencias recaídas a las acciones de inconstitucionalidad, aprobadas por cuando menos ocho votos, así como la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son criterios obligatorios para el Tribunal Electoral ya sea cuando se refiera a la interpretación

directa de un precepto de la Carta Magna, o bien, en aquellos casos en que resulte exactamente aplicable.

A diferencia de la opinión que sustenta el Ministro Gudiño Pelayo en su voto “concurrente”, lo erróneo de la argumentación descrita, no estriba tanto en que los artículos 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no denominen como “*jurisprudencia*” a la parte considerativa que sustenta una resolución de una acción de inconstitucionalidad adoptada mediante una votación cualificada, a que el Tribunal Electoral no se encuentre entre las autoridades que quedan sujetas obligatoriamente a lo resuelto en tales acciones, o ni siquiera a que se trata de ámbitos de competencia distintos (uno revisar la constitucionalidad de las leyes y otro a la revisión de la legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales) que hace virtualmente imposible (al no serle aplicables, aduce el voto “concurrente”) que el Tribunal Electoral quede constreñido a acatar los criterios del Pleno ya que tiene vedado pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas generales con rango legislativo, cuestión que constituye la única materia posible de las acciones de inconstitucionalidad.²⁰⁷

No, lo que en este aspecto se puede objetar al razonamiento ofrecido por la Suprema Corte de Justicia es simplemente que no toma en cuenta lo prescrito en el artículo 99, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, no intenta siquiera darle un contenido propio a lo dispuesto en tal precepto, de tal forma que lo desprecia, lo hace a un lado, en términos prácticos, lo deroga (cuando menos parcialmente).

En efecto, si se analiza la interpretación efectuada por el Máximo Tribunal, resalta a primera vista que nunca efectúa un análisis del artículo citado para determinar cuál es su sentido y alcance dentro del andamiaje constitucional, sino que, por el contrario, para alcanzar ese objetivo, so pretexto de la remisión legislativa consignada en el artículo 94, octavo párrafo, de la Constitución General para “fijar los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la federación sobre la interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales...”, concluye que, como las leyes atinentes (reglamentaria y orgánica ya citadas) establecen que las consideraciones que sustenten la resolución de una acción de inconstitucionalidad por cuando menos ocho votos son obligatorios (adquieren, por ende, el carácter de jurisprudencia, pese a que ello no se diga expresamente) y que la jurisprudencia

²⁰⁷ Respecto de esta última hipótesis que maneja el Ministro Gudiño Pelayo, debe reconocerse que, en los términos en que están expuestas las razones del fallo, ciertamente existe una contradicción notable y evidente. No obstante, si se analiza con detalle, suponiendo que el argumento principal de la Corte estuviere en lo correcto (es decir, que únicamente se previó la existencia de un control abstracto de la normatividad electoral), debe entonces admitirse que las interpretaciones que realice el Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad no se limitan a aquellas que conduzcan simplemente a declarar conformes o no con la Ley Fundamental los preceptos cuya validez material se combata, sino que es posible que la Corte establezca una “interpretación conforme” de los dispositivos involucrados, esto es, que establezca la forma en la que tales artículos deban ser entendidos y aplicados para que no se incurra en una inconstitucionalidad. En estos casos, ya vistos con cierta regularidad en otras jurisdicciones constitucionales como la alemana o la española, se estaría en presencia de lo que la doctrina ha dado en llamar, paradójicamente, una “sentencia interpretativa”. Consecuentemente, en tales hipótesis no cabría la contradicción que objeta el ministro Gudiño, ya que el Tribunal Electoral, al seguir el criterio emitido por el Pleno de la Corte, no estaría juzgando sobre la conformidad o no de una norma legislativa, sino que se limitaría a aplicar los parámetros sentados para no incurrir en la inconstitucionalidad detectada por el órgano concentrado encargado de velar por tales cuestiones. Para un análisis sobre el significado, la tipología, los efectos y la legitimación de esta clase de resoluciones por parte del Tribunal Constitucional Español, en especial de las sentencias “aditivas” (especie de las “interpretativas”). cfr. Díaz Revorio, Francisco Javier: Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional, Lexnova, Valladolid, 2001, 342 pp.

del Pleno es obligatoria para las salas del Tribunal Electoral cuando interprete directamente un precepto constitucional y en los casos en que resulte exactamente aplicable, entonces el significado del artículo 99 de la Ley Fundamental no puede referirse a esos supuestos legalmente contemplados.

Esto es, la Corte recurre a interpretar primero diversos dispositivos legales de corte secundario, para delimitar los supuestos comprendidos en dicho artículo 99, para darle sentido a un precepto fundamental. Esta operación, que de suyo se antoja inverosímil, rompe con una adecuada interpretación constitucional, pues conforme las teorías más aceptadas (así como por el sentido común) si la Constitución es la ley suprema de todo el ordenamiento (y en esta cuestión el artículo 133 de dicho ordenamiento deja lugar a pocas dudas), es la Constitución la que condiciona y da validez formal y material al resto de las normas que de la misma derivan. **De ahí que una operación hermenéutica como la realizada al resolver la denuncia de contradicción de tesis no sólo resulte contraria a derecho, sino francamente absurda.**

Por el contrario, si se hubiere efectuado el procedimiento adecuado, esto es, primero determinado el contenido constitucional para después, con base en el resultado que arroje, fijar los posibles alcances de las disposiciones secundarias (lo que significa interpretarlas de tal forma que sean congruentes con los postulados supremos), la conclusión sería diametralmente distinta.

Para clarificar nuestro pensamiento, resulta conducente traer a colación, una vez más, el texto exacto de lo expresado en el artículo de mérito, norma que se encuentra reiterada en el artículo 236 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y que dio, curiosamente, origen al fallo que se comenta:

"... Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de la Nación decida en definitiva cual tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectaría los asuntos ya resueltos."

Lo primero que hay que resaltar de esta disposición son los tipos de criterios o "tesis" susceptibles de motivar una contradicción.

Así, de un lado se encuentran aquellas tesis que sustente alguna de las salas del Tribunal Electoral (no importa, pues, si se trata de la Superior o de alguna de las regionales) en las que se sostenga la "inconstitucionalidad de algún acto o resolución" o se interprete "un precepto constitucional". Consideramos que la distinción que ofrece el artículo, como anticipamos, es ociosa, ya que para estimar si algún acto o resolución es contrario a la Carta Magna, ello se debe a que está en contra del texto o espíritu de un mandato expreso o implícito contenido o derivado del artículo constitucional, lo que implica necesariamente la aplicación de un precepto de la Ley Fundamental, el cual, para ser aplicado, requiere indispensablemente ser interpretado. Por ende, en realidad el **único requisito** que debe

contener el criterio emitido por la Sala Superior o Regional del Tribunal Electoral es que interprete un precepto constitucional.

Por el otro lado, se encuentran las tesis que hubieran sido emitidas por el Pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pese a que el precepto en cuestión es omiso al respecto, se puede concluir, por una necesidad lógica, que en dicho criterio debe interpretarse el o los artículos constitucionales que hubieran sido igualmente interpretados en la tesis de alguna de las salas del Tribunal Electoral, pues de otra forma no podría presentarse contradicción alguna.

De lo que se deduce que, para que pueda siquiera sugerirse la existencia de una probable contradicción, la comparación de una tesis con la otra debe arrojar como resultado que se está interpretando el o los mismos dispositivos constitucionales con resultados divergentes, cuando menos en apariencia, esto es, que arrojan conclusiones distintas.

Ahora bien, de lo hasta ahora dicho resulta que, pese a que se faculte al propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para decidir la tesis que en definitiva debe prevalecer,²⁰⁸ lo cierto es que **el texto constitucional, lo que en realidad está haciendo es, en cierta forma, homologar en rango y jerarquía, para el efecto de la resolución de los asuntos que les competen respectivamente, al Pleno y salas del Alto Tribunal y a las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,** pues de otra forma no se entiende la posibilidad de que entre los criterios que emitan se pueda producir una contradicción, dado que los procedimientos de unificación de tesis llevan implícita esta concepción. Es pues, un presupuesto para que puedan actualizarse las unificaciones de tesis.

Asimismo la ordenación jerárquica de los criterios interpretativos de los órganos jurisdiccionales subyace en la fracción XIII del artículo 107 constitucional cuando se plantean las denuncias de contradicción (ante el Pleno o las salas, según sea el caso) sustenten tesis contradictorias los tribunales colegiados de circuito en los juicios de amparo de su competencia, así como en las planteadas ante el Pleno, cuando se presenten presuntas contradicciones entre tesis emitidas en los juicios de amparo que hubieren resuelto las salas de la propia Corte. En ambos casos, lo decidido constituirá jurisprudencia.

Lo mismo sucede cuando la Ley de Amparo, con fundamento en el artículo 94, párrafo octavo de la Carta Magna, establece las reglas de obligatoriedad de la jurisprudencia

²⁰⁸ Circunstancia que algunos autores califican un "absurdo pues constituye al Pleno como juez y parte de la contienda". Carranco Zúñiga, Joel. Poder Judicial, prólogo de Ignacio Burgoa Orihuela, Porrúa, México, 2000, p. 382. Pese a que, como sostiene el autor en cita, a priori pudiere considerarse absurdo que uno de los órganos cuyo criterio eventualmente está en contradicción (pues no en todos los casos es así, bien podría tratarse de una tesis emitida por una de las salas de la Corte) es el encargado de resolver sobre la cuestión, no debe pasarse por alto que en los procedimientos de contradicción o unificación de criterios no se está en presencia propiamente de una controversia o disputa (como él apunta), por lo que los órganos involucrados no son ni forma ni materialmente partes, ya que no existe en realidad una pretensión de que alguna de las tesis se mantenga, ni la resistencia del otro órgano involucrado en el sentido de impedir que ello suceda. No, lo que se busca en estos procedimientos es simple y sencillamente unificar los criterios interpretativos con el objeto de hacer efectivos el principio de igualdad y el valor seguridad jurídica que inspiran el ordenamiento jurídico (sobre el tema, cfr. supra apartado 4 del Capítulo IV), de tal forma que, bien entendida su función por parte de los órganos estatales involucrados, lejos de constituir un litigio, puede servir de diálogo en el perfeccionamiento de los criterios interpretativos. De tal suerte, si la Corte es efectivamente el máximo intérprete de la Constitución y del ordenamiento jurídico en nuestro país, resulta acorde con el sistema que al máximo de los órganos que la componen se le encomiende decir la última palabra al respecto.

emitida en los juicios de amparo. Tratándose de la emitida por el Pleno de la Corte, obliga tanto a las salas de ésta, así como a los tribunales unitarios y colegiados de circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales. En tanto, la dictada por las salas excluye, obviamente, al Pleno, pero aplica para todos los demás órganos jurisdiccionales mencionados (artículo 192, primer párrafo). En congruencia, el diverso numeral 193, primer párrafo del cuerpo legal invocado, prevé que la jurisprudencia sustentada por cada uno de los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para los tribunales unitarios, los juzgados del distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

En cada uno de los casos mencionados (Pleno, salas y tribunales colegiados) los criterios que emiten no resultan obligatorios para órganos judiciales del mismo rango jerárquico.

Teniendo esto en cuenta, entonces puede entenderse con mucha mayor claridad el propósito de la norma incrustada en el artículo 99, párrafo quinto de la Constitución General de la República que, como anticipamos, es instalar en un mismo nivel jerárquico al Pleno y salas de Máximo Tribunal y a las salas del Tribunal Electoral.

Ciertamente, a esta aseveración podría plantearse, no sin sustento, que tal equiparación es más aparente que real, puesto que se faculta al Pleno para resolver en definitiva sobre el criterio que debe prevalecer. Sin embargo, dicha objeción es, paradójicamente, más aparente que real, puesto que lo que en última instancia está tutelando la norma es la independencia judicial de los órganos mencionados en el ejercicio de la competencia que les fue conferida, dado que dicha independencia no significa únicamente *“una garantía de los jueces frente a posibles injerencias exteriores, sino también una garantía ad intra frente a sus propios superiores jerárquicos, es lo que se denomina independencia interna. Se destaca así la situación ajerárquica del juez en el desempeño de su labor privativa respecto de los órganos de superior grado...”*²⁰⁹ De tal forma, visto desde la perspectiva del Tribunal Electoral, con el precepto en cuestión se le está dotando de una amplísima libertad para interpretar y aplicar los preceptos involucrados en el juzgamiento de los asuntos que le son sometidos a su competencia, sin que al efecto le sean obligatorios los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya sea actuando en Pleno o en Salas, salvo en los casos específicamente delimitados por el artículo 99, lo que se traduce en que sólo le serán obligados cuando se hubieren sopesado los argumentos interpretativos utilizados por la Sala del Tribunal y los esgrimidos por el Pleno o las salas del Máximo Tribunal.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que dicho dispositivo no distingue la calidad de tesis involucradas, es decir, no especifica si las mismas deben constituir jurisprudencia, tener el mero carácter de aisladas o relevantes o si simplemente deben haber sido expresadas al momento de resolver algún asunto de su competencia, aun y cuando no se hubiere formulado un criterio y soportado en un documento con determinadas características en el

²⁰⁹ González Montes, J.L. Voz “Independencia judicial” en Enciclopedia Jurídica Básica. Op. Cit., p. 3524

que se exponga, condensadamente, el tema y criterio sustentado, así como un extracto de la argumentación efectuada. Del mismo modo, tampoco precisa el tipo de procedimiento del que pudieren emanar las tesis contradictorias. Ante el silencio de la norma, y visto el propósito que persigue ésta, debe concluirse que, de acuerdo con el principio general del derecho consistente en que donde la ley no distingue no cabe distinguir, se puede tratar de cualquier criterio sustentado por el Pleno o las salas involucradas, sin que para ello importe el procedimiento específico del que hubiere emanado.

Como puede apreciarse, con estas conclusiones no es posible dar los efectos que la sentencia en análisis confirió a los artículos 94, párrafo octavo constitucional, 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal puesto que si bien el primero de los dispositivos citados contiene una autorización al legislador para fijar los términos en los que sea obligatoria que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación, semejante habilitación no se traduce en el desconocimiento de otros preceptos constitucionales. Tal parece que así lo entendió el legislador ordinario, puesto que cuando se produjeron las adecuaciones del marco legislativo secundario, para hacerlo coherente con la nueva estructura constitucional derivada de las reformas publicadas el 22 de agosto de 1996 (a su vez publicadas, las modificaciones legales, el 22 de noviembre de ese mismo año), si bien se realizaron diversas enmiendas a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, para comprender las nuevas atribuciones de la Corte en la materia electoral, no se alteró el texto de los numerales 43 y 73, para hipotéticamente incluir a las salas del Tribunal Electoral como autoridades obligadas a seguir las consideraciones que sustentaran las acciones de inconstitucionalidad resueltas por una mayoría cualificada.

En esta tesitura, debemos coincidir con el Ministro Gudiño Pelayo, aun y cuando por razones sustancialmente distintas, respecto de la correcta interpretación del artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de que la "*jurisprudencia*" a la que se refiere es a la que emita el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de la resolución de una denuncia de contradicción de tesis, pues de otra forma, dicho precepto sería notoriamente contrario a la Constitución.

Tras hacer un breve análisis de la ejecutoria dictada por el Tribunal Pleno, se tiene como balance general de su examen, que la interpretación desarrollada es letrística, parcial, en ciertos aspectos hasta contradictoria y, además, no toma en cuenta el sentido de una Constitución y su función garantista.

4.4.2 Implicaciones y propuesta

¿Qué consecuencias derivan, para efectos prácticos, del criterio sostenido en la sentencia dictada en la contradicción de tesis 2/2000 PL? La respuesta es sencilla: la reforma constitucional de 1996 en materia electoral quedará truncada, a medio camino del objetivo de configurar un sistema integral de justicia electoral, pues si bien los recursos y juicios contemplados en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a los cuales se ha pasado revista (recursos de apelación y de reconsideración y juicios de inconformidad, de revisión constitucional electoral y para la protección de los

derechos político electorales del ciudadano), conservarán el carácter de medios de control de la constitucionalidad respecto de los actos y resoluciones emitidos por las autoridades electorales competentes, federal o estatales, administrativas o jurisdiccionales, ello sólo podrá ocurrir respecto de aquellas actuaciones cuya obligatoriedad constitucional no sea necesaria la inmediatez legislativa, es decir, respecto de aquellos preceptos constitucionales que no requieren de desarrollo normativo secundario.

No está de más precisar, que esta situación constituye una considerable minoría respecto de la totalidad de actos y resoluciones susceptibles de ser emitidas, puesto que la Constitución no es más que un documento que contiene prescripciones generales que deben ser desarrolladas por las legislaturas federales o locales dentro de los márgenes que el propio texto fundamental establece.

Respecto de esa inmensa mayoría de actos y resoluciones no podrá solicitarse en ningún caso (y mucho menos efectuarse) su revisión por la presunta irregularidad constitucional que posean las normas o leyes que se hubieren aplicado para su emisión, ni siquiera si la solicitud proviene de los destinatarios de tales actos o resoluciones (que no son únicamente los partidos políticos, sino también las agrupaciones u organizaciones políticas, los candidatos, los ciudadanos e, incluso cualquier particular, persona física o moral, que fuere multado por el Instituto Federal Electoral o por algún consejo estatal electoral)²¹⁰, por más que sobre su esfera jurídica pesen los perjuicios ocasionados, toda vez que, en los términos expuestos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre tales normas existe una presunción de constitucionalidad por no haber sido ejercida la acción que tienen conferidas los partidos políticos, las minorías parlamentarias y el Procurador General de la República o porque, tal vez, se trata de normas que fueron promulgadas y publicadas con anterioridad a las reformas de 1996, en cuyo caso tampoco podrá efectuarse control alguno, aun cuando la ley en cuestión no hubiere sido objeto de reforma alguna para adecuarla a los nuevos postulados que contiene el artículo 116 de la Carta Magna, como ocurre todavía con la legislación electoral del Estado de Yucatán.²¹¹ *Es el triunfo de la política sobre la norma jurídica, la negociación misma del Estado de Derecho.*

En definitiva, visto este panorama, para esas agrupaciones u organizaciones políticas, candidatos, ciudadanos y, en general, cualquier particular que resulte perjudicado por un acto o resolución de las distintas autoridades electorales, no existirá la Constitución como parámetro normativo con el cual corroborar si el acto que lesiona sus intereses se encuentra ajustado a ella, lo cual resulta particularmente perverso en un país que pretende consolidarse democráticamente pues bastará que los partidos políticos representados en el órgano legislativo que emita la norma "*consensen*" el contenido de la reforma electoral,

²¹⁰ Esta descripción de sujetos que están en posibilidad de sufrir los efectos de un acto o resolución contraventor de disposiciones constitucionales por apoyarse en leyes que adolezcan de ese defecto, no es producto de una imaginación desbordada, sino que son los distintos sujetos legitimados por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para, según sea el caso, promover los juicios o interponer los recursos en ella contemplados, con lo que se demuestra palmariamente que los partidos políticos no son los únicos que intervienen en las cuestiones comiciales, como afirma la Corte en su sentencia.

²¹¹ Aunque en aquellos casos en los que la normatividad electoral en cuestión date de una fecha anterior a la entrada en vigor de las reformas constitucionales, podría aplicarse como principio para resolver la antinomia el consistente en que la ley posterior deroga la anterior, pues al fin y al cabo la Constitución no es más que una ley cualificada en su valor y supremacía. De tal forma no habría colisión con el criterio de la Corte, dado que no se estaría aplicando como principio de resolución el de que la ley superior prevalece sobre la inferior, que es el que se utiliza en el control constitucional.

independientemente de cuál sea éste, para que esa nueva normatividad no pueda llegar a ser materia de revisión por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de una acción de inconstitucionalidad, con lo que operará, a prueba de todo, la "presunción" de su conformidad con la Constitución.²¹²

Basta recordar las palabras de Ibáñez²¹³ respecto de la recurrente proclividad de lo político para escapar de las limitaciones y controles jurídicos:

"Quienes antes habían denunciado el supuesto activismo de los jueces, por demasiado constitucional, ahora... denuncian la judicialización de la política y sugieren complicidades y excesos. Pero lo cierto es que cuando la política... ingresa en la ilegalidad, de Código penal, en buena ley, no puede existir para ella otro camino que el más corto hacia el juzgado. Ello hace que en la presente situación, si hay alguna patología denunciante, ésta es la que ha eclosionado en el marco de la política, de la que tendría que ser una noble actividad al servicio del estado.

"No quiero decir con ello que la magistratura haya resuelto sus problemas. No y en ninguna parte. Afirmar que frente a la eventual degradación criminal de ciertos momentos del poder político el judicial debe actuar sobre el caso y, al hacerlo, encarna toda la legitimidad del Estado de Derecho, no quiere decir que la jurisdicción deba quedar al margen de la atención crítica, y, menos aún, que en ella tenga ya adecuada realización el modelo constitucional. Se trata, simplemente, de reconocer lo inobjetable del ejercicio de esa función, constitucionalmente impuesta.

...

"El futuro dirá hasta qué punto son justificados estos temores. Pero creo que lo que se ha constatado en la experiencia comparada obliga a refrescar una vieja —y nunca obvia— lección

²¹² Bauer plantea la situación en los siguientes términos: "... hay que preguntarse cómo se puede controlar la constitucionalidad de las leyes electorales. Existe la acción de inconstitucionalidad a la que sólo pueden acceder las minorías parlamentarias, la PGR y los partidos políticos; y que sólo puede ejercerse dentro de los 30 días que sigan inmediatamente a la entrada en vigor de la ley (en realidad, la ley habla de la publicación de la ley, no de la entrada en vigor; cfr. artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Pero no existe el otro mecanismo, el indirecto o incidental —que muchas veces resulta ser más valioso. Por principio de cuentas, el juicio de amparo no procede en materia electoral. Así lo dispone con toda claridad la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo. Y ahora con la resolución de la Corte, tampoco se podrá combatir la inconstitucionalidad de una ley electoral a través de los juicios y recursos que resuelve el Tribunal Electoral. Es decir, nos encontramos ante una evidente laguna en el sistema, un espacio de irregularidad constitucional que no tiene solución. El problema se comprende mejor con un ejemplo: supóngase que un día el Congreso reforma el Cofipe y en dicha reforma establece una serie de normas que violan los derechos político electorales de los ciudadanos; o que dispone normas contrarias a los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad u objetividad que señala el artículo 41 de la Constitución. Supongamos, además, que pasan 30 días de la vigencia de dicha reforma, lo cual se traduce automáticamente en la inoperancia de la acción de inconstitucionalidad. En ese caso, tendremos una ley electoral —inconstitucional— que no podrá ser impugnada por ninguna vía. El Tribunal Electoral, y todas las autoridades electorales del país deberán aplicar la ley como autómatas, sin juzgarla ni cuestionarla. Existirá, pues, una ley sustraída del control constitucional y no habrá medio legal para repararla. Si un particular ve violados sus derechos de votar o de ser votado, por ejemplo, no tendrá defensa alguna. El amparo será notoriamente improcedente. Y en el juicio para la protección de los derechos político-electorales que pueda promover ante el Tribunal Electoral, no podrá impugnar la inconstitucionalidad de la ley. Estaremos todos, en ese caso sometidos al arbitrio y discreción de una ley contraria a la Constitución, y sin remedio alguno para combatirla. Ésta es la consecuencia de la inexplicable resolución de la Corte". Bauer, Peter. "La Suprema Corte y el Tribunal Electoral" en Milenio Diario, 26 de mayo de 2002, p. 19. Por su parte, Fix Fierro es mucho más moderado en sus comentarios respecto de la efectividad de los controles específicos de constitucionalidad en la materia electoral, no obstante lo cual, afirma al final de su entrega editorial semanal: "... El ciudadano se pregunta si en esta abstrusa controversia hay algo que le concierna. La respuesta es que sí: van de por medio sus derechos políticos. Hoy por hoy, los ciudadanos no pueden impugnar la inconstitucionalidad de las leyes electorales. La facultad que reclama el Tribunal Electoral puede verse como una posibilidad adicional —bastante débil es verdad— de defensa de esos derechos. Por esta razón, la Suprema Corte tendría que reexaminar, con mucho mayor detenimiento, la posición que ha fijado en esta peculiar sentencia". Fix Fierro Héctor. "Una extraña sentencia de la Suprema Corte" en La Crónica de Hoy, 26 de junio de 2002, p. 17. Sugerencia sobre la que cabría, a su vez, hacer una pregunta: si la Corte ha cerrado los caminos para poder plantear una cuestión semejante, ¿cómo podría presentarse una nueva denuncia de contradicción sin que las salas del Tribunal Electoral incurran en un desacato a la ejecutoria dictada por el Máximo Tribunal? La única opción que se nos ocurre es que la Corte cambie de parecer en la contradicción de tesis 4/2000, que aún se encuentra pendiente de resolver, lo cual, desde luego, se antoja imposible.

²¹³ Ibáñez, Perfecto Andrés (Editor). Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción, Trotta, Madrid, 1996, pp 11-13

de teoría política. Ésta es que, dada la inveterada propensión del poder a protagonizar huidas –a veces espectaculares huidas– del Derecho, si hay un lujo que el Estado de Derecho, los ciudadanos del Estado de Derecho, no pueden permitirse es la amortización de ninguno de los momentos de control que, en el modelo ideal-constitucional, pueblan su estructura. Uno de éstos, se ha demostrado, es el de procedencia judicial. Control en última instancia de las degradaciones criminales de la política. Control potencial, en condiciones de razonable normalidad, pero de una potencialidad que debería ser efectivamente actuable cuando y donde imperativos de legalidad lo hicieren necesario.

“Es cierto que el poder judicial, el micropoder del juez del caso, no recibe su legitimación de las urnas, como, en estos tiempos, se le reprocha con alguna frecuencia por quienes si cuentan con esta investidura. Pero en tal aparente paradoja reside la mayor virtualidad de una instancia llamada a controlar desde el Derecho y que sin ser democrática en su extracción inmediata es, sin embargo, a través del regular desempeño de su cometido constitucional un relevante factor de democracia”.

Si la corte no ha sabido responder a ese llamado, entonces ante ello deberían reaccionar las instancias constitucionalmente previstas para promover una reforma a la Ley Fundamental con el propósito de hacerle frente a esta nueva zona de inmunidad en la que las personas de a pie, las de carne y hueso, son las que están resultando perjudicadas, al ser considerados ciudadanos de segunda, pues para ellos, en tanto esta situación no se resuelva y en la mayoría de los casos, la Constitución no será más que un referente literario sin efectividad práctica.

En un evento académico celebrado en el ITAM, el destacado jurista y maestro José de Jesús Orozco Henríquez²¹⁴ comentó que, con motivo de la reforma constitucional y legal en materia electoral de 1996, se estableció un sistema de justicia electoral de naturaleza plenamente judicial, en el que la decisión última acerca de todo conflicto electoral, incluida la calificación de la elección presidencial, ha dejado de ser facultad de autoridades políticas (como las cámaras de los congresos y los respectivos colegios electorales) para quedar encomendados a órganos de naturaleza enteramente judicial, lo que implica que las impugnaciones electorales han dejado de resolverse según criterios de oportunidad o de negociación política para ser resueltas conforme a derecho por un tribunal especializado, independiente e imparcial, estableció con anterioridad al hecho, garantizando que los actos electorales se ajuste invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.

En el marco de un sistema de justicia electoral plenamente judicializado, un rasgo central adicional de la reforma constitucional de 1996 fue la creación de instrumentos procesales para el control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos electorales, es decir, el establecimiento de garantías constitucionales en el sentido técnico del mismo. En efecto, por un lado, se estableció la posibilidad de que los partidos políticos, entre otros sujetos legitimados, pudieran promover la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para impugnar leyes y normas generales en materia electoral, que injustificadamente había sido excluida en 1994, cuando se estableció la garantía constitucional.²¹⁵ Por otro lado, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a

²¹⁴ Intervención del maestro José de Jesús Orozco Henríquez, en el Seminario de Discusión de Sentencias, celebrado en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el 30 de octubre de 2002.

²¹⁵ Cfr.- Guillermo I. Ortiz Mayagoita, El control constitucional en materia electoral, en elecciones y justicia en España y México, TEPJF-IFE, PNUD, 2002, pp. 528-529.

diferencia de sus antecesores- el Tribunal Contencioso Electoral y el Tribunal Federal Electoral-, no solamente ejerce un control de la legalidad sino también un control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales.

En este sentido, por su parte el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ramón Cossío, esgrime lo que se ha venido sustentado en el presente trabajo, enderezado que, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos de los artículos 41, fracción IV, y 99 constitucionales, así como del artículo 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene atribuciones para resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones bajo su competencia y, al efecto, ejercer un control no solo de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales, así como de los de las entidades federativas, que puedan ser determinante para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final del elecciones.²¹⁶

Asimismo continua aduciendo el maestro Orozco que, en la jurisprudencia sustentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral (J.05/99- ahora desprovista de validez, derivado de la contradicción de criterios de tesis 2/2000 PL), relativa a que dicho tribunal tenía facultades para determinar la inaplicabilidad de leyes secundarias cuando estas se opusieran a disposiciones constitucionales, de acuerdo a lo razonado incidentalmente en la parte considerativa de sus resoluciones pero sin hacer pronunciamiento alguno sobre el particular en los resolutivos ni, mucho menos, hacer una declaración de invalidez de la correspondiente norma legal, en tanto que los resolutivos exclusivamente deben referirse a la consecuente revocación o modificación del acto o resolución impugnado. Asimismo se infería que, no era obstáculo para lo anterior lo previsto en el antepenúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional, en el sentido de que “la única vía para la plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo”, lo 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; sin embargo, esa apariencia se desvanece si se analiza el contenido del precepto en relación con las demás normas del sistema, es decir de lo ya analizado del contenido de los artículos 1, fracción IV, y 99 constitucionales, así como los fines perseguidos por el sistema de control de la constitucionalidad en general y el sistema integral de justicia electoral e particular, lo cual conduce a concluir que el alcance del imperativo de que “la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución”, sólo significa que los ordenamientos legislativos pueden ser objeto directo de una acción de anulación en una sentencia, exclusivamente, en la vía específica de la acción de inconstitucionalidad, lo cual no riñe con reconocerle al Tribunal Electoral, la facultad de inaplicar a los actos y resoluciones combatidos, en los medios de impugnación de su conocimiento, las leyes que se encuentre en oposición con las disposiciones constitucionales, en los términos y con los lineamientos conducentes para superar un conflicto semejante en la decisión jurisdiccional de un caso concreto.²¹⁷

²¹⁶ MALEM, Jorge, OROZCO Jesús, VÁZQUEZ, Rodolfo. La Función Judicial. TEPJF. ITAM, Artículo “El indebido monopolio constitucional-electoral del la Suprema Corte de Justicia” de José Ramón Cossío D. P.124.

²¹⁷ Lo anterior –en opinión del maestro Orozco Henríquez- no implicaría que el Tribunal Electoral ejerciera un control difuso de la constitucionalidad. En efecto, según un amplio sector de la doctrina procesal-constitucional (por ejemplo, Piero Calamandrei, Derecho

Por otra parte, como ya se comentó en líneas trasuntas, la consecuencia de la referida contradicción de tesis dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la cual se rechazó la diferenciación que, el Tribunal Electoral postulaba entre declaración de invalidez de una norma legal por ser inconstitucional, con la consecuente expulsión de ésta del sistema jurídico, por parte de la propia Corte al resolver una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley electoral, y la consideración incidental acerca de la ley electoral, por ser contraria a la Constitución, con la consecuente revocación, por parte del Tribunal Electoral al resolver un medio de impugnación específico en contra de dicho acto o resolución electoral, así como de la distinción que se hacía entre el control abstracto de constitucionalidad a través de la acción de inconstitucionalidad en contra de una ley electoral (sin haber de por medio acto de aplicación alguno) y el control concreto de constitucionalidad a través de la impugnación de un acto electoral concreto.

Así entonces, toda vez que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carece de la facultad para inaplicar leyes ordinarias o normas generales cuando éstas constituyan el fundamento de validez de algún acto o resolución que se combata mediante alguno de los medios impugnativos bajo su jurisdicción, ante la falta de algún procedimiento de control de la constitucionalidad equivalente en el orden jurídico vigente, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación también carece de la facultad para inaplicar disposiciones legales electorales presuntamente inconstitucionales pues no conoce de impugnaciones contra actos y resoluciones electorales, se ha generado una laguna normativa y el sistema mexicano de justicia electoral establecido en 1996 ha dejado de tener un carácter integral (a pesar de ser éste uno de los objetivos explícitos de la exposición de motivos de la respectiva iniciativa de reforma constitucional como se observó en el desarrollo del presente capítulo), lo cual podrá originar ámbitos inmunes al control de la constitucionalidad y la indefensión de ciertos sujetos político-electorales, como se mostrará a continuación:

procesal civil, tomo III, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europea América, 1986, pp. 32-33; Mauro Cappelletti, La justicia constitucional. Estudios de derecho comparado, México, UNAM, 1987, pp. 60-61; Héctor Fix-Zamudio, Ensayos sobre el derecho de amparo, México, editorial Porrúa-UNAM, 1999, pp. 206-210, Eduardo García Enterría, La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional El llamado control difuso de la constitucionalidad de leyes deriva de una clasificación que atiende al órgano encargado de realizar la función de control y, al efecto, se distingue entre el sistema difuso o norteamericano en el que la facultad de control corresponde todos y cada uno de los jueces independientemente de su jurisdicción y jerarquía, y el sistema concentrado o austriaco-Kelsiano, en el cual la facultad de control se deposita en un órgano constitucional judicial o autónomo específico, y si bien es frecuente identificar el llamado sistema difuso también con aquel que prevé como efectos el de inaplicar en el caso concreto la ley considerada contraria a la Constitución (lo cual propiamente no atiende a la clasificación relativa al órgano sino a la extensión de los efectos, distinguiéndose en este último sentido del sistema donde se hace una declaración acerca de la inconstitucionalidad de una ley con efectos generales o erga omnes), cabe advertir que tales características no son consustanciales, razón por la cual puede haber sistemas de control concentrado que, en lugar de hacer declaraciones de inconstitucionalidad con efectos erga omnes, se concreta a emitir resoluciones con efectos particulares y, en su caso, inaplicar en el caso concreto sólo la norma legal presuntamente inconstitucionalidad (tal y como ocurre, por ejemplo, con la Corte Suprema de la República de Chile, en los términos del artículo 80 de su Constitución); esta última sería la situación también de los tribunales mexicanos federales de amparo, que conforma un sistema concentrado (si bien habría quien lo considerara un sistema mixto), en tanto que la facultad de control se encomienda sólo a los órganos del poder judicial de la Federación, sin embargo es claro que en sus sentencias no tienen efectos generales sino únicamente se ocupan de individuos particulares (limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja), sin hacer una declaración general respecto de la ley que lo motivare (según lo previsto en el artículo 107, fracción II, constitucional), en el entendido de que esa circunstancia no sería razón suficiente para estimar que tales tribunales de amparo (de manera destacada, los tribunales colegiados de circuito respecto del amparo directo) no forman parte de un específico sistema concentrado de control de la constitucionalidad. Del mismo modo, el hecho de que algunas sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver acerca de la impugnación de un acto o resolución electoral, hubiesen determinado incidentalmente en sus considerandos (más nunca en los resolutivos) la inaplicabilidad de alguna norma legal presuntamente inconstitucionalidad, no impediría considerarlo dentro del sistema concentrado de control de la constitucionalidad conferido al Poder Judicial de la Federación, al formar parte de este último y derivar sus atribuciones de lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, 99 -mas no meramente del 133-de la Constitución federal.

a) Ciudadanos y agrupaciones políticas. Toda vez que la única vía para reclamar la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución federal es la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el párrafo segundo, inciso f) de la fracción II del artículo 105 constitucional y la tesis jurisprudencial 25/2000 aprobada por el pleno de la Corte, cuyo rubro es: "LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD", ya que ni los ciudadanos ni las agrupaciones políticas tienen legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad, entonces, los ciudadanos y las agrupaciones políticas carecen de remedio jurisdiccional alguno para formular conceptos de invalidez respecto de normas generales de carácter electoral presuntamente inconstitucionales. Asimismo, los ciudadanos y las agrupaciones políticas tienen la posibilidad alguna de esgrimir en los medios de impugnación electoral a su alcance (que conoce y resuelve el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) agravios eficaces en contra de determinados actos electorales concretos que encuentren su fundamento inmediato de validez en normas generales presuntamente inconstitucionales, toda vez que tales agravios tendrían que desestimarse.

b) Partidos políticos. Dado que el plazo para ejercer la acción de inconstitucional es de treinta días naturales contados a partir del siguiente a la fecha en que la ley impugnada sea publicada en el correspondiente medio oficial, conforme con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, segundo párrafo de la Constitución, los partidos políticos carecen de oportunidad alguna para impugnarla no solo normas generales presuntamente inconstitucionales cuya entrada en vigor fue anterior a la reforma de 1996 (las cuales constituyen aún un sector significativo del orden federal local en materia electoral), sino también de formular agravios eficaces contra sus correspondientes actos de aplicación.²¹⁸

No pasa inadvertido, que respecto del supuesto relativo al partido político que no promovió la acción de inconstitucionalidad dentro del plazo constitucional y legalmente establecido, alguien podría argumentar que el partido político que no ejerció la acción de inconstitucionalidad dentro del plazo fijado "consintió", de algún modo, la norma general alegada inconstitucional. Sobre el particular, cabe señalar que la experiencia muestra que, frecuentemente, los vicios de inconstitucionalidad de algunas disposiciones legales se aprecian mejor cuando se aplican. Como dice Jon Elster, "una ley puede tener un potencial de violación de derechos que resulta muy difícil de advertir antes de que se plantee un caso concreto".²¹⁹

Asimismo, los partidos políticos de nueva creación no tendrían oportunidad alguna de combatir normas generales que, por ejemplo, en razón de establecer condiciones inicuas para la competencia electoral, fueran presuntamente inconstitucionales, por la razón de que al momento de su entrada en vigor tales partidos políticos ni siquiera existían jurídicamente, y respecto de los actos concretos de aplicación de dicha disposiciones

²¹⁸ Considérese, por ejemplo, los relativos a disposiciones legales que establecen la presentación del escrito de protesta como requisito de procedibilidad de los medios impugnativos contra los resultados electorales, previstos desde antes de esa fecha tanto en el ámbito federal como en la mayoría de las entidades federativas, a pesar de estimarse que constituyen un obstáculo inaceptable para acceder al derecho constitucional a la impartición de justicia.

²¹⁹ Jon Elster, "Régimen de mayorías y derechos humanos individuales", en los derechos humanos. Stephen Shute y Susan Hurley (eds). Madrid, Trotta, 1998, p. 180.

legales tampoco tendrían la posibilidad de aducir agravios eficaces en el juicio electoral correspondiente, como fue el tipo de casos más recurrente en el periodo en que la Sala Superior del Tribunal Electoral inaplicó a actos concretos normas generales presuntamente inconstitucionales, teniendo en cuenta que las mayorías legislativas tienden a establecer condiciones legales que favorezcan a sus respectivos partidos políticos en las contiendas electorales y, de esta manera, evitar el surgimiento de nuevas fuerzas políticas que contrarresten su fuerza electoral. Al respecto, cabe recordar, con Kelsen, que “la justicia constitucional es un medio eficaz de protección de la minoría contra los abusos de la mayoría”.²¹⁹

Compartimos la idea que advierte el maestro Orozco Henríquez, relativo a que, en estos casos en que los ciudadanos, partidos políticos y agrupaciones políticas carecen de un remedio jurisdiccional efectivo para hacer valer sus pretensiones contra normas generales de carácter electoral que estiman violatorias de la Constitución federal, al menos con efectos particulares, en un caso específico, constituyen una laguna normativa cuya existencia contraviene no sólo a la garantía de la tutela jurisdiccional efectiva y completa establecida en el artículo 17 constitucional, sino también el derecho de toda persona a disponer de un recurso judicial efectivo ante un tribunal competente, imparcial, independiente y preestablecido conforme con lo previsto en los artículos 8º, párrafo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por otra parte el maestro Juan Carlos Silva Adaya comenta, que la consecuencia de que tanto la Suprema Corte como la Sala Superior interpretan la segunda parte del artículo 133 de la Constitución federal, en el sentido de que no deriva del mismo un control difuso de la constitucionalidad a favor de los tribunales locales, porque en México existe un control concentrado a cargo de esos mismos órganos jurisdiccionales, los tribunales colegiados de circuito y los juzgados de distrito, según una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto, además, en los artículos 99, 103, 105 y 107 de la propia Constitución Federal. Esta situación, a su vez, provoca que esa segunda parte del artículo 133 constitucional quede sin efecto jurídico y práctico alguno, ya que no se establece entonces cuál es el verdadero o auténtico alcance de esa disposición jurídica; eso es, al no determinarse un sentido concreto o específico de ese precepto constitucional se le deja con un mero carácter programático o retórico.²²⁰

En esta tesitura, otro de los problemas que se anunciaron consiste en la disfuncionalidad que actualmente prevalece en el ordenamiento jurídico mexicano para el control de jurisdiccional de la constitucionalidad en la materia electoral, ya que subsisten actos de autoridad, que permanecen inmunes a dicho control, lo cual impide reconocer un carácter integral al sistema jurisdiccional para el control de la constitucionalidad de actos, resoluciones, sentencias y leyes electorales. Ciertamente, esta situación es resultado, por una parte, de la determinación jurisdiccional sobre la inexistencia de un control difuso de la

²¹⁹ Hans Kelsen. *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, en Anuario Jurídico, núm 1, (México, IJ-UNAM), 197, p. 512.

²²⁰ ARENAS BÁTIS, Carlos Emilio. *Por una justicia constitucional federalista en materia electoral*. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Diego Valadés y Rodrigo Gutierrez Rivas (coordinadores), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2001, pp 31-63; Brage Camazano, Joaquín. *El control abstracto de la constitucionalidad de leyes en México*; Orozco Henríquez, José de Jesús. *Los procesos electorales y el Tribunal Electoral*, y Ortiz Mayagoitia, Guillermo.

constitucionalidad en México y, por la otra, también la consecuencia de la decisión que adoptó la Corte en la jurisprudencia bajo estudio, lo que trae consigo la disolución de la posibilidad de que se actualizara un sistema integral para el control de la constitucionalidad en la materia electoral.²²¹

Haciendo un recuento de lo anteriormente mencionado en el presente capítulo, consideramos que la construcción lógico-jurídico de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la tesis de jurisprudencia S3ELJ-06-1999 (la cual ha quedado sin efectos debido a la contradicción de tesis 2-2000 PL), es muy completa, toda vez que partiendo del principio de supremacía constitucional mencionado en el artículo 133 de nuestra Ley Fundamental, constituye el pilar fundamental de nuestro sistema de control de justicia constitucional: “Nada por encima de la Constitución, nada contra la Constitución”.

De la recta interpretación de este numeral, así como de los preceptos contenidos en los artículos 41, 99, 105, fracción II y 116, fracción IV de la Carta Magna, es posible extraer los principios que, en su conjunto, conforman las bases de nuestro sistema de justicia constitucional electoral. En este sentido, los mandatos constitucionales que facultan y obligan al Tribunal Electoral a fungir como autoridad máxima en la materia deben de ser interpretados sin perder de vista el carácter sistemático e integral de la justicia electoral. No puede esperarse que el Tribunal cumpla a cabalidad su encomienda constitucional sin reconocerle todas y cada una de las facultades que le fueron atribuidas por el Poder Revisor de la Constitución.

Correctamente, el Tribunal interpreta que su función de justicia constitucional es en dos sentidos:

- a) El examen de la posible contravención de disposiciones constitucionales que las autoridades electorales apliquen o deban aplicar directamente
- b) 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.

La primera faceta de la función del Tribunal Electoral no ha sido puesta en duda por la Corte, sino que es la segunda, la relativa a la posibilidad de inaplicar las leyes electorales que se opongan a la Constitución, la que no ha sido desestimada por el Máximo Tribunal.

Un aspecto importante que ha creado cierto laberinto, es que no debe perderse de vista que el objeto de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral y los medios de impugnación en materia electoral, previstos en la ley general adjetiva son absolutamente distintos y no pueden ser confundidos. En el primer caso, se controvierte de manera directa la no conformidad de una ley electoral a la Constitución y se solicita la emisión de declaración de invalidez con efectos generales. En segundo en cambio, se solicita la

²²¹ SILVA ADAYA, Juan Carlos. Derechos Indígenas y Elecciones. Artículo. TEPJF. México, 2003, p.p. 109 y 110.

revisión de un acto o resolución de autoridad electoral para su revocación o modificación. Ahora bien, si de la revisión del acto impugnado se advierte que la autoridad electoral se fundamentó en una norma opuesta a algún dispositivo constitucional, debe proceder invariablemente a inaplicar dicha norma, sin que exista la posibilidad de pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de la misma.

Contrariamente a lo anterior, no obstante que, como ya se ha desarrollado en el presente capítulo del andamiaje jurídico se desprende infaliblemente la facultad que se le dota al Tribunal Electoral de inaplicar leyes secundarias, sin embargo la Corte al resolver la contradicción de criterios sostuvo esencialmente que dicho órgano especializado deberá constreñirse a revisar la constitucionalidad los actos o resoluciones que sean combatidos por los justiciables, sin analizar la conformidad de las leyes aplicables a la Constitución.

Otro aspecto interesante derivado de dicha contradicción es que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reivindica para sí, la facultad exclusiva de actuar como Tribunal Constitucional, dejando al tribunal electoral como simple tribunal de legalidad, al negarle la posibilidad de que a través del control difuso pudiera conocer a través de los medios de impugnación, concretamente, mediante el juicio de revisión constitucional electoral la contradicción de una norma respecto de las disposiciones constitucionales.

En esa tesitura otra de las implicaciones graves derivadas de esta contradicción de tesis, es el monopolio de la Corte en el examen de la conformidad de las leyes electorales a la Constitución. Al respecto el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación José Ramón Cossío esgrime que, lo sostenido por la Corte en dicha contradicción, se debe a dos factores. En primer término, a la repetición mecánica del control concentrado, lo que evidentemente sería un error, sencillamente porque las tesis prevalecientes sobre el artículo 133 constitucional, cuando las mismas habían sido producidas para limitar las funciones de ese tipo que llevan a cabo los órganos de legalidad. En segundo lugar, a la intención expresa de profundizar en las tesis monopolistas, y así mantener una posición exclusiva en el control de constitucionalidad de las normas generales. Sin embargo, el hecho de que el artículo 105 disponga en su fracción II que las acciones de inconstitucionalidad son la única vía para lograr el control de las normas electorales, en modo alguno puede confundirse con la posibilidad de llevar a cabo un control difuso de las mismas. Así, la Corte hubiera resuelto de un modo más acorde con la Constitución si hubiera reiterado que, por un lado, sólo ella puede declarar la inconstitucionalidad de las normas electorales en las partes considerativas y resolutive de sus fallos y, simultáneamente, que el Tribunal Electoral podía dejar de aplicar las normas electorales que estimara contrarias a la Constitución al apreciar la constitucionalidad de un acto o resolución en la materia, sin declarar la inconstitucionalidad de las primeras en la parte resolutive de sus decisiones. Hoy, sin embargo, lo que tenemos es el acrecentamiento del indebido monopolio de la Suprema Corte de Justicia en la materia constitucional-electoral.²¹²

²¹² MALEM, Jorge; OROZCO Jesús; VÁZQUEZ, Rodolfo. *La Función Judicial*, TEPJF, ITAM, Artículo "El indebido monopolio constitucional-electoral del la Suprema Corte de Justicia" de José Ramón Cossío, Barcelona, p. 125.

Esto nos conduciría a decir que la convivencia de facultades distintas, atribuidas a órganos diferentes para asegurar la plena constitucionalidad de las normas que rigen las instituciones y procedimientos electorales ha sido descartada, toda vez que la resolución de la Corte ha desvanecido una vía de acceso a la justicia constitucional electoral que resultaba idónea para la completitud e integración del sistema.

Es muy interesante lo que se planteó en otra contradicción de tesis identificada con la clave 4/2000, sustentadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que se resolvió que dicha contradicción había quedado sin materia. Al respecto, interesante se tornó lo manifestado por el ministro José Ramón Cossío Díaz, en su voto particular:

“El artículo 133 de la Constitución, no establece un régimen de competencia, sino fundamentalmente la forma en que está jerarquizado el orden jurídico mexicano; yo no comparto ese punto de vista, me parece que el artículo 133, contempla un sistema de control difuso de las normas constitucionales.

Creo que, lo que contempla la fracción II, del artículo 105, es un sistema de control concentrado de constitucionalidad, y, que, efectivamente por vía de control concentrado única y exclusivamente al Pleno de esta Suprema Corte de Justicia le corresponde pronunciarse sobre la constitucionalidad de esas normas generales; sin embargo, me parece que en términos del artículo 99 de la Constitución, y también de la fracción IV, del artículo 41, existe un sistema de control difuso a efecto de que la Sala Superior del Tribunal Electoral, puede llevar a cabo un control difuso de la constitucionalidad de las normas electorales; esto es, que puede hacer consideraciones sobre la constitucionalidad de los preceptos en la parte considerativa de la sentencia; pero no así en la parte de los resolutivos, pues, esto claramente sería invadir las competencias de es Suprema Corte de Justicia.”

Luigi Ferrajoli, explica que, en un ordenamiento dotado de Constitución rígida, para que una norma sea válida además de vigente no basta que haya sido emanada con las formas predisuestas para su producción, sino que es también necesario que sus contenidos sustanciales respeten los principios y los derechos fundamentales establecidos en la Constitución.²²³ De igual forma sustenta la tesis de la obligación jurídica del juez de aplicar las leyes vigentes como uno de los dogmas del iuspositivismo dogmático, no es del todo verdadera, pues afirma que cuando las leyes vigentes son sospechosas de invalidez, no existe ni siquiera para los jueces-incluso aún menos para los jueces- una obligación jurídica de aplicarlas.²²⁴ Señala además que, para que una norma sea vigente es necesario que cumpla con ciertos requisitos de forma en cuanto a su aprobación. Sostiene por tanto que la norma es vigente cuando es aprobada por el órgano competente para hacerlo y mediante el procedimiento previsto, sin embargo afirma que el que una norma se encuentre en vigor no implica que sea válida, pues para adquirir dicha categoría, la norma requiere ser concordante con las disposiciones coconstitucionales.²²⁵

²²³ FERRAJOLI, Luigi. *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Trotta, p. 53.

²²⁴ FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón. Teoría del Garantismo Penal*, España, Trotta, 2000, pp. 872, 873. *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Trotta, p. 53.

²²⁵ FERRAJOLI Luigi, *Op.cit.*, p. 868.

Como puede apreciarse, la actividad que realizaba la Sala Superior del Tribunal Electoral al desaplicar aquellas disposiciones de leyes electorales locales contrarias a la Constitución, se apegaba al control difuso al que se refiere el maestro Cossio y es además acorde con la tesis de Ferrajoli, en que sostiene que el que una norma se encuentre en vigor no implica que sea válida, pues para adquirir dicha categoría, la norma requiere ser concordante con las disposiciones de la Constitución.

El jurista Fermín Pérez Montes argumenta por su lado que, resulta por demás necesario resolver, desde la óptica de la racionalidad constitucional y en beneficio de la justicia electoral plena, más que desde una cerrada y excluyente visión supremacista, la cuestión sobre la verdadera índole de las facultades de “control difuso” de la constitucionalidad de que se encuentra, a nuestro juicio, investido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Es ineludible dejar en claro que, la Corte al privar de la facultad que tenía el tribunal electoral de inaplicar leyes secundarias, se cerró toda posibilidad de impugnar los actos de aplicación de leyes electorales presuntamente inconstitucionales, en razón de no existir otra forma de combatirlos ya que la Suprema Corte previamente se había pronunciado jurisprudencialmente en el sentido de que también resultaba improcedente la acción de inconstitucionalidad en contra de tales actos de aplicación. Tal criterio se sostiene en la jurisprudencia P./J.66/00 publicada bajo el rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA SU EJERCICIO TRATÁNDOSE DE LA MATERIA ELECTORAL. DEBERÁ REALIZARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE LA PUBLICACIÓN OFICIAL DE LA NORMA IMPUGNADA Y NO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN DE OTRAS SITUACIONES DIVERSAS”²²⁶

En consecuencia de dicha tesis se desprende que ante la improcedencia de las acciones de inconstitucionalidad en contra de actos sustentados en normas presuntamente violatorias del pacto federal, otros medios de control constitucional sí permiten la impugnación de tales leyes a partir del primer acto en que se materializan, como es el caso del amparo contra leyes²²⁷, o de las citadas controversias, sin embargo, resulta que ambos son improcedentes contra ordenamientos legales y actos en materia electoral, por lo que dicha alusión únicamente hace patente la ineficacia de otras alternativas de tutela a través de esos medios de defensa de la Constitución, lo cual fue soslayado en la resolución que se examina, pues ningún argumento se vierte con relación a que en tales condiciones se deja fuera del control constitucional a los actos aplicativos de leyes como las enunciadas.

La restricción apuntada, estimamos, de manera alguna se aparta de los postulados que históricamente han sustentado el principio de supremacía constitucional²²⁸, los que se remontan a la célebre expresión del entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia, José María Iglesias, al señalar “Sobre la Constitución, nada. Sobre la Constitución, nadie”.

²²⁶ Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Tomo XII. Agosto de 2000. pág. 483.

²²⁷ Véase AGUILAR ÁLVAREZ Y DE ALBA, Horacio. El amparo contra Leyes, *Op. cit.*, p. 56.

²²⁸ Véase PACHECO PULIDO, Guillermo. *Supremacía Constitucional y Federalismo Jurídico*. Editorial Porrá. 2ª edición. México, 2001.

Y que la doctrina también recoge en voz de Pico Calamandrei cuando menciona “Y no puede considerarse como un ordenamiento civilizado aquél en el cual se tolere la libre circulación de leyes desacreditadas”.²²⁹

El licenciado David Franco Sánchez (Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) esgrime, que algunos de los principios fundamentales que permiten el buen desarrollo del proceso electoral son los referentes a la certeza y seguridad jurídica en que se produzca éste, ante la colisión de esos principios con el de supremacía constitucional, tal enfrentamiento debe resolverse mediante un criterio de proporcionalidad, que en el caso concreto, tomando en cuenta las demás implicaciones perniciosas del incumplimiento de este último, como podrían ser la violación a las garantías de acceso a la justicia, de defensa y debido proceso, que evidentemente se ven vulneradas al hacerse nugatoria la posibilidad de controvertir una ley que se estime inconstitucional, la solución se inclina a favor de la prevalencia del principio de la supremacía constitucional, por considerarse éste de mayor entidad; en cambio, el cumplimiento del principio de certeza en cuanto a que el proceso electoral se lleve a cabo con base en un ordenamiento ordinario inmodificable dentro de una temporalidad cercana a su inicio y durante el mismo, cede en importancia, ante la posibilidad de que dicho ordenamiento adolezca de inconstitucionalidad, siendo que si optara por privilegiar en forma absoluta la certeza procesal mencionada, podría llegarse al extremo de que aun cuando fuera evidente la contravención de una ley a la norma fundamental, ante la imposibilidad de impugnarse e invalidarse en la temporalidad anotada, en aras de la supuesta certidumbre, deberá aplicarse esa norma en un marco de inseguridad respecto a la regularidad constitucional, que podría trastocar en mayor medida el sano desenvolvimiento de las elecciones.²³⁰

Por tanto cabe preguntarse qué más grave alteración podría sufrir un proceso comicial, que regirse con leyes que, en los hechos se aprecien presuntamente inconstitucionales, sin que ello signifique desconocer que toda ley goza de una presunción de constitucionalidad en tanto no se declare lo contrario, empero dicha presunción es meramente formal, pues se reitera que en el ámbito fáctico y dada la difusión jurídica de los principios constitucionales a que deben sujetarse las normas generales, habrá algunas disposiciones secundarias de cumplimiento ineludible que regulen actos de un proceso electoral, aunque ante la opinión del grueso de sus destinatarios sea evidente su inconstitucionalidad.

Además existe la posibilidad de que, el legislador explore otros mecanismos, como podría ser que ante la declaración de inconstitucionalidad de una ley que se encuentra regulando un proceso electoral muy próximo o en curso, se salvaguarde la certeza del mismo, estableciendo tal declaración como una causal de nulidad de la elección, cuando sea determinante para el resultado de la misma, dando lugar a la celebración de una elección extraordinaria pero bajo nuevas disposiciones secundarias que emita el respectivo poder legislativo, en concordancia con la determinación de la Suprema Corte, respecto de la inconstitucionalidad de las que fueron sometidas a su control, sin embargo, también tendría

²²⁹ Citado por CASTRO, Juventino V. “Reflexiones y comentarios respecto al amparo contra leyes” *Op. cit.* p 1

²³⁰ FRANCO SÁNCHEZ, David. *Temas Electorales*. UAD, UAG, UANL, FAG, Revista Voz y Voto, México, 2004. p p 24-28

que ponderarse el grado de afectación a la eficacia de los comicios, tomando en cuenta el tiempo que llevaría la implementación de un procedimiento de este tipo, buscando su optimización para que resulte viable.

Sería muy importante señalar, que el Tribunal Electoral conciba la facultad de no aplicar normas inconstitucionales no sólo como una extensión en sus atribuciones, sino como una real y efectiva garantía para los gobernados de que será respetado el máximo ordenamiento en el país en los procesos electivos de sus gobernantes.

Al respecto Jaime Cárdenas aduce que, de los artículos 41, 99, 116, 128 y 133 de la Constitución Política, se desprende claramente la facultad al Tribunal Electoral, para observar la Constitución frente a cualquier disposición en contrario, incluso, para dejar de aplicar normas que se opongan al texto de la ley Fundamental.²³² Asimismo considera que al ser el Tribunal Electoral parte del Poder Judicial de la Federación, es incorrecta la postura de la Corte en cuanto a la exclusividad del control de la constitucionalidad.

Cabe destacar que además el Poder Reformador de la Constitución en su exposición de motivos, reconoce al Tribunal Electoral como un órgano de control de constitucionalidad en materia electoral²³³ además debe tomarse en consideración que el artículo 99 constitucional establece al Tribunal Electoral como un órgano jurisdiccional terminal, por lo que al impedirse el ejercicio de la facultad revisora de la constitucionalidad de normas contrarias al texto de la Constitución no existe algún otro órgano capaz de realizar tal revisión, lo cual va en detrimento de su encomienda constitucional prevista por la fracción IV del artículo 41 de la carta magna, el cual le obliga a velar por que todos los actos y resoluciones electorales se apeguen a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Es necesario tener presente que, con dicha disposición, los justiciables no se encuentran en posibilidad de controvertir un acto o resolución de las autoridades electorales que se sustente en normas de carácter general, bajo el argumento de que éstas sean inconstitucionales, lo cual va en detrimento de lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 constitucional, en el que hace patente la voluntad expresa del Constituyente Permanente, para que en la materia electoral previen los principios de constitucionalidad y legalidad, así como a lo ordenado en el artículo 17 de la Ley Suprema en el que se indica que siempre deberá haber Tribunales expeditos para la impartición, completa e imparcial.

Asimismo, del estudio detallado e integral de las instituciones y mecanismos de control constitucional que ha incorporado el Constituyente Permanente para perfeccionar y dotar de certeza a nuestros procesos democráticos, permitirá, sin duda, entender con toda claridad las atribuciones que competen a la Suprema Corte en cuanto al Control de la Constitucionalidad pleno o “concentrado”, que por la vía de acción de inconstitucionalidad puede determinar la anulación total de un ordenamiento determinado, frente al control difuso que corresponde, conforme al artículo 99 constitucional, ejercer al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por la vía de determinar la desapplicación

²³² CÁRDENAS GRACIA, Jaime. Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral, UNAM, México, 2000, pp. 189.

²³³ Exposición de motivos de la reforma constitucional de 21 de agosto de 1996

individualizada de normas claramente inconstitucionales. No resolver tal cuestión, en la práctica significaría que el tribunal electoral sólo se limite a ejercer un control simple de la legalidad, con lo que la administración de justicia electoral, especialmente en el orden local, encontrará serias dificultades para alcanzar su objetivo máximo: garantizar la vigencia del Estado de Derecho a todos los actores en el juego democrático.

Compartimos la opción de quienes sostienen que, el criterio de la Sala Superior por que el que había determinado desapplicar normas contrarias a la Constitución, constituía una parte fundamental del sistema judicial-electoral en nuestro país, si atendemos-además de las razones expuestas-, el hecho de que las legislaciones de muchas entidades federativas cuentan con grandes rezagos, derivado de los viejos vicios en los que el Partido Revolucionario Institucional como partido en el poder, instrumentó por la vía de las leyes en la materia, mecanismos efectivos no sólo que le garantizaran el control de los órganos electorales, sino de las elecciones mismas.

Cabe destacar también, que otra de las consecuencias a raíz de la resolución de la Corte, es la contravención a instrumentos internacionales suscritos por México, en particular el Pacto internacional de los Derechos Civiles y Políticos (art. 2) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (art. 25), toda vez que, de los preceptos trasuntos, se advierte, que es obligación de los Estados firmantes de los instrumentos internacionales antedichos, el instrumentar en el ordenamiento jurídico interno, **recursos efectivos** por virtud de los cuales toda persona pueda ocurrir ante los jueces y tribunales para solicitar el amparo contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o los propios tratados internacionales (los derechos político electorales se encuentran previstos en los artículos 25 del Pacto y 23 de la Convención), deber que no podría entenderse cumplimentado con el criterio sustentado por el Máximo Tribunal, pues a partir del mismo los medios impugnativos para combatir los actos y resoluciones se circunscribirán a meros efectos de legalidad y perdiendo, en esos casos, toda efectividad los recursos legales puestos a disposición de los afectados en su esfera jurídica político electoral.²³⁴

Tales razones, robustecen significativamente la necesidad de posibilitar la impugnación del acto concreto de aplicación de la norma controvertida; desafortunadamente, no ocurre tal concreción, pues el propio penúltimo párrafo, de la fracción II, del artículo 105 constitucional, dispone que las leyes electorales deberán publicarse noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y como sólo pueden impugnarse dentro de los treinta días siguientes a su publicación, resulta muy difícil apreciar en la práctica sus efectos mediante un acto concreto, de tal manera que proponemos que la vía para controvertir ese tipo de normas, es como le hemos sostenido en el desarrollo del presente trabajo a través de los medios de impugnación en materia electoral, siendo competente para substanciarlos y resolverlo el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como lo realizaba antes de la contradicción de tesis 2/2000 PL.

²³⁴ Por no hacer mención de que la solución impuesta por la Corte tiene como efecto inmediato el que México caiga en un incumplimiento internacional del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con la responsabilidad que ello conlleva.

Resulta por tanto necesario que, lejos de limitar las facultades del Tribunal Electoral en la materia, éstas sean precisadas ya sea por la vía del Congreso de la Unión o bien de una nueva interpretación que realice la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De los argumentos y fundamentos expuestos con antelación, la propuesta va encaminada, a la necesidad de reinstaurar la existencia de un sistema integral de justicia electoral, por tanto es indispensable que las autoridades constituidas, en el papel de "*Constituyente Permanente*", en ejercicio de sus facultades constitucionales, haga uso del mecanismo de reforma que alude el artículo 135 constitucional, mediante el cual pueda el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejercer plenamente sus facultades y alcances constitucionales y legales dotados por la propia constitución, en cuanto al control constitucional de todos los actos y resoluciones electorales, incluyendo desde luego la facultad de inaplicar aquellas normas que sirvieron de base para la emisión de dichos actos o resoluciones que se tilden de inconstitucionales, tal y como se estableció como finalidad en la correspondiente exposición de motivos de la iniciativa de la reforma constitucional de 1996. De otro modo, podría generarse una disfuncionalidad del sistema, ya que el Tribunal Electoral tendría que aplicar normas generales presuntamente inconstitucionales o, por así decir, convalidar los actos que tengan su fundamento de validez en tales normas, sin que haya órgano jurisdiccional alguno que haga prevalecer la supremacía de la Constitución.

Por otro lado es necesario que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejercicio de sus facultades exclusivas, ponderara la pertinencia de establecer un nuevo criterio, con argumentos interpretativos similares o mejores que los vertidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral, para colmar el vacío normativo de referencia.

CONCLUSIONES

1.- La Constitución es la norma suprema en la cual se establece la estructura y organización del sistema estatal, regula el procedimiento de creación de las normas y sirve de límite jurídico al poder político, ya que se establecen las competencias de los poderes públicos con la finalidad de impedir el abuso de su poder.

En virtud del principio de supremacía constitucional, la constitución está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de tal suerte que todas ellas están obligadas a someter su actuación a lo que ella disponga, ya que ninguna autoridad del Estado tiene poderes o facultades por fuera de ella. Lo anterior significa que una norma contraria a la Constitución no tiene posibilidades de existir dentro de ese orden jurídico.

En razón a lo anterior, la supremacía constitucional y la defensa de la constitución son principios complementarios, toda vez que de poco serviría establecer que ninguna ley o acto puede violar a la Constitución si ésta no establece un medio para su defensa. De esta forma, será indispensable que en todo régimen constitucional se establezcan mecanismos para prevenir o reparar su violación.

2.- El control constitucional se encuentra integrado por aquellos remedios procesales, por virtud de los cuales es posible anular el acto o norma que se tilda de inconstitucional (es decir, aquellos por lo que es posible restituir al quejoso del agravio inducido) o en lo que es posible expulsar del ordenamiento la norma impugnada (cuando el control es abstracto no existe aun un acto de aplicación y, consecuentemente, o hay una lesión jurídica propiamente dicha). Asimismo tiene por objeto garantizar la regularidad del sistema jurídico, a través de la anulación de los actos o normas irregulares, entendiendo por regularidad, la relación de correspondencia que guarda un acto norma inferior con respecto a la Constitución.

3.- El control de la constitucionalidad se ha agrupado en dos grandes sistemas o modelos mundiales, según sus características. De esta manera se habla de un control difuso, cuando la defensa constitucional puede realizarse por todos los órganos judiciales; En tanto en lo que atiende al control concentrado, es cuando es realizado por un órgano especializado del Poder Judicial o independiente de los tres poderes, llamado generalmente "tribunal constitucional"

4.- El control difuso descansa en la idea de la *judicial review* norteamericana, consistente en que, todos los jueces o tribunales, al resolver un caso concreto, pueden declarar nulas, a efectos de su aplicación, las leyes, tanto locales como federales, aplicables a ese caso concreto, que contradigan a la Constitución, pero sin hacer una declaración de inconstitucional de las leyes. Esta forma de control constitucional sólo tiene lugar por la vía incidental y la sentencia únicamente tendrá efectos para el caso juzgado.

5.- En el control concentrado, surgido en Europa continental, no se atribuye dicha facultad a la jurisdicción ordinaria, sino a una jurisdicción especial representada por un tribunal constitucional, generalmente distinto de los tres poderes clásicos del Estado, que se

caracteriza por la eficacia anulatoria *erga omnes* de sus declaraciones de inconstitucionalidad de las leyes. Al Tribunal Constitucional pueden acceder los órganos políticos, mediante el control abstracto, para comprobar si una ley es constitucional o no, haciendo abstracción del caso concreto, a través de la cuestión de inconstitucionalidad, cuando al juez en el curso de un proceso le surge la duda sobre la constitucionalidad de la ley aplicable al caso de cuya validez depende el fallo. En ambos casos, la sentencia del Tribunal Constitucional deroga formalmente el precepto que declara la inconstitucionalidad.

6.- En México no existe un sistema “puro” de control constitucional, sino que se caracteriza por ser un sistema de control mixto. En efecto, a partir de las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994, en materia judicial, Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha aproximado a los tribunales constitucionales de corte europeo, mediante el establecimiento de un control abstracto de constitucionalidad de normas de carácter general y la consolidación de las controversias constitucionales, a la par que subsiste la revisión a la luz de la constitución de leyes y actos de los órganos de poder público mediante actos de aplicación a través de juicios en los que el presuntamente agraviado aduzca la violación en su perjuicio de alguna de las garantías individuales consagradas en la Carta Magna o la invasión de esferas competenciales por parte de las autoridades federales, estatales o del Distrito Federal, que en forma alguna puede asimilarse lisa y llanamente al modelo difuso implantado en los Estados Unidos de América, por la sencilla razón de que el control no se encuentra reconocido a favor de todos los jueces, federales o locales, sino que exclusivamente a favor de los enunciados en primer lugar y sólo en aquellos procedimientos a que alude el artículo 103 constitucional y delineados en el diverso 107 del propio ordenamiento supremo, referentes al juicio de amparo.

7.- La competencia exclusiva de los tribunales federales para conocer de la constitucionalidad de leyes y actos no se desprende de una manifestación clara e indubitable de algún precepto de la Ley Fundamental, sino que es obra del sentido y significado que ha adoptado la interpretación reiterada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de varios de sus preceptos. En esa tesitura el criterio reiterado de los tribunales federales, en especial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sido en el sentido de que los artículos 128 y 133 de la Constitución Política no autorizan a los jueces y tribunales de las entidades federativas y del Distrito Federal a tachar de inconstitucionales preceptos que, en su concepto resulten contrarios a la Ley Fundamental.

8.- Abandonada la posibilidad de revisión judicial de los actos y resoluciones electorales, a través del juicio de amparo y la acciones de inconstitucionalidad, el control de la actuación de las autoridades electorales y la protección de los derechos político-electorales se redujo a las instancias administrativas previstas en las legislaciones electorales, así como al arbitrio político de los colegios electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores, las cuales, en última instancia, calificaban los comicios federales.

9.- Sin embargo, de manera paulatina se ha transformado el sistema electoral mexicano y se ha encaminado hacia la judicialización por conducto de tribunales especializados. El primer intento de someter al control de los tribunales las cuestiones político-electorales se produjo con la reforma constitucional de 1977, contemplándose la participación de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación en las impugnaciones relativas a las elecciones de diputados. Sin embargo, un profundo defecto estructural de la reforma (sus resoluciones no vinculaban al colegio electoral correspondiente), sentenció su rotundo fracaso.

10.- La conveniencia de que los conflictos electorales se resolvieran con estricto apego a derecho, pese al fracaso de la reforma de 1977, dio lugar a que, en 1986 se volviera a reformar la Constitución y se creara un tribunal administrativo, de corte especializado, al cual se le denominó Tribunal de lo Contencioso Electoral. Nuevamente, las limitadas atribuciones de que se envistió a dicho tribunal y la falta de fuerza obligatoria de sus resoluciones, ocasionó que para 1990 se replanteara un nuevo el debate en torno a dicho órgano.

11.- Así en 1990 se crea el Tribunal Federal Electoral, órgano jurisdiccional de carácter autónomo, visto que no se encontraba adscrito a poder alguno. Sin embargo, su actuación continuaba siendo revisable y modificable por los colegios electorales de ambas Cámaras Legislativas.

12.- Con la reforma de 1993 se confiere por primera vez al Tribunal Federal Electoral la categoría de órgano autónomo y máxima autoridad en materia electoral, desapareciendo con ello, el sistema de autocalificación que había imperado hasta ese entonces en las elecciones de diputados y senadores. Sin embargo, la calificación de la elección de Presidente de la República continuó a cargo en forma definitiva e inatacable del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

13.- Con la reforma constitucional en materia electoral de 22 de agosto de 1996, se amplió y se consolidó el sistema contencioso electoral mexicano, toda vez que al incorporarse el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, se le reconoció como máxima autoridad en materia electoral (con excepción de lo previsto por el artículo 105, fracción II de la Constitución, por virtud del cual se faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de la acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, lo cual también constituye un acierto de la presente reforma ya que en la materia electoral deja de ser una causal de improcedencia de dichas acciones). También con dicha reforma desapareció el sistema de calificación política de las elecciones, al conferirle al Tribunal Electoral en forma definitiva e inatacable, la calificación de la elección de Presidente de la República.

14.- De igual forma, a partir de la reforma de 1996, por disposición de los artículo 41, 60, 99 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se crea un sistema de impugnación en materia electoral, que permite no solo la posibilidad de revisar la legalidad de los actos y resoluciones electorales, sino también que los mismos, así como las leyes respectivas, **se sometan invariablemente al principio de constitucionalidad, abriéndose las puertas en esta materia, por primera vez en mas de cien años, de ejercer un control de constitucionalidad.**

15.- Los medios de impugnación en materia electoral se pueden definir como los instrumentos jurídicos, que pueden hacer valer los ciudadanos, candidatos, partidos políticos y organizaciones políticas o de ciudadanos, para combatir los actos y resoluciones

provenientes de las autoridades electorales (administrativas o jurisdiccionales), cuando hayan vulnerado su esfera jurídica de derechos (político-electorales), garantizados por la Constitución Federal, así como en las leyes ordinarias federales y locales, con la finalidad de revocar, modificar o bien anular dicho acto o resolución.

16.- En la configuración del sistema mexicano de control constitucional en materia electoral, es factible advertir la confluencia de los dos modelos de control de la constitucionalidad que la teoría distingue. Ciertas características del control difuso son perceptibles en las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las cuales ejerce a través del recurso de apelación; juicio de inconformidad; recurso de reconsideración; juicio de revisión constitucional electoral y del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. En tanto, la influencia del concentrado se localiza a través de la acción de inconstitucionalidad electoral, de la cual conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ambas características pretendieron conformar, en la visión del Poder Revisor de la Constitución un sistema integral de control constitucional de todos los actos, resoluciones y leyes, tanto locales como federales, en materia electoral.

17.- Los medios de control constitucional existentes en materia electoral, están compuestos por un control abstracto consistente en la acción de inconstitucionalidad y un control concreto que no sólo se reduce al juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, sino que también comprenden a los recursos de apelación y reconsideración, así como al juicio de inconformidad, toda vez que, de lo dispuesto por el artículo 41, fracción IV constitucional, atribuye claramente al sistema de medios de impugnación, en su conjunto, la finalidad de garantizar la irrestricta observancia de los principio de constitucionalidad y legalidad, sin establecer distinto alguno, tal y como fue entendido por el legislador ordinario al plasmar el texto del artículo 3, párrafo 1 y 2 de la Ley General del sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

18.- Cuando se pensaba que en México, después de la reforma de 1996, se había alcanzado una atmósfera, en que era posible admitir, sin sobresaltos, la participación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la revisión jurisdiccional de las normas generales, los actos y las resoluciones electorales con estricto apego a la Constitución Política, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al pronunciarse respecto de la contradicción de tesis 2/2000-PL, entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y este, consideró que dicho Tribunal Electoral, carecía de facultades para pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma electoral, ni siquiera bajo el argumento de **determinar su posible inaplicación a un caso concreto**.

19.- Asimismo, al considerarse la Corte, como el único órgano de control de constitucionalidad de leyes en materia electoral, a través de la acción de inconstitucionalidad, generó nuevamente un vacío institucional que impide la plena caracterización de México como Estado de Derecho, toda vez que se reabrieron zonas de inmunidad en la actuación de las autoridades legislativas, al restringirse el control de la constitucionalidad de las leyes electorales a la revisión abstracta que ofrece la acción de inconstitucionalidad, la cual sólo puede ser ejercitada en un breve lapso y por un número

muy reducido de sujetos legitimados. Tal y como se analizó en el último capítulo del presente trabajo, dicha resolución ofrece como balance general de su análisis, que la interpretación desarrollada es equívoca, ya que en forma alguna, toma en cuenta el sentido de una Constitución y su función garantista.

20.- El vacío o laguna normativa derivada de la contradicción de tesis 2/2000 PL, consiste sustancialmente, entre otros aspectos el que, las agrupaciones y organizaciones políticas, partidos políticos, incluyendo los de reciente creación, candidatos, ciudadanos, así como cualquier particular, persona física o moral, que anteriormente contaban con un remedio jurisdiccional, ahora no podrán acudir al sistema de medios de impugnación en materia electoral. De ahí que, actualmente se encuentran dichos sujetos, en un estado de indefensión al no disponer de un medio jurisdiccional efectivo para hacer valer la inconstitucionalidad de las normas derivada de su primer acto de aplicación, lo que implica que el sistema mexicano de justicia electoral existen lagunas normativas, en detrimento de la garantía de la tutela jurisdiccional consagrada en el artículo 17 constitucional.

21.- Es necesario reinstaurar la existencia de un sistema integral de justicia electoral, por tanto se propone, que el "*Constituyente Permanente*", haga uso del mecanismo de reforma que alude el artículo 135 constitucional, mediante el cual permita que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerza plenamente sus facultades y alcances constitucionales y legales dotados por la propia Constitución, en cuanto al control constitucional de todos los actos y resoluciones electorales, incluyendo, desde luego, la facultad de inaplicar aquellas normas que sirvieron de base para la emisión de dichos actos o resoluciones que se tilden de inconstitucionales, tal y como se estableció como finalidad en la correspondiente exposición de motivos de la iniciativa de la reforma constitucional de 1996. De otro modo podría generarse una disfuncionalidad del sistema, ya que el Tribunal Electoral tendría que convalidar los actos que tengan su fundamento de validez en tales normas, sin que haya órgano alguno que haga prevalecer la supremacía de la Constitución.

22.- Por otro lado es necesario que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejercicio de sus facultades exclusivas, ponderara la pertinencia de establecer un nuevo criterio, con argumentos interpretativos similares o mejores que los vertidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral, para colmar el vacío normativo de referencia.

BIBLIOGRAFIA

ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. La Reforma Política de 1996 en México, UNAM, México, 1997.

ARAGON REYES, Manuel. Estudios de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. La supremacía constitucional en “75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Prólogo de Máximo Carvajal Contreras. Porrúa, México, 1992.

ARTEAGA NAVA ELISUR, Derecho Constitucional, ed. Oxford, México 1999.

BECERRA Ricardo y WOLDENBERG, José, La Reforma Electoral de 1996, una descripción general, FCE, México, 1997.

BERLIN VALENZUELA, Francisco, Derecho electoral, 2° ed., Editorial Porrúa, México, 1991.

BIDART CAMPOS, Germán J. La interpretación y el control constitucional en la jurisdicción constitucional. Editorial, Buenos Aires, 1987.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Dialéctica sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral, Editorial Porrúa, 5° edición, México 1999.

——— Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, 71 ed. México, 1989.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime. Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral, México, UNAM, 2000.

CASTELLANO HERNÁNDEZ, Eduardo. Derecho Electoral en México, Ed. Trillas, México, D.F., 1999.

DE LA PEZA, José Luis. “Notas sobre la Justicia Electoral en México en el umbral del siglo XXI”. Memoria del III Congreso Internacional del Derecho Electoral. Tomo III Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1999.

DE OTTO, Ignacio. Estudios sobre el Poder Judicial, Ministerio de Justicia, Madrid, 1989.

ELIAS MUSI, Edmundo. Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, pág. 97, 1997.

ELSTER, Jon. Régimen de mayorías y derechos humanos individuales, en los derechos humanos, Madrid, Trotta, 1998.

ELIZONDO GASPERIN Macarita. Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 1999.

FAIREN GUILLÉN, Víctor. Teoría General del Derecho Procesal. México 1992, UNAM.

FERRAJOLI, Luigi. Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales, Madrid, Trotta.

———Derecho y razón, Madrid, Trotta, 2000.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. La Acción Constitucional de Amparo en México y España, porrúa, México, 2000.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano, 2º ed., UNAM, Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, México, 1998.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, UNAM, Porrúa, México, 1999.

FRANCO GONZALEZ SALAS, Fernando. La Reforma Electoral en la Transformación del Estado Mexicano, Editorial Diana, S.A., México 1989.

———Evolución del Contencioso Electoral Mexicano 1916-1996, Revista del Tribunal Federal Electoral, Vol. V, número 8, 1996.

FRANCO SÁNCHEZ, David. Temas Electorales. TEPJF.

GALVÁN RIVERA, Flavio. Derecho Procesal Electoral Mexicano, Mcgraw Hill, México, 1997.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional, 3º ed. Civitas, Madrid, 1994.

GÓMEZ, LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, México, 1980, UNAM.

HANS, Kelsen, Teoría General del Derecho y del Estado, México, UNAM, 1979.

———La Garantía Jurisdiccional de la Constitución, traducción del original en francés, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1974.

IBÁÑEZ, PERFECTO, Andrés (Editor). Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción, Trotta, Madrid, 1996.

KRIEGER, Emilio. La Problemática del Derecho Electoral Mexicano en Derecho y Legislación Electoral, Problemas y Proyectos. Centros de investigaciones Interdisciplinarias en humanidades (UNAM) y Editorial Miguel Ángel Porra, México 1993.

LASALLE, Ferdinand. ¿Que es una Constitución?, Ed. Colofón, México, 2001, pags. 10 y 19.

MALEM, Jorge; OROZCO Jesús; VÁZQUEZ, Rodolfo. La Función Judicial, TEPJF, ITAM, Artículo “El indebido monopolio constitucional-electoral del la Suprema Corte de Justicia” de José Ramón Cossío.

NOHLEN. Diether., citado por Orozco Martínez, Rodolfo. Introducción al Estudio del Derecho Electoral. Centro de Capacitación Judicial Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, D.F., 1998.

NOHLEN Dieter, PICADO Sonia, ZOVATTO Daniel. Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, TEPJF, IFE, FCE, México, 1999.

OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, José Fernando. El Juicio de revisión constitucional electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, junio de 1998.

OROZCO GÓMEZ, Javier. El Derecho Electoral Mexicano, Editorial Porrúa, S.A, 1º edición, México, 1993.

OROZCO HENRÍQUEZ. José de Jesús. Justicia Electoral en Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas. IFE, PNUD, UNAM, IFES, IDEA, TEPJF, México, 1999.

——— El Derecho Constitucional Consuetudinario. UNAM. México, 1993.

——— El Contencioso Electoral / la Calificación Electoral en Diether Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (compiladores). Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

OVALLE FAVELA, José. Derecho Procesal Civil, México, 1980, UNAM.

PACHECO PULIDO, Guillermo. Supremacía Constitucional y Federalismo Jurídico. Editorial Porra. 2ª edición. México, 2000.

PATIÑO CAMARENA, Javier. Derecho Electoral Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1994.

PÉREZ ROYO, Javier. Curso de Derecho Constitucional, 4º ed., Marcial Pons, Madrid, 1997.

RABELL GARCÍA, Enrique. La inconstitucionalidad de Leyes en México, Suprema Corte de Justicia de la Unión, UNAM, México, 1997.

ROSSELL, Mauricio. La Reforma Política en México y el Tribunal Federal Electoral. Joaquín Porrua, México, 1988.

SILVA ADAYA, Juan Carlos. Derechos Indígenas y Elecciones. Artículo. TEPJF. 2003.

SARTORI, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

SCMITT, Carl. Teoría de la Constitución. Alianza Universidad, Madrid. 1981.

TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, Introducción al Estudio de la Constitución, Distribuciones Fontamara, México, 1998.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 241 Editorial Porrúa, México, 1990.

TERRAZAS SALGADO, Rodolfo. El Control Jurisdiccional de Función Estatal Electoral en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obra inédita, Tribunal Federal Electoral, México.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto, Derecho Constitucional, 3º ed. Editorial De Palma, Argentina, 1993.

ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo F. El juicio de Amparo y la Defensa de la Constitución. Distribuciones Fontamara, México, 1997.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

ACEVES BRAVO, Félix Andrés. Diccionario Electoral Mexicano, Universidad de Guadalajara, México, 1994.

ARENAS BÁTIS, Carlos Emilio. Por una justicia constitucional federalista en materia electoral. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Diego Valadés y Rodrigo Gutierrez Rivas (coordinadores), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001.

CASTILLO GONZALEZ, Leonel. Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral, Conferencia intitulada "Control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales". México. 1999.

Conferencia impartida por Maestro José de Jesús Orozco Henríquez, en el Seminario de Discusión de Sentencias, celebrado en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el 30 de octubre de 2002.

Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, Vigésima Primera edición; Madrid, España; 2001.

Diccionario Electoral. IIDH-Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 2º ed. Costa Rica, 2000.

Diccionario Jurídico Mexicano, 3º ed. Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M, México, 1989.

Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral, 1996.

Información proporcionada por la Unidad de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (actualmente es encomendada a la Subsecretaría de Acuerdos)

Memoria del Simposio Internacional de "El Significado Actual de la Constitución". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998, p. 436.

NOHLEN, Dieter, en Diccionario Electoral, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, (CAPEL), Costa Rica, 1989.

Página de internet. http://www.trife.org.mx/sem_int/lcg.html, pag. 4.

Semanario Judicial de la Federación, 9ª Época, Pleno, Tomo X, agosto de 1999, página 5, véase la ejecutoria en la página 6 de dicho tomo.

Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Tomo XII. Agosto de 2000.

Revistas de Justicia Electoral Números 4, 5, 7, 8, 10, 11, publicadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior, Secretaría General de Acuerdos. Antología de la Reunión de Trabajo de los Magistrados Electorales con la Misión de Expertos de las Naciones Unidas, Tribunal Electoral. Estructura Orgánica y Atribuciones, Magdo. José Luis de la Peza.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Antología de la Reunión de Trabajo de los Magistrados Electorales con la Misión de Expertos de las Naciones Unidas. Recurso de Apelación., Magda. Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, D.F., 1999.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, México, 1997.

Código Federal Electoral, México, D.F., 1987.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, D.F., 1990.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, D.F., 1993.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, D.F., 1997.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, México, D.F., 1997.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, México, D.F., 1997.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Asimismo, las tesis de jurisprudencia y demás precedentes sustentados por los tribunales federales que han sido citados en el presente trabajo de investigación, consultados en el disco compacto *IUS 2004*, editado por la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, salvo aquellos casos en los que se han tomado directamente del Semanario Judicial de la Federación, y que oportunamente se han precisado. Por otro lado la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, publicado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación