

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO**

**“CONVENIENCIA DE MODIFICAR EL SISTEMA ACTUAL
DE CONTROL CONSTITUCIONAL DE LEYES
ELECTORALES EN MÉXICO”**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: CÉSAR
SALVADOR LUNA ZACARIÁS**

ASESOR: LIC. JUAN MANUEL SANCHEZ MACIAS

CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D.F., SEPTIEMBRE 2006.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Gracias Dios...

gracias por darme unos padres amorosos que lo sacrifican todo, gracias por darme la vida y hacerme un hombre de bien. Es una insignificancia lo que digo, pero es lo único que acierto a decir: mil gracias...

A mis padres: Raúl y Silvia...

por ser la fortaleza espiritual en mis primeros años de vida, por ser el mejor ejemplo, por ese cariño universal que profesan. Les debo tanto que ni volviendo a nacer podría pagar lo que han hecho por mí, a ustedes ofrezco este humilde tributo.

A Nayeli...

por haberme dado el mejor regalo, por ser tolerante y paciente en los momentos difíciles, por hacer de cada momento una experiencia única, y porque sé que disfrutas este momento tanto como yo, te hago partícipe de esta alegría.

A Brayan Salvador...

por ser la nueva luz que me inspira a hacer hasta lo imposible, por ser la esperanza futura que renace día con día con sólo verte, por ser de ahora y para siempre la razón de mi vida. A ti hijo, porque te amo.

A mis hermanos: Osvaldo y Edwin...

por los juegos y la alegría pasada y venidera, por las peleas y las discusiones que tanto nos han enseñado y unido, porque sin proponérselo son los mejores hermanos y amigos, comparto con ustedes este momento.

A mis abuelitas: Teresa y Marina...

porque sin ser estrellas brillan con luz propia, porque su dulce imagen nunca se desvaneció de mi corazón, y porque su amor fue el refugio de mi consuelo, donde quiera que se encuentren les prometo esfuerzo y dedicación.

A mi asesor: Juan Manuel Sánchez Macías...

por su generosidad, por su sencillez y amabilidad a pesar de su sabiduría, por generar inspiración en los que le rodean, le agradezco de corazón su invaluable ayuda.

A mis tíos Julián, Roberto, Pedro, Alejo...

A mis tías Ana, Yolanda, Alejandra, Luisa, Cristina, Josefina...

A mis primos Mario, Elizabeth, Ignacio, Roberto, Enrique, Julio, Luis, Yareli, Iván, Miguel, Karina, Eduardo...

A mis Amigos: Yanet, Flor, Juana, Eduardo, Manuel, Víctor, Felipe, Arturo...

A todos los que creyeron en mí... Gracias.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I-III
-------------------	-------

CAPÍTULO I.- EL NUEVO PAPEL DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL EN LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA.

1.1.- La democracia.....	1
1.2.- Los valores de la democracia.....	3
1.3.- Los límites del poder en la democracia.....	4
1.4.- La función jurisdiccional y su importancia para la defensa de los derechos de los gobernados en las democracias constitucionales.....	14
1.5.- La legitimación democrática de los jueces.....	15
1.6.- Principales conflictos político-electorales que se suscitan en una democracia.....	16
1.7.- Algunas consideraciones críticas en torno al caso de México.....	19

CAPÍTULO II.- LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y LOS CONFLICTOS POLÍTICO-ELECTORALES.

2.1.- Las primeras resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	20
2.2.- La tesis Iglesias y el Amparo Morelos.....	22
2.3.- El contrapunto de Ignacio L. Vallarta.....	25
2.4.- La improcedencia jurisprudencial y legal del juicio de amparo en la materia político-electoral.....	29
2.5.- El recurso de reclamación ante la Suprema Corte.....	33
2.6.- La acción de inconstitucionalidad.....	36
2.7.- Algunas consideraciones finales.....	38

CAPÍTULO III.- EVOLUCIÓN DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES EN MÉXICO.

3.1.- Las reformas constitucionales en materia electoral de diciembre de 1986 y la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral.....	40
3.2.- Las reformas constitucionales en materia electoral de abril de 1990 y la creación del Tribunal Federal Electoral.....	43
3.3.- Las reformas constitucionales en materia electoral de septiembre de 1993 y la creación de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral.....	47
3.4.- Las reformas constitucionales en materia electoral de agosto de 1996 y la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	50

CAPÍTULO IV.- EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES ELECTORALES EN MÉXICO.

4.1- Introducción.....	59
4.2.- La Constitución.....	59
4.2.1.- El principio de Supremacía Constitucional.....	61
4.3.- El Control Constitucional.....	62
4.3.1.- Control de la constitucionalidad por órgano político.....	64
4.3.2.- Control de la constitucionalidad por órgano jurisdiccional.....	65
4.3.2.1.- Sistema norteamericano o sistema de control por órgano jurisdiccional difuso.....	66
4.3.2.2.- Sistema austriaco, continental europeo o sistema de control por órgano jurisdiccional concentrado.....	67
4.4.- Sistema de control constitucional adoptado por México.....	68
4.5.- Medios de control constitucional en la materia electoral a partir de las reformas constitucionales de agosto de 1996.....	71
4.5.1.- Los medios de impugnación previstos en la ley electoral adjetiva.....	72
4.5.2.- La acción de inconstitucionalidad.....	77
4.6.- La facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para declarar la inaplicabilidad de leyes secundarias opuestas a la Constitución.....	81

4.7.- La Contradicción de Tesis 2/2000-PL resuelta por la Suprema Corte de Justicia y sus implicaciones en la impartición de justicia.....	87
4.8.- El sistema actual de control constitucional de las leyes electorales en México.....	99
4.8.1.- Los intentos del Tribunal Electoral para llevar a cabo una tutela del orden constitucional.....	104
4.8.1.1.- La interpretación conforme con la Constitución.....	105
4.8.1.2.- La solución del conflicto concreto con base en la norma que tutele mejor los intereses protegidos.....	106
4.8.2.- Relación de sentencias pronunciadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las que invoca la Contradicción de Tesis 2/2000-PL.....	107
CAPÍTULO V.- CRÍTICAS Y PROPUESTAS.	
5.1.- Críticas y propuestas de reforma.....	109
CONCLUSIONES	131

INTRODUCCIÓN.

Constitución, control constitucional y garantía de los derechos fundamentales son conceptos básicos para el desarrollo de un sistema democrático. Del entendimiento en su vinculación, depende la orientación que se dé a los posibles cambios institucionales —jurídicos y políticos— que requiera un país, así como la justificación que se proporcione al funcionamiento de los tribunales constitucionales.

Es a partir de la reflexión jurídica de nuestro sistema de control constitucional electoral que surge el presente trabajo de investigación, pues no es posible que en la actualidad subsistan actos de autoridad que permanezcan inmunes a dicho control, pues ello atenta contra la supremacía constitucional, así como contra el sistema garantista en la tutela real y efectiva de los derechos político-electorales estipulados en la Constitución.

Los motivos que me animan a realizar la presente investigación parten de la necesidad de contar con mecanismos de control adecuados que permitan garantizar la constitucionalidad de todos los actos y resoluciones electorales, ya que a partir de la resolución emitida por el pleno de la Corte en la contradicción de tesis 2/2000-PL no existen instrumentos que permitan controlar la constitucionalidad de actos y resoluciones en que se apliquen leyes electorales inconstitucionales.

Por ello, la temática central de la presente obra versa en torno al control constitucional de las leyes electorales dentro del sistema jurídico nacional; motivo por el cual, a lo largo de las páginas siguientes se estudiarán los antecedentes históricos —de las instituciones y de los sistemas de control adoptados por nuestro país—, los aspectos doctrinarios, los conceptos fundamentales y el estado actual que guarda el sistema de control constitucional electoral vigente.

El objetivo de la obra consiste en profundizar y reflexionar sobre el estudio de los temas de justicia y control constitucional en su estrecha relación con el debido respeto de los derechos político-electorales, pues a partir de su entendimiento, se podrá llevar a cabo una crítica seria de aquellas resoluciones que han generado un cambio jurídico-institucional en nuestro sistema de control constitucional.

La finalidad es que el lector tenga una visión global del tema, y sea capaz de comprender la necesidad de modificar el sistema actual de control constitucional de las leyes electorales, con el fin de mantener a salvo tanto la vigencia del principio de supremacía constitucional como la tutela real y efectiva de los derechos fundamentales de carácter político-electoral.

El contenido de la obra se estructura en cinco capítulos: en el primero de ellos se analiza la estrecha vinculación que existe entre Constitución, justicia constitucional y garantía de los derechos fundamentales, resaltando el papel que desempeñan los juzgadores en la protección de esas prerrogativas consagradas en la Ley Suprema.

En el capítulo segundo se exponen brevemente las distintas posturas adoptadas por la Corte respecto a su posible intervención en la resolución de conflictos político-electorales. La reseña histórica incluye las ideas de don José María Iglesias, las ideas de don Ignacio L. Vallarta, hasta llegar a la postura actual de la Corte.

En el capítulo tercero se estudia de manera sucinta la evolución histórica de los tribunales especializados en resolver los conflictos político-electorales, pasando por el Tribunal de lo Contencioso Electoral hasta llegar a la instauración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con mención de sus avances, retrocesos, limitaciones, aciertos, etc.

En el capítulo cuarto se explican los conceptos fundamentales de los sistemas de control constitucional, y se analizan los términos: “Constitución”, “supremacía constitucional”, “justicia constitucional”, “control constitucional”, hasta llegar al estudio de la resolución emitida por la Corte en la contradicción de tesis 2/2000-PL.

En el capítulo quinto se lleva a cabo una crítica constructiva de la resolución de mérito adoptada por la Corte, mediante la utilización de los métodos de interpretación teleológico, sistemático y funcional de los diversos preceptos constitucionales involucrados; para así, en última instancia, llegar a la formulación de las propuestas respectivas que se verán reflejadas en la elaboración de las conclusiones finales del presente trabajo de investigación.

El objetivo es plantear el establecimiento de un auténtico sistema integral de justicia electoral en donde ningún acto de autoridad pueda sustraerse de la supremacía constitucional, así como de llevar a cabo una máxima eficacia de los derechos político-electorales a través de un sistema de control constitucional en la materia electoral.

Finalmente, agradezco la oportunidad que me brinda la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México para escribir este texto que, aunque modesto, espero sea de utilidad para sus lectores y contribuya en algo a la tarea de racionalizar el estudio del derecho en la construcción de una sociedad más justa.

CÉSAR SALVADOR LUNA ZACARÍAS.

México D.F., 20 de junio del 2006.

EL RENOVADO PAPEL DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL EN LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA.

1.1.- La democracia.

El problema conceptual de la “democracia” se debe, en gran parte, a la multitud de contenidos que se le asignan, así como a la manera divergente en que se la examina. Las diversas posturas doctrinales en torno al tema demuestran una falta de sistematización en su análisis científico y una falta de claridad en su estudio. Hasta ahora, múltiples autores —políticos, filósofos y juristas— la han abordado desde diversos puntos de vista, sin existir en la actualidad una uniformidad de criterios respecto a sus contenidos.

En términos generales, la expresión “democracia” viene de las raíces griegas “demos” que significa pueblo, y “kratos” que significa “poder” o “gobierno”; en consecuencia la democracia es el gobierno o el poder del pueblo.¹

Sin embargo, en un sentido estrictamente etimológico, ningún país parece adoptar cabalmente dicha forma de gobierno. Lo que es más, debe subrayarse que no existen respuestas fáciles en torno al tema en estudio ya que “...*nadie puede suponer que la democracia pueda definirse en forma única y válida para todas las realidades*”².

Consecuentemente, la democracia ha logrado instituirse no sólo como una forma de gobierno o, según otros, como una forma de Estado sino como un modelo que permea en diversos aspectos de la vida social.

¹ Vid. Sartori, Giovanni. “Teoría de la democracia: 1.- El debate contemporáneo”. Versión española de Santiago Sánchez González, 1ª edición, tercera reimpression. Madrid, Alianza Editorial, 2001, pp. 41-47.

² Arriola Carlos. “¿Qué es la democracia?”. México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1994, p. 9.

Ahora bien, se ha dicho que toda concepción adecuada de la democracia debe dar cuenta tanto de una dimensión formal como de una dimensión substancial de aquélla, orientando las discusiones hacia las siguientes direcciones:³

- a) La democracia como “mecanismo” de elección gubernamental; y
- b) La democracia como valor, o sea como un proyecto de realización personal y colectivo.

En torno al planteamiento de la primera concepción, se afirma que la democracia se ubica en la esfera de la toma de decisiones colectivas, en donde se plasma el ideal de que dichas decisiones, por afectar a la sociedad en su conjunto, deben ser tomadas por todos sus miembros, y que cada uno de ellos debe gozar del mismo derecho de tomar parte en tales decisiones; en especial, las que se refieran a la elección de personas para ocupar cargos de elección popular, es decir, las relativas a la elección de gobernantes mediante el sufragio. Es bajo esta perspectiva cuando se afirma que la democracia es un mecanismo de elección gubernamental.⁴

Empero, la democracia “...no es solamente un procedimiento electoral o una forma de gobierno, es un modo de vida”⁵; en efecto, la democracia formal (mecanismo) es tan sólo el punto de partida indispensable para llegar a una democracia más substancial, la democracia como valor.

Así, la democracia se configura, cada vez más, como un ideal a alcanzar, en donde lejos de reducirse a un conjunto de instituciones y procedimientos electorales, representa un modo de vida responsable tanto para el individuo como para la colectividad.

³ Vid. Friedrich, Carl J. “La democracia como forma política y como forma de vida”. Traducción de Santiago Martínez, H. y Wasserzichr de Martínez, G. 2ª edición, Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1966, pp. 130-150.

⁴ Cfr. Beentham, David y Boyle, Kevin. “Cuestiones sobre la democracia: conceptos, elementos y principios básicos”. Madrid, Libros de Catarata UNESCO, 1996, p. 17.

⁵ Arriola, Carlos. “¿Qué es la democracia?”, op. cit., p. 9.

Aparentemente así la concibió el constituyente mexicano al afirmar en el artículo 3º, inciso a) de la Constitución Federal: *“...considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”*.

1.2.- Los valores de la democracia.

Es imposible señalar y exigir todo un catálogo de requisitos a los diversos estados nacionales para ser calificados como “democráticos”. Lo anterior es así, puesto que la democracia es una tarea en construcción continua que requiere la participación de todos los sectores sociales comprometidos en la construcción de su país.

No obstante, la doctrina es unánime al señalar que uno de los valores supremos de la democracia está en la consagración y protección efectiva de los derechos fundamentales de los gobernados, porque *“...sólo a través del ejercicio individual de los derechos fundamentales es como se realiza un proceso de libertad, que es elemento esencial de la democracia.”*⁶

Por consiguiente, no basta con proclamar la libertad y la igualdad como conceptos abstractos dentro del ordenamiento jurídico, sino en establecer las instituciones y los mecanismos adecuados para la defensa de los mismos ante los posibles actos arbitrarios de las autoridades estatales.

En este sentido, resulta importante destacar la función que desempeñan los órganos jurisdiccionales, pues son los jueces quienes concretan y hacen efectivos los derechos individuales y colectivos que sólo están enunciados en la ley y que, de otro modo, podrían quedar en un mero enunciado normativo.

⁶ Ibañez Perfecto, Andrés. “Democracia con jueces”, en Malem, Jorge/ Orozco Henríquez, José de Jesús/ Vázquez, Rodolfo (Comps.) *Función Judicial. Ética y Democracia*. Barcelona, Gedisa, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2003, p. 247.

Desde luego, tal concepción implica, necesariamente, un fortalecimiento institucional de la justicia constitucional, ya que es en la misma Ley Suprema —en su parte “dogmática”— donde están consagrados preferentemente los derechos fundamentales de los gobernados; quedando establecido así, un nexo inquebrantable entre democracia, Estado constitucional y garantía de los derechos fundamentales.

Dicho de otro modo: entre Constitución, democracia y derechos fundamentales de la persona existe una estrecha vinculación, en atención a que, por un lado, la Constitución, en cuanto fuente suprema del ordenamiento, constituye la base de reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales; por otra parte, la justicia constitucional tiene como principal función la de ofrecer, mediante un control de la Constitución de las leyes y eventualmente de otros actos de los poderes públicos, un instrumento de protección de los derechos y de las libertades garantizadas constitucionalmente; y finalmente, tal disfrute de los derechos fundamentales, es una de las condiciones esenciales para la subsistencia de un Estado democrático.⁷

1.3.- Los límites del poder en la democracia.

Actualmente, los diversos estados democráticos se rigen por el principio de la soberanía del pueblo, es decir, que el poder estatal dimana y se instituye para beneficio de éste; en este sentido, se ha hecho común la fórmula constitucional que prescribe: “La soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo”.

En el caso particular del estado mexicano dicha fórmula es retomada por el artículo 39 de la Constitución Federal al señalar: *“La soberanía 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”*.

⁷ Vid. Rolla, Giancarlo. “Derechos fundamentales, Estado democrático y justicia constitucional”, Serie Ensayos Jurídicos, México. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2002, pp. 125-132.

Ahora bien, cuando la totalidad de los miembros de la comunidad política concurre de manera personal a tomar las decisiones políticas en la gestión gubernamental de su país, se dice que hay democracia directa. En la actualidad, este tipo de democracias resultan realmente impracticables en atención al número desproporcionado de habitantes que hay en las sociedades actuales, así como por la complejidad de las mismas.

Por lo anterior, es que se ha establecido un sistema de representación en donde los ciudadanos mediante su voto eligen a las personas que encarnarán a los órganos de autoridad, sujetos que a su vez, representarán al pueblo en las diversas tareas de gobierno a su cargo. En este tipo de casos es en el *“...acto electivo —sufragio— donde se registra la participación popular...”*⁸, *“...pues es la voluntad mayoritaria de la ciudadanía la fuente de la encarnación o personificación de tales órganos estatales”*⁹; en este tipo de supuestos se dice que hay democracia representativa.

Conforme con esta última postura, el pueblo al momento de elegir a sus gobernantes delega en ellos una parte de poder¹⁰, una potestad limitada que no se entrega en su totalidad a una sola persona, sino que se reparte y distribuye entre varias surgiendo con ello la división de poderes.

Sin embargo, en estricto sentido jurídico, a pesar de que en las democracias representativas es la mayoría ciudadana quien elige a sus gobernantes, las facultades que éstos ejercerán de antemano están ya consignadas y limitadas dentro del ordenamiento jurídico positivo, por lo que *“...los electores, no transmiten facultades o poderes al elegido, pues estos poderes o facultades están previstos en el ordenamiento jurídico como ámbitos competenciales.”*¹¹

⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”. 16ª edición, México, Editorial Porrúa S.A., 2003, p. 522

⁹ Idem.

¹⁰ Vid. Diccionario Electoral (voz democracia), Tomo I, 2ª edición, Costa Rica, Mars Editores S.A., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 2000, p. 357-362.

¹¹ Burgoa Orihuela Ignacio, “Derecho Constitucional Mexicano”, op. cit., p. 527.

Por tanto, el poder público “soberano” es único e indivisible, el cual reside esencial y originariamente en el pueblo. No obstante, en el ámbito fáctico, el ejercicio de dicho poder se traduce en el cumplimiento de determinadas funciones o actividades, las cuales desde un punto de vista material se clasifican en: legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales.

Ahora bien, dichas funciones están asignadas competencialmente a los distintos órganos de gobierno del estado, por lo que la calificación de “órganos legislativos, ejecutivos y jurisdiccionales” obedece a la función primordial que éstos desempeñan ya sea en elaborar leyes, en aplicarlas a casos concretos sin resolver ningún conflicto jurídico o en decidir controversias de trascendencia jurídica conforme a derecho.

Cabe precisar que, al no tener personificación, los órganos de gobierno no pueden actuar y ejercer las funciones a ellos asignadas; requieren necesariamente de una o varias personas físicas que los encarnen, estas personas físicas serán sus titulares llamados “funcionarios públicos”.

Pues bien, para el caso de que el ordenamiento jurídico prevea que para la asignación de los titulares de los órganos de gobierno se deban llevar a cabo procedimientos electivos, éstos se llevarán a cabo con la participación del pueblo político (ciudadanía) a través del sufragio, para que sean ellos quienes elijan a los titulares de los órganos de gobierno respectivos.¹²

De esta forma resulta que lo que en realidad significa la llamada división o separación de poderes, no es sino la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder público a través de una distribución de funciones.

En definitiva, el poder público se encuentra acotado o delimitado por el derecho desde diversos ángulos, de entre las cuales se destacan las siguientes:

¹² Cfr. *ibidem*, pp. 523-531.

En primer lugar, en un sistema democrático todos los órganos de gobierno de un Estado deben actuar conforme con la Constitución, ello debido a que ningún acto del poder público es válido si no se ajusta a las prescripciones jurídicas que lo regulan, *“principio de supremacía constitucional”*, que condiciona la validez de todos los actos de autoridad a que estén de acuerdo con la misma. De esta forma, la Constitución se ha convertido en un instrumento jurídico eficaz en las limitaciones que el derecho impone al poder estatal.

Por otra parte y de una manera más substancial, los derechos fundamentales de los gobernados también fijan un límite a la acción de las autoridades estatales, ya que éstos operan a manera de un sistema de vínculos y límites a la acción de los poderes públicos.¹³

En la actualidad, su importancia institucional es indudable, puesto que se han instituido como categoría dogmática en los ordenamientos constitucionales modernos, a tal punto que la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 afirma: *“Toda sociedad en la que no están garantizados los derechos no tiene una Constitución.”*

Lo anterior se refuerza con la reciente proliferación de instrumentos de carácter internacional en materia de derechos humanos, cuyo objetivo y finalidad es la protección y tutela efectiva de los derechos fundamentales de los gobernados.

El Estado Mexicano ha firmado y ratificado diversos instrumentos internacionales en esta materia,¹⁴ importándonos para la presente exposición aquéllos que imponen a nuestro Estado la obligación de respetar y tutelar el pleno disfrute de los derechos fundamentales de carácter político-electoral.

En este marco encontramos al efecto: a) La Declaración Americana de los Derechos del Hombre; b) La Declaración Universal de los Derechos del

¹³ Vid. Ibañez Perfecto, Andrés. “Democracia con jueces”, en: Malem, Jorge/ Orozco Henríquez, José de Jesús/ Vázquez, Rodolfo (Comps.) *Función Judicial. Ética y Democracia*, op. cit., pp. 245-247 y 252-256.

¹⁴ Vid. Pedroza de la Llave, Susana Thalia y García Huante, Omar (Comps), “Compilación de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos Firmados y Ratificados por México 1921-2003”. Tomos I y II, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2003.

Hombre; c) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y; c) La Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”.

Los cuales en su parte conducente establecen:

DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE.¹⁵

Derecho de sufragio y de participación en el gobierno.

Artículo XX.- Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

Derecho de asociación.

*Artículo XXII.- Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden **político**, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.*

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS.¹⁶

Artículo 21.1.- Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2.- Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

¹⁵ Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, mediante resolución XXX, Bogotá, Colombia. Fecha de adopción: 2 de mayo de 1948.

¹⁶ Adoptada por la Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones, 217 A (III) Fecha de adopción: 10 de diciembre de 1948.

3.- La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS.¹⁷

Artículo 25.- *Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:*

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS "PACTO DE SAN JOSÉ DE COSTA RICA."¹⁸

¹⁷ Depositario. ONU. Lugar de adopción: Nueva York, E. U. A. Fecha de adopción: 16 de diciembre de 1966. Vinculación de México: 23 de marzo de 1976. Adhesión. Aprobación del senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, general; 23 de junio de 1981, México. Publicación del decreto de promulgación en el Diario Oficial de la Federación: miércoles 20 de mayo de 1981. Fe de erratas: 22 de junio de 1981. Última modificación Diario Oficial: 16 de enero de 2002. Retiro parcial de la reserva que el gobierno de México formuló al artículo 25, inciso b).

¹⁸ Depositario: OEA. Lugar de adopción: San José de Costa Rica. Fecha de adopción: 22 de noviembre de 1969. Vinculación de México: 24 de marzo de 1981, adhesión. Aprobación del senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981. Entrada en vigor: 18 de julio de 1978, general; 24 de marzo de 1981, México. Publicación del decreto de promulgación en el Diario Oficial de la Federación: jueves 7 de mayo de 1981. Última modificación Diario Oficial: 17 de enero de 2002, aprobadas por el senado el 10 de diciembre de 2001. Decreto por el que se aprueba el retiro parcial de las declaraciones interpretativas y de la reserva, que el gobierno de México formuló al párrafo 3 del artículo 12 y al párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

ARTÍCULO 23.- Derechos Políticos

1.- Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2.- La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente , en proceso penal.

Como se observa, es indudable la importancia institucional que han adquirido los derechos político-electoral de los gobernados a nivel internacional, consagrándolos como derechos fundamentales susceptibles de ser garantizados frente a cualquier acto de autoridad que pueda lesionarlos o vulnerarlos.

Finalmente, no debe pasar por alto la jerarquía o grado de prevalencia que poseen dichos ordenamientos en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que son considerados Ley Suprema de toda la Unión que se encuentran jerárquicamente por encima de las leyes federales y en segundo plano respecto de la Constitución Federal, según la tesis P.LXXVII emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia

de la Nación, publicada en el tomo X del Semanario Judicial de la Federación en noviembre de 1999 que establece:

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto

*importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: **"LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."**; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal."¹⁹*

Por consiguiente, se entiende que son diversas las instituciones que tienden a limitar la actuación de los órganos de gobierno de un estado (división de poderes, tratados internacionales, supremacía constitucional, cartas de

¹⁹ Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Noviembre de 1999 Tesis: P. LXXVII/99 Página: 46 Materia: Constitucional Tesis aislada. Precedentes. Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve. Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."

derechos fundamentales, justicia constitucional, etc.), pero en todos los casos su intención y razón de ser es: el asegurar que los individuos estén protegidos y garantizados contra el abuso de poder.²⁰

1.4.- La función jurisdiccional y su importancia para la defensa de los derechos de los gobernados en las democracias constitucionales.

El papel protagónico asumido por los jueces en los sistemas democráticos contemporáneos obedece, en gran medida, a que no sólo tienen la facultad de dirimir las disputas procesales tradicionales, ya que éstas se le han reforzado en el sentido de mayor jurisdicción, esto es, de una amplitud competencial en la aplicación del derecho, incluidas en este rubro: las resoluciones en materia de controversias entre poderes públicos, así como los conflictos de índole supranacional.²¹

Por otra parte, la intervención de los órganos legislativos en la elaboración de leyes para regular jurídicamente todos los ámbitos del actuar social ha traído como consecuencia una expansión en la esfera de las decisiones del juez, de tal forma que allí donde hay una ley existe también un juez que en cualquier momento puede verse investido con la facultad de interpretarla y aplicarla.

De hecho, en la actualidad, los tribunales tienden a ser utilizados como auténticos canales de articulación de las demandas sociales insatisfechas, como lo es, en su caso, para la reivindicación de los derechos fundamentales —ya sean individuales o colectivos— transgredidos.²²

²⁰ Vid. Begué Guerra, Alberto. “Democracia y Control de Constitucionalidad: Los Derechos Político-Electorales del ciudadano y el Acceso a la Justicia”. Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, pp. 8-17.

²¹ Garzón Valdez, Ernesto. “El papel del poder judicial en la transición democrática”, en: Malem, Jorge/ Orozco Henríquez, José de J./ Vazquez, Rodolfo (Comps.) *La Función judicial. Ética y Democracia*. Barcelona, Gedisa, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2003, pp. 129-142.

²² Vid. Guarnieri, Carlos y Pederzoli, Patrizia. “Los jueces y la política” en: Ruíz de Azua, Miguel Ángel (trad.) *Poder Judicial y democracia*. Madrid, Taurus, 1999, pp. 20-27.

Es por ello que el reforzamiento del poder judicial se ve como un elemento positivo,²³ en atención a que refuerza las garantías del gobernado consagradas en la Constitución.

En definitiva, corresponde a los jueces dar plena efectividad a los derechos individuales y colectivos de los gobernados, ya que son éstos quienes materializan la norma jurídica emitida por el legislador aplicándola a un caso concreto, de ahí que *“...una democracia con un poder judicial fuerte sea sencillamente una democracia más fuerte, porque es un régimen en el que los derechos de los ciudadanos están mejor tutelados”*²⁴.

1.5.- La legitimación democrática de los jueces.

Legitimación y democracia son temas indisoluble pues el ejercicio del poder necesita legitimarse en virtud de la voluntad general. Con razón se ha dicho que la legitimación de los titulares de los órganos de gobierno de un estado depende de su conformidad con la voluntad general tanto en la designación como en el ejercicio de su encargo. En la actualidad, la legitimación del poder judicial sólo puede ser expresada en términos argumentativos, tal y como veremos a continuación.

La legitimación que poseen los titulares de los órganos jurisdiccionales no es formal, es decir, no depende del sufragio como en el caso de los órganos legislativo y ejecutivo, sino que su legitimación es materialmente democrática.²⁵ Lo anterior es así, dado que su función es esencial para garantizar la observancia de los derechos fundamentales consagrados en la norma jurídica,

²³ Vid. Carbonell, Miguel. “El nuevo papel del poder judicial y la transición a la democracia en México” en: Hernández, María A./ Valades Diego (Copms.) *Estudio sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro I. Frías*, Serie doctrina jurídica. Núm 146. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003, pp. 9-18.

²⁴ Ibidem p. 26.

²⁵ Vid. Ibañez Perfecto, Andrés. “Democracia con jueces”, en: Malem, Jorge/ Orozco Henríquez, José de Jesús/ Vázquez, Rodolfo (Comps.) *Función Judicial. Ética y Democracia*, op. cit., pp. 250-260.

por lo que su actuación debe ajustarse, de manera primordial, a lo prescrito en la Ley Fundamental, siendo ésta su vía de conexión con la soberanía popular.²⁶

En conjunto, los jueces no sólo están facultados sino que están obligados a examinar, de conformidad con su ámbito competencial, la legitimidad constitucional de los actos de autoridad que, a su juicio, no guarden la necesaria relación material de coherencia con la Ley Suprema.

1.6.- Principales conflictos político-electorales que se suscitan en una democracia.

Al hablar de conflictos político-electorales se hace referencia a dos conceptos distintos a saber, por un lado el concepto de “política”, y, por el otro, el de “materia electoral”; que no obstante ser distintos, uno se configura en el género del otro, pues la materia electoral es indiscutiblemente de naturaleza política aunque la política no se reduce exclusivamente a los márgenes de lo electoral, puesto que es mucho más extensa.

En términos generales, la política es “...una actividad encaminada a la constitución, desarrollo y funcionamiento del poder público...”²⁷; es una actividad que por “...regla es constructiva y desemboca en creaciones jurídicas, en leyes, instituciones y órganos de autoridad, con los cuales se estructura la vida social...”²⁸

Pues bien, una de las formas en las que se manifiesta dicha actividad, se refiere o está encaminada a la obtención del poder público mediante la realización de procedimientos electivos, surgiendo con ello la denominada

²⁶ ibidem, p. 250.

²⁷ Serra Rojas, Andrés. “Ciencia Política: La Proyección Actual de la Teoría General del Estado”, 18ª ed., México, Porrúa, 2002, p. 86.

²⁸ Galván Rivera, Flavio. “Derecho Procesal Electoral Mexicano”, México, Porrúa S.A., 2002, p. 207.

“materia electoral”, cuya teleología se dice que es “...la regulación de las relaciones de poder, entre los grupos que aspiran a su obtención...”.²⁹

Por lo que se refiere a la relación existente entre ésta (materia electoral) y el derecho electoral, se debe advertir que esta última, en cuanto disciplina jurídica autónoma, tiene como objeto de estudio a la primera.³⁰ Por consiguiente, aquella rama del derecho denominada como “derecho electoral”, tiene por objeto de estudio de un modo exclusivo, inmediato y directo a la materia electoral, entendiéndose por ésta como el conjunto sistematizado de hechos, actos y procedimientos jurídicos cuyo fin mediato o inmediato es la realización de las elecciones indispensables para la renovación de los depositarios del poder público basado en el voto de los ciudadanos.³¹

En este sentido y por lo que se refiere al contenido de la materia electoral, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado:

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

²⁹ Covarrubias Dueñas, José de Jesús. “Derecho Constitucional Electoral”. 2ª ed., México, Porrúa, 2002, p. 114.

³⁰ Vid. Nohlen, Dieter. “Derecho Electoral” en: Nohlen, Dieter / Picado, Sonia / Zovatto, Daniel. (Comps.) *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 17-21.

³¹ Apuntes de la clase de Derecho Electoral, impartida por el doctor Flavio Galván Rivera en la Facultad de Derecho de la UNAM, 2004.

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.³²

Pues bien, como en cualquier otra rama del derecho, se pretende que las normas jurídicas de naturaleza electoral sean observadas regularmente en forma espontánea por los destinatarios de la misma y que, sólo por excepción, se recurra a instancias jurisdiccionales o de cualquier otra índole en busca de la resolución que ponga fin a las controversias suscitadas en la misma.

Sin embargo, el conflicto de intereses es un elemento constante en todo fenómeno social, y el ámbito regulado por el derecho electoral no puede constituirse en la excepción, por cuanto a que “...*el conflicto es un elemento recurrente en un procedimiento comicial...*”³³, “...*la lucha por el poder, en este caso, entre diversos partidos políticos con intereses encontrados, conlleva a un constante choque de fuerzas contrarias durante el desarrollo del procedimiento electoral...*”³⁴

Consecuentemente, resulta evidente que los denominados conflictos político-electorales nacen de la transgresión a la normatividad electoral, con la consecuente vulneración o afectación de aquellos derechos o intereses jurídicamente tutelados como son: los derechos a votar y ser votado; los de asociación y libre afiliación político-electoral; así como los derechos relativos a exigir un respeto estricto al pluralismo político; a participar en condiciones equitativas y de igualdad en las contiendas electorales; a un acceso equitativo de los partidos políticos al financiamiento público; a la celebración de elecciones periódicas, libres y auténticas; al establecimiento del sufragio universal, libre, secreto y directo; así como al establecimiento de una adecuada integración de los órganos objeto de representación política; entre otros.

³² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Parte: III, Marzo de 1996. Tesis: P. CXXVI / 95
Página: 458.

³³ Orozco Henríquez, José de Jesús. “Derecho Electoral y resolución de conflictos” en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, núm. 11, México, , 1999, p. 39.

³⁴ Idem.

Finalmente, cabe señalar que la finalidad de la justicia electoral es y ha sido *“...la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos y, en su caso, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, la justicia de los actos y procedimientos electorales.”*³⁵

1.7.- Algunas consideraciones en torno al caso de México.

A lo largo del presente capítulo se ha destacado la creciente importancia del papel que desempeñan los órganos jurisdiccionales en la transición y consolidación de las democracias; se ha señalado que son precisamente los jueces quienes, en última instancia, hacen posible el disfrute de los derechos fundamentales, entre ellos, los de carácter político-electoral; y que no basta con la consagración formal de los derechos en las normas supremas de los estados sino en su observancia real y efectiva.

Sin embargo, tales condiciones no se cumplen tratándose del sistema jurídico mexicano, toda vez que en la actualidad, a causa de la resolución emitida por la Corte en la contradicción de tesis 2/2000-PL, los ciudadanos no cuentan con ningún mecanismo de defensa por virtud del cual puedan ser restituidos en el goce de sus derechos cuando los actos o resoluciones que los afecten se encuentren fundados en leyes electorales contrarias a la Carta Magna, tal y como lo examinaremos a través de los capítulos siguientes.

³⁵ Ibidem, p. 40.

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y LOS CONFLICTOS POLÍTICO-ELECTORALES.

2.1.- Las primeras resoluciones de la Corte.

El abstencionismo por parte de la Suprema Corte de Justicia en la resolución de los conflictos político-electorales es una cuestión de naturaleza histórica, la cual se remonta al año 1847 con la creación del juicio de amparo, así como con la introducción de “los derechos del hombre” en la Constitución de 1857.³⁶

Desde ese entonces, una de las cuestiones más debatidas al respecto era saber si el amparo que protegía esencialmente los derechos de hombre, protegía igualmente los derechos político-electorales del ciudadano; pues en aquella época se habían estado presentado múltiples juicios de amparo impugnando la legitimidad de las autoridades de los estados de la República, alegando violaciones tanto a las Constituciones locales como a las leyes electorales respectivas.

Durante el transcurso de estos años, la Suprema Corte resolvió diversos amparos de una manera particularmente contradictoria e inestable —ya que en ocasiones entraba al fondo del asunto y en otras se negaba a hacerlo argumentando diversos razonamientos—; por lo que se hizo urgente adoptara una sola postura respecto a la problemática de intervenir o no intervenir en los conflictos de naturaleza político-electoral.

El primero en notar estas discrepancias fue el insigne jurista José María Iglesias al señalar: *“A la vez que ésta había pronunciado las sentencias de 2 de diciembre de 1871 y de 26 de marzo de 1873, una por unanimidad y otra ya por simple mayoría, en la que se declaraba que los estados en uso de su soberanía, eran los únicos que podían decidir sobre la legitimidad de las*

³⁶ Vid. Terrazas Salgado, Rodolfo. “ El Juicio de Amparo y los Derechos Político-Electorales” en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, núm. 2, 1999, pp. 101-111.

autoridades en el régimen interior...³⁷, y que “...sólo a las legislaturas de los estados tocaba, como cuerpo electoral, calificar y apreciar los vicios que hubieren en la elección de diputados a las mismas, y a la declaración relativa a los gobernadores...³⁸, también, “...había pronunciado las sentencias de 28 de junio de 1872, con excepción de un solo voto; de 18 de julio de 1872, con excepción de un solo voto también, de 12 de noviembre de 1872, y de 14 de diciembre de 1872, ambas por mayoría, en las cuales se estableció el principio de que cabía en las facultades de los tribunales de la federación decidir en determinados casos sobre la legitimidad de las autoridades de los estados.”³⁹

De esta suerte, resulta que es a partir de 1872 cuando la Suprema Corte de Justicia empieza a adoptar una posición intervencionista —respecto a los asunto de naturaleza político-electoral—, por lo que estas resoluciones se consideran los precedentes más remotos de la tesis de la “incompetencia de origen”.

La tesis de la “incompetencia de origen” se basó en una interpretación sistemática de los artículos 16 y 126 de la Constitución Federal de 1857, pues por virtud del primero se estableció que por “autoridad competente” se comprendía la legitimidad original de la autoridad electa; es decir, que si un funcionario era elegido aun en contra de lo dispuesto por la Constitución, dicha autoridad tenía incompetencia de origen al existir violación expresa al artículo 16 constitucional. Aunado a lo anterior, se añadía que, en caso de presentarse una irregularidad constitucional de tal magnitud, traería consigo la violación flagrante del principio de supremacía constitucional.

2.2.- La tesis Iglesias y el amparo Morelos.

La intervención de don José María Iglesias en el perfeccionamiento de la tesis de “la incompetencia de origen” fue fundamental, ya que gracias a él se logro

³⁷ Citado por Galván Rivera, Flavio, “Derecho Procesal Electoral Mexicano”. Op. cit., pp. 211,212.

³⁸ Idem.

³⁹ Idem.

llevar a su máximo esplendor dicho pensamiento que, con el tiempo, llegó a convertirse en el fundamento jurídico por virtud del cual el Poder Judicial pudo conocer y resolver cuestiones relacionadas con la materia electoral.

Sin embargo, la tesis de la incompetencia de origen “...no fue creación de Iglesias sino que se había aceptado por la Corte con anterioridad a que este ilustre magistrado la presidiera; durante 1872 y parte de 1873 nuestro más alto tribunal ya había resuelto por mayoría, varios juicios de amparo en la materia político-electoral respecto de la legitimidad de las autoridades demandadas. Lo que hizo Iglesias fue perfeccionar dicho criterio, conforme a la corriente doctrinal de la época durante la cual no existía duda de que la Suprema Corte pudiese examinar por medio del juicio de amparo la violación de los derechos político-electorales.”⁴⁰

Al ocupar Iglesias el cargo de presidente de la Suprema Corte de Justicia se definió como criterio general en este asunto, la tesis de la “incompetencia de origen” que señalaba: “El amparo cabe contra los actos de autoridad incompetente; cabe por lo mismo contra los actos de las falsas autoridades, de las autoridades ilegítimas, a quienes su ilegitimidad quita toda competencia.”

Para nadie es un secreto que la asunción formal de una postura francamente intervencionista en la materia que nos ocupa, se dio precisamente cuando el eminente jurista —Iglesias— ocupó el cargo de Presidente de la Suprema Corte de Justicia, sentándose las bases de la “tesis Iglesias” sobre “incompetencia de origen” a raíz del célebre amparo Morelos.

El denominado “amparo Morelos” fue objeto de conocimiento por parte de la Suprema Corte de Justicia en 1874 —pues tuvo que resolverlo en revisión—. Dicho amparo había sido promovido por varios hacendados del Estado de Morelos (patrocinados por Isidro Montiel y Duarte), quienes impugnaron la Ley

⁴⁰ Duarte Rivas, Rodolfo. “Antecedentes Históricos de la Justicia Político-Electoral en México” en: Elías Musi, Edmundo (Coord.) *Evolución Histórica de las Instituciones de la Justicia Electoral en México*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, p. 41.

de Hacienda local de octubre de 1873 por considerarla violatoria del artículo 16 de la Constitución Federal. Los hechos fueron los siguientes:

- a) El ciudadano Vicente Llamas había sido electo diputado a la legislatura del estado, a pesar de que la Constitución local prohibía su elección, por ser Jefe Político del Distrito de Jonacatepec y precisamente con él, se había integrado el quórum en la legislatura que discutió y aprobó la impugnada Ley de Hacienda;
- b) El General Leyva, quien había promulgado la ley, había sido reelecto Gobernador, no obstante que la Constitución Local, no reformada en los términos por ella prescritos, prohibía su reelección; y
- c) Aún suponiendo debidamente reformada la Constitución particular del Estado, sería siempre nula la reelección del señor Leyva, por no haber reunido los dos tercios de votos, exigidos en la pretendida reforma.

Después de un minucioso estudio, la Suprema Corte resolvió —por mayoría de seis votos contra cuatro— que era procedente otorgar el amparo solicitado porque, en el caso particular, existía violación al artículo 16 de la Ley Suprema, al considerar que tenía “incompetencia de origen” todo funcionario que fuese nombrado contra lo dispuesto por la Constitución y las leyes respectivas.

Meses después de resolver el denominado “amparo Morelos”, la Suprema Corte volvió a conocer de un asunto substancialmente igual; era un juicio de amparo interpuesto contra actos del gobernador del estado de Puebla; los quejosos alegaban que el gobernador había sido reelecto a pesar de la prohibición contenida en la Constitución Poblana.

La Corte amparó nuevamente a los quejosos, y, en su ejecutoria, consignó: *“No basta la decisión de un colegio electoral, cualesquiera que sea su formación y*

*su categoría, para dar validez a actos viciados por una notoria inconstitucionalidad.*⁴¹

La tesis del ministro Iglesias fue duramente atacada por políticos y juristas de la época, quienes consideraban peligrosas las crecientes facultades que la Corte asumía para sí. Iglesias, para fortalecer sus argumentos, publicó su “Estudio Constitucional sobre las facultades de la Corte de Justicia”, en donde de forma elocuente desarrolló una serie de argumentos tendientes a sustentar las conclusiones que permitieron a la Corte sentar la tesis referida.⁴²

No obstante, “...el escándalo se hizo patente y tan grande fue la alarma, que el Congreso de la Unión expidió la Ley de 18 de mayo de 1875, en la cual, prohibió bajo penas severas, que la justicia federal juzgara las declaraciones de los colegios electorales.

*La reacción de Iglesias fue enérgica por lo que calificó a la ley de inconstitucional, a pesar de ello, poco después, un juez de distrito del Estado de Jalisco, la consideró válida y la aplicó, razón por la cual, a petición de Iglesias, se le suspendió en el cargo, como medida disciplinaria y la Suprema Corte de Justicia siguió juzgando las resoluciones de los colegios electorales, sin que el Congreso de la Unión aplicara las sanciones previstas en la ley de 18 de mayo de 1875.*⁴³

2.3.- El contrapunto de Ignacio L. Vallarta.

Durante la presidencia de Iglesias en la Corte siguió aplicándose la tesis de la “incompetencia de origen”; sin embargo, la historia marcó un rumbo diferente el

⁴¹ Vid. De la Peza, José Luis. “Notas sobre la Justicia Electoral en México” en: Orozco Henríquez, José de Jesús (Comp.) *Justicia Electoral en el umbral del siglo XX. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1999, p. 830-831.

⁴² Vid. Martínez Porcayo, Fernando Ojesto. “Evolución de la Justicia Electoral en México” en: Orozco Henríquez, José de Jesús (Coord.) *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*. México, Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Idea Internacional y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999, p. 295.

⁴³ Galván Rivera, Flavio. “Derecho Procesal Electoral Mexicano”. op. cit., p. 210 y 211.

26 de octubre de 1876, cuando el Congreso de la Unión declaró reelecto como presidente de la República a Sebastián Lerdo de Tejada, no obstante que las elecciones no habían sido apegadas a derecho.

En efecto, "...al realizarse los comicios para la reelección del Presidente Lerdo, un número considerable de electores se abstuvo de votar. En por lo menos nueve estados las elecciones se hicieron mediante la eliminación de las autoridades constitucionales, bajo la presión de los comandantes militares, los fraudes, las suplantaciones, la corrupción y los abusos de todo género se presentaron en una escala de notorio escándalo, la opinión pública era de que no había habido una elección conforme a derecho.

El 16 de septiembre iniciaron las sesiones del Congreso, para hacer el cómputo de los votos electorales, y después de una espera prolongada que tenía por objeto diluir la crisis por la cuestión electoral, el 26 de octubre se expidió el decreto que declaraba válida la reelección de Lerdo de Tejada. Don José María Iglesias desconoció la legitimidad de la declaración sobre las elecciones realizada por el Congreso y se separó de la Corte, aclarando que ello no implicaba su renuncia.”⁴⁴

Fue en este contexto que Iglesias redactó un manifiesto a la nación en el que señaló: “Me encuentro en una disyuntiva inevitable o acepto lo que a mis ojos es un verdadero golpe de Estado y entonces me hago a sabiendas cómplice de un atentado contra la Constitución; o para esquivar esa complicidad, tengo que oponerme abiertamente al atentado. La elección no puede ser dudosa para un hombre de honor”. Finalizando su escrito con la frase: “Sobre la Constitución nada, nadie sobre la Constitución”.

Quien finalmente resultó vencedor fue don Porfirio Díaz, quien una vez en Palacio Nacional designó a Don Ignacio L. Vallarta como Secretario de Relaciones Exteriores. Posteriormente, en mayo de 1877 fue electo Presidente

⁴⁴ Martínez Porcayo, Fernando Ojesto. “Evolución de la Justicia Electoral en México”, en: Orozco Henríquez, José de Jesús (Coord.) *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*. op. cit., p. 297.

de la Suprema Corte de Justicia, cargo que en realidad desempeñó hasta 1878.

Una vez instalado Vallarta como presidente de la Corte, se promovió un amparo ante un Juez de Distrito de Puebla, interpuesto por el Lic. León Guzmán, Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla en contra de la Legislatura Local, quien, erigida en gran jurado, procedió a juzgarlo por haberse negado a reconocer al gobernador y a la propia legislatura al considerarlos usurpadores del poder público. El juez federal le otorgó el amparo al concluir que no constituía autoridad competente la “reunión de personas que con pretensiones de legislatura se erigió en gran jurado”.

En revisión efectuada por la Suprema Corte se decidió confirmar la sentencia, considerando que no se había integrado adecuadamente la legislatura y que, por lo tanto, la misma no era autoridad competente para resolver la responsabilidad del Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla. A pesar de ello, Vallarta formuló su voto particular en contra de la resolución de mérito tomada por los entonces ministros de la Corte: Ignacio M. Altamirano, Ignacio Ramírez, Ezequiel Montes, Manuel Alas, Antonio Martínez de Castro, Miguel Blanco, José María Bautista, Juan M. Velazquez, José Manuel Saldaña, José Eligio Muñoz y Pedro Dionisio de la Garza y Garza.

Para Vallarta los amparos promovidos con la finalidad de que se decretase la “incompetencia de origen”, provocaban la búsqueda de la ilegitimidad de las autoridades mediante el examen de hechos consumados y consentidos. Señalaba que si la Corte tuviera el poder suficiente para juzgar la legitimidad de los funcionarios *“sin más límite que el que ella misma se marcara”*, se constituiría no sólo en un poder inconstitucional, sino en un poder arbitrario y despótico.

De acuerdo con Vallarta, el hecho de involucrar al poder judicial en cuestiones políticas hacía que dicho poder deformara la naturaleza de sus funciones: *“La Corte en su calidad de Tribunal no puede más que administrar justicia, más que confrontar el acto reclamado con el texto constitucional que se dice violado por*

*él, para de ahí deducir si es procedente o no el amparo: entrar aquí en aquellas consideraciones (políticas) es exponerse a sacrificar los intereses permanentes de la Justicia a las exigencias veleidosas de la política, es desnaturalizar las funciones augustas de este Tribunal.*⁴⁵

Posteriormente —en 1881—, es decir 3 años después de haber sido resuelto el asunto de referencia, la tesis Vallarta triunfó en la Corte a través del caso de Don Salvador Dondé, quien patrocinado por Jacinto Pallares interpuso demanda de amparo ante un Juez de Distrito del Estado de Campeche, en contra del Tesorero General de la Entidad, aduciendo, entre otros argumentos, violación al artículo 16 de la Constitución Federal, al considerar que le cobraba impuestos una autoridad afectada de “incompetencia de origen”, dado que era ilegítima por haber sido designado por un gobernador ilegítimo también, en virtud de que no tenía el carácter de Titular del Ejecutivo en los términos de la Constitución Local y del Plan de Tuxtepec.

En sesión del 6 de julio de 1881, por mayoría de votos, la Suprema Corte resolvió modificar la sentencia del juez de distrito y conceder parcialmente el amparo y protección de la Justicia de la Unión al quejoso.⁴⁶

Los argumentos contenidos en la tesis “Vallarta” fueron, en resumen, los siguientes:

- “1.- Elaboró una interpretación distinta a la de Iglesias respecto del concepto de “autoridad competente”.

- 2.- Consideraba que la legitimidad se refería a requisitos o cualidades atribuibles a la persona designada o electa para un determinado cargo público, en tanto que la competencia aludía al conjunto de facultades que delimitaban el ámbito de acción de un órgano de autoridad,

⁴⁵ De la Peza, José Luis. “Notas sobre la Justicia Electoral en México” en: Orozco Henríquez, José de Jesús (Comp.) *Justicia Electoral en el umbral del siglo XX. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. op. cit., p. 833; y Martínez Porcayo, Fernando Ojesto. “Evolución de la Justicia Electoral en México”, en: Orozco Henríquez, José de Jesús (Coord.) *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*. op. cit., pp. 298 y 299.

⁴⁶ Vid. Galván Rivera, Flavio. “Derecho Procesal Electoral Mexicano”, op. cit., pp. 220 y 221.

consecuentemente se trataba de ideas diferentes que no debían ser confundidas.

3.- Señalaba que al analizar a través del juicio de amparo diversos aspectos de legitimidad, se desnaturalizaba su esencia como garante del orden jurídico, ya que dicho estudio entrañaba invariablemente cuestiones políticas.

4.- Aducía que el juicio de amparo había sido instituido para la protección exclusiva de los “derechos del hombre”, de manera que, siendo éstos los inherentes a la naturaleza humana con carácter de inalienables e imprescriptibles, no podían dar cabida dentro de ellos a los derechos políticos, pues la titularidad de los mismos sólo correspondía a los ciudadanos.⁴⁷

Dichos razonamientos fueron determinantes para erradicar definitivamente la tesis de la incompetencia de origen y así establecer una nueva jurisprudencia en el sentido de que la cuestión de legitimidad es únicamente política y no correspondía a la justicia federal resolverla a través del juicio de amparo.

2.4.- La improcedencia jurisprudencial y legal del juicio de amparo en la materia política-electoral.

Al entrar en vigor la Constitución Política de 1917, la situación de improcedencia del juicio de amparo respecto a la materia electoral siguió en el mismo tenor, es decir, de no intervención por parte del poder judicial en esta clase de asuntos.⁴⁸

⁴⁷ Vid. De la Peza, José Luis. “Notas sobre la Justicia Electoral en México”, en: Orozco Henríquez, José de Jesús (Comp.) *Justicia Electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. op. cit., p. 834.

⁴⁸ Vid. Terrazas, Salgado, Rodolfo. “El Juicio de Amparo y los Derechos Político-Electorales” en: *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral*. op. cit., pp. 101-111.

Cabe hacer notar que la primera ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal (ley de amparo), publicada en el Diario Oficial en octubre de 1919, no estableció causal de improcedencia respecto a la materia electoral. Sin embargo, ello no fue óbice para que la Suprema Corte de Justicia desechara las demandas de amparo aplicando diversos criterios jurisprudenciales como los siguientes:

DERECHOS POLÍTICOS. *La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales⁴⁹.*

DERECHOS POLÍTICOS. AMPARO IMPROCEDENCIA POR VIOLACIÓN A. *La afectación de estos derechos no puede ser reclamada en el juicio constitucional, que está instituido exclusivamente para garantizar la efectividad de las garantías individuales, consignadas en los veintinueve primeros artículos de la Constitución Federal, y no para proteger los derechos políticos otorgados únicamente a los mexicanos, que tienen la calidad de ciudadanos.⁵⁰*

INCOMPETENCIA DE ORIGEN. *La Corte ha sostenido el criterio de que la autoridad judicial no debe intervenir para resolver cuestiones políticas que incumben, constitucionalmente a otros poderes; en el amparo no debe juzgarse sobre la legalidad de la autoridad, sino simplemente sobre su competencia; pues si se declara que una autoridad señalada como responsable propiamente no era autoridad, el amparo resultaría notoriamente improcedente. Sostener que el artículo 16 de la Constitución prejuzga la cuestión de legitimidad de las autoridades, llevaría a atacar la soberanía de los estados sin fundamento constitucional y por medio de decisiones de un poder que, como el judicial, carece*

⁴⁹Quinta Época: Tomo IV, p. 862. Heredia Marcelino.
Tomo IV, p. 1135. Guerra Alvarado José y coags.
Tomo VI, p. 463. Orihuela Manuel y coags.
Tomo VII, p. 941. Ayuntamiento de Acayucan.
Tomo LVIII, p. 1312. Villa García, vecinos de.

⁵⁰ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera parte, Tribunal Pleno, p. 664.

*de facultades para ello, convirtiéndose en un árbitro de la existencia de poderes, que deben ser independientes de él.*⁵¹

Posteriormente, el 10 de enero de 1936, fue publicada una nueva Ley de Amparo (hoy vigente), en la cual se estableció por primera vez, de manera expresa, la improcedencia del juicio de amparo respecto a la materia electoral al señalar:

Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:

...

VII.- Contra las resoluciones o declaraciones de los presidentes de casilla, juntas computadoras o colegios electorales en materia de elecciones.

VIII.- Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente.

...

A decir del insigne jurista Juventino V. Castro, la implantación legal de dichas causales de improcedencia obedece a que *"...realmente el proceso de amparo no fue creado para garantizar el respeto de los derechos políticos, que en una u otra forma se refieren a la estructura democrática del país, así como de su tradición republicana, todo lo cual es un tema bien diferente a los derechos públicos subjetivos cuya integridad defiende el juicio de amparo.*

Por otra parte, debe entenderse que si la acción de amparo abarcara inclusive la discusión sobre la legitimidad de las elecciones públicas o del proceso electoral en toda su extensión, probablemente se distorsionaría en forma tal nuestro proceso constitucional que lo haría explotar en su base, introduciría una rémora en la vida cívica del país, e impediría que el Poder Judicial Federal

⁵¹ Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985, p. 272.

*se dedicara a la misión que se le encomendó en forma destacada al crearse dicho proceso de amparo. Bueno o malo nuestro sistema de calificación de elecciones y manejo del proceso electoral, debe tener una ubicación litigiosa totalmente separada del juicio que examina los ataques a las libertades individuales, y no puede admitirse una mezcla con otros fenómenos sociales, de carácter político colectivo que tiene una finalidad totalmente distinta.*⁵²

Por su parte, el maestro Alfonso Noriega Cantú señala: *“Las causales de improcedencia contenidas en las fracciones VII y VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, tienen su origen, precisamente, en circunstancias de carácter político, y más aún, derivan de la tesis general y constante tanto de la teoría como de la práctica de nuestro juicio de amparo, en el sentido de que éste es improcedente cuando se hace valer en contra de actos políticos.*

*Efectivamente, desde que se encontraba en vigor la Constitución de 1857, se planteó ante los tribunales federales, el problema relativo a la procedencia de los juicios de amparo que se hacían valer en contra de la violación de derechos políticos y desde entonces, el criterio uniforme de la Suprema Corte de Justicia, ha sido en el sentido de que los mencionados derechos no están protegidos por el capítulo primero de la Constitución y por tanto, la presunta violación de los mismos, no puede considerarse como una violación a las garantías individuales, que hiciera procedente el juicio de amparo.*⁵³

Finalmente, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988, fue modificada la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo para quedar como sigue:

Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:

...

VII.- Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.

⁵² Castro, Juventino V. “Lecciones de Garantía y Amparo”. 13ª ed., México, Porrúa, 2004, pp. 374 y 375.

⁵³ Noriega Cantú, Alfonso. “Lecciones de Amparo”. 6ª ed., México. Porrúa, 1999, pp. 410-412.

Respecto a dicha modificación, el catedrático Rodolfo Terrazas Salgado precisa: “...consideramos que los motivos de fondo que inspiran y justifican la existencia de la causal en comento siguen siendo exactamente los mismos, y su nueva redacción es mucho más genérica al no incurrir en el ‘casuismo’ de señalar en específico un tipo de organismo o autoridad electoral, como lo hacía la causal anterior al referirse a ‘presidentes de casilla’, ‘juntas computadoras’ y ‘colegios electorales’, y comprender en general a ‘organismos y autoridades en materia electoral’ ,es decir, a todo aquél órgano del Estado que por su naturaleza y por sus funciones tenga que ver con la materia ‘electoral’, expresión ésta que sustituye a la de ‘elecciones’, que bien podía interpretarse en sentido estricto como referida sólo a los actos de la jornada electoral.

En consecuencia, al establecer la fracción en análisis que el amparo es improcedente en contra de las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral, la idea es sustraer de la esfera de atribuciones del Poder Judicial Federal, la posibilidad de revisar las resoluciones o declaraciones que dicte cualquier tipo de organismo o autoridad en materia electoral, basta pues que el acto impugnado se refiera a la materia electoral para que la acción constitucional resulte improcedente de acuerdo con una correcta interpretación de la fracción VII del artículo 73.⁵⁴

2.5.- El recurso de reclamación ante la Suprema Corte.

Mediante Decreto de Reformas y Adiciones de 1 de diciembre de 1977, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 del mismo mes y año, se reformó el artículo 60 constitucional, estableciéndose en ella, de manera novedosa, el recurso de reclamación.

El recurso de reclamación era competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los únicos entes legitimados para interponerlo eran los partidos políticos.

⁵⁴ Terrazas Salgado, Rodolfo. “El Juicio de Amparo y los Derechos político-electorales” en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. op. cit., p. 108.

Con ella se impugnaban las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados respecto a la elección de alguno de sus miembros y, en caso de que la Corte encontrara violaciones substanciales al desarrollo del procedimiento electoral, o en la calificación de la elección, lo hacía del conocimiento de la propia Cámara para que emitiera una nueva resolución, la cual tenía la característica de ser definitiva e inatacable.

Tal situación se consideraba un desprestigio para la Suprema Corte de Justicia y nunca fue bien aceptado en el ámbito jurisdiccional, debido a que los efectos de la resolución se circunscribían a ser una simple opinión sin carácter vinculatorio.

Respecto a este punto, José Fernando Franco González S. señala: *“Infortunadamente este recurso nunca fue bien visto toda vez que la Constitución establecía que la Corte emitiera una opinión, lo que fue interpretado por la academia y por lo propios miembros del Poder Judicial como una situación de degradación para dicho poder pues sus determinaciones no tenían fuerza vinculativa y obligatoria para la Cámara de Diputados, además de que muchos miembros de la rama judicial seguían considerando que no debían inmiscuirse en asuntos político-electorales...”*⁵⁵

El texto completo del artículo 60 constitucional que implantó el recurso de reclamación fue el siguiente:

Artículo 60.- La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un colegio electoral que se integrará por los 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por 40 presuntos diputados que

⁵⁵ González Salas, José Fernando F. “Un testimonio de la conquista del control judicial en materia electoral y de su institucionalización” en *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, p. 99.

resultaren electos en la o en las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

En la Cámara de Senadores el colegio electoral se integrará con los presuntos senadores que obtuvieren declaratoria de senador electo de la legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal.

Procede el recurso de la 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 misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita una 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 este recurso.

La ley ordinaria que reglamentó dicho recurso fue la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 30 de diciembre de 1977 que, en sus artículos 235 al 241, señalaba la procedencia del recurso, los sujetos legitimados para interponerla, los plazos, etc.

No obstante las críticas y las limitaciones inherentes al recurso de reclamación, hoy día se considera de suma importancia su estudio ya que “...volvió a poner en la palestra de la discusión el viejo debate sobre la intromisión de la Suprema Corte de Justicia en el conocimiento y resolución de asuntos caracterizados por su esencia o trascendencia política...”⁵⁶, y con ello “...se empezó a considerar la posibilidad de que fuera el Poder Judicial, en específico la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien se encargara de resolver las controversias en

⁵⁶ Galván Rivera, Flavio. “Derecho Procesal Electoral Mexicano”. op. cit., p. 246.

*materia electoral, posición que fue alcanzada veinte años después con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación...*⁵⁷

El recurso de reclamación desapareció del texto constitucional con la reforma constitucional que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1986, señalándose únicamente en su artículo 60 que la ley señalaría los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajustaran a lo dispuesto por la Constitución y las leyes.

2.6.- La acción de inconstitucionalidad.

Ahora cabe mencionar las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, en las que se reformaron y derogaron diversos preceptos constitucionales, entre ellos, el artículo 105, fracción II, en donde se facultó, a la Suprema Corte de Justicia, para que conociera de las acciones de inconstitucionalidad que tuvieran por objeto plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución — debe recordarse que dicho medio de control ya había sido instituido desde las reformas de 31 de diciembre de 1994—.

Actualmente, la Suprema Corte conoce y resuelve de las acciones de inconstitucionalidad que se presenten dentro del plazo de 30 días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha de la publicación de la ley o tratado internacional, impugnando la posible contradicción entre normas de carácter general y la Constitución (artículo 105, fracción II, párrafo segundo de la Constitución Federal; artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y artículos 1 y 60 de la Ley Reglamentaria de la Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

⁵⁷ De la Peza, José Luis. “Notas sobre la Justicia Electoral en México” en: Orozco Henríquez, José de Jesús (Comp.) *Justicia Electoral en el Umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, op. cit., p. 838.

Los sujetos legitimados para interponer dicha acción son, en exclusiva, los siguientes:

- 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 de 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 de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- 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 electorales 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 otorgó el registro.

Los efectos jurídicos que se pueden derivar de una resolución de la Suprema Corte en una acción de inconstitucionalidad son:

- a) Cuando la Corte reconozca la inconstitucionalidad de una ley o de un tratado o de una parte de éstos, y fuere aprobada dicha resolución por cuando menos ocho de los once ministros que integran el pleno, se declarará la invalidez de la norma impugnada, esto es, significará su anulación total y no podrá volver a aplicarse dicha norma.

- b) Si no se encuentra vicio de inconstitucionalidad en la ley o tratado, o bien si no se reúne la mayoría indicada de votos, el Tribunal en Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto, en estos casos seguirá en vigor la norma impugnada (artículo 72 de la Ley Reglamentaria de la Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

2.7.- Algunas consideraciones.

A lo largo del presente capítulo se han señalado las diversas posturas registradas en el decurso de la historia respecto a la intervención o no de la Suprema Corte en los asuntos de naturaleza político-electoral. De igual forma, se ha subrayado que la evolución histórica conseguida por nuestro país ha sido con el fin de colmar los vacíos que antes se presentaban a nivel constitucional y legal en esta materia.

Sin embargo, dicho sistema todavía es susceptible de perfeccionamiento, ya que por virtud de la resolución contenida en la contradicción de tesis 2/2000-PL, hoy día no es posible controvertir la constitucionalidad de actos o resoluciones en que se apliquen leyes electorales contrarias a la Carta Magna. Lo anterior es así, toda vez que la Suprema Corte determinó 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, aun a pretexto de determinar la inaplicación de ésta, tal y como lo examinaremos a lo largo de las páginas siguientes.

CREACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS TRIBUNALES ESPECIALIZADOS EN LA MATERIA ELECTORAL EN MÉXICO.

3.1.- Las reformas constitucionales en materia electoral de diciembre de 1986 y la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

La creación e instauración de tribunales especializados en conocer y resolver los conflictos que se presentan dentro del ámbito del derecho electoral es de reciente envergadura dentro del estado mexicano. Surge con la reforma constitucional de 29 de diciembre de 1986, en donde por primera vez en la historia constitucional y legal de nuestro país se ordenó la creación de un tribunal cuya competencia estribaría en la materia electoral.

Para este efecto, se instituyó al denominado “Tribunal de lo Contencioso Electoral”, calificándolo como un órgano de resolución de controversias en la materia, integrado por nueve magistrados —siete magistrados numerarios y dos supernumerarios— nombrados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos, durante los recesos del Congreso, la Comisión Permanente haría los nombramientos.

El nombramiento de los magistrados era para dos procedimientos electorales federales ordinarios y sucesivos, existiendo la posibilidad de ser ratificados.

Los requisitos que se exigían para ser magistrado de dicho tribunal eran: ser mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos políticos y civiles; tener treinta años de edad a la fecha del nombramiento y poseer, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de licenciado en derecho, debidamente expedido y registrado; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que ameritara pena corporal superior a un año de prisión, salvo el robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lesionara seriamente la fama pública, que sí constituía causa de inhabilitación, cualquiera que hubiese sido la pena; no pertenecer ni haber pertenecido al estado eclesiástico, ni ser o haber sido ministro de algún culto religioso; no tener ni

haber tenido cargo de elección popular y no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político.

Es de advertir que, aunque era un órgano enclavado dentro de la esfera administrativa y no en la judicial, se lograba que por primera vez en la historia se contara con un órgano especializado en la materia para dirimir conflictos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 60, calificó a dicho órgano estatal con el carácter de tribunal; sin embargo, el Código Federal Electoral de 1987 lo naturalizó tan sólo como un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, competente para resolver los recursos de apelación y queja (artículo 352).

Lo anterior suscitó severas críticas tanto de políticos como juristas, de entre los cuales se destaca el constitucionalista mexicano Ignacio Burgoa Orihuela, quien tras exponer una serie de observaciones llegó a las conclusiones siguientes:

“PRIMERA: El llamado “Tribunal de lo Contencioso Electoral” (Tricoel) no es un verdadero tribunal sino un órgano revisor electoral...

...

QUINTA: El sostenimiento del “Tricoel” implica una pesada carga para el erario público y, por ende, para el pueblo de México, sin beneficio efectivo para la democracia mexicana por carecer dicho órgano de potestad anulatoria de las elecciones y votaciones.

SEXTA: Por ser muy oneroso y por su unanimidad debe ser suprimido y transformarse en un auténtico tribunal electoral, lo cual se antoja utópico.

SÉPTIMA: Los “magistrados” del “Tricoel”, como servidores públicos tienen impedimento legal para litigar, y por decoro personal, durante los largos periodos en que permanecen inactivos, debieran renunciar a sus

*substanciosos emolumentos (sueldos, bonos y automóviles en comodato).*⁵⁸

El pleno del Tribunal de lo Contencioso Electoral designaba a su presidente de entre sus miembros para cada elección federal ordinaria. Para integrar quórum requería la presencia de seis magistrados entre los que debía estar siempre el presidente. Las decisiones se tomaban en sesión pública por mayoría simple de votos, concediendo voto de calidad al presidente para el caso de empate (arts. 354,360 fracc. II y 361).

Conocía de los recursos de apelación y queja; asimismo, conocía de las controversias suscitadas en la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El recurso de apelación procedía únicamente contra organismos federales electorales, por actos durante la etapa preparatoria de la elección. Las resoluciones eran de estricta legalidad con el carácter de definitivas, sin tener la capacidad —el Tribunal de lo Contencioso Electoral— de interpretar las normas constitucionales.

El recurso de queja procedía por actos durante la jornada electoral y posterior a ésta. La resolución tenía únicamente efectos suspensivos por lo que se podía ordenar a la Comisión Federal Electoral no expedir constancias de mayoría o de asignación y, a las Comisiones Locales Electorales, no expedir constancias de mayoría cuando se presentaran causales de nulidad de elección.

Las resoluciones que pronunciaba el tribunal en los recursos de apelación eran definitivas e inatacables, no así las emitidas al resolver los recursos de queja, ya que eran susceptibles de revisión, modificación o revocación por los colegios electorales de las cámaras de diputados y senadores, quienes tenían la última palabra en la calificación de las elecciones.

⁵⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio “Dialéctica sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral”. México, Unión Gráfica, 1988, pp. 9 y 10.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral durante el proceso electoral de 1988 —año en el cual se renovaron miembros integrantes de ambas Cámaras legislativas del Congreso de la Unión, así como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos—, conoció y resolvió 21 recursos de apelación y 593 de queja, de los cuales 529 fueron desechados y tan sólo 64 fueron declarados parcialmente fundados, sin que las resoluciones modificaran los resultados oficiales.⁵⁹

3.2.- Las reformas constitucionales en materia electoral de abril de 1990 y la creación del Tribunal Federal Electoral.

Pasemos ahora a señalar la reforma constitucional que continuó con las tendencias modernizadoras de regular jurídicamente el fenómeno político-electoral publicada con fecha de 6 de abril de 1990.

La reforma trajo consigo la introducción y creación de dos instancias constitucionales autónomas orientadas a la materia electoral: el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral. Asimismo, propició el establecimiento de un fortalecido y más completo sistema de medios de impugnación en la materia, cuyo fin estaba orientado en dar definitividad a las distintas etapas electorales, así como garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujetaran invariablemente al principio de legalidad.

El nuevo tribunal fue calificado constitucionalmente como “un órgano jurisdiccional electoral”, otorgándosele con ello, formalmente, el carácter de un verdadero tribunal y no de un simple organismo autónomo de carácter administrativo, superando con ello las críticas vertidas a su antecesor respecto a su naturaleza jurídica.

⁵⁹ Vid. De la Peza, José Luis. “Evolución de la Justicia Electoral en México (1968-1998)” en: Moctezuma Barragán, Gonzalo (Coord.) *Derecho y legislación Electoral 30 años después de 1968*. México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 337-339; y Martínez Porcayo, Fernando Ojesto. “Evolución de la Justicia Electoral en México” en: Orozco Henríquez, José de Jesús (Coord.) *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, op. cit., pp. 307 y 308.

Su evolución constituyó un paso decisivo y fundamental dentro del Estado Mexicano, ya que propició un cambio estructural y funcional dentro del sistema de administración de justicia, dotándosele a éste de nuevas y fortalecidas facultades, así como de una mayor autonomía en su actuación.⁶⁰

Así, el Tribunal Federal Electoral quedó instituido como un órgano jurisdiccional encargado del control de la legalidad de los procesos electorales mediante la substanciación y resolución de los recursos de apelación e inconformidad.

Sin embargo, los cambios no fueron suficientes, ya que no obstante la *“...significativa evolución del movimiento de juridización del fenómeno contencioso-político-electoral y del gran avance que experimentó la función jurisdiccional asignada al Tribunal Federal Electoral en 1990, no se derogó la participación de los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión en la función calificadora de las elecciones...”*⁶¹

Respecto a este punto, el artículo 60 de la Carta Magna en su párrafo penúltimo disponía:

Artículo 60.-... Las resoluciones del Tribunal Electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por lo Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existen violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación de fallo, o cuando éste sea contrario a Derecho.

Como se observa, los colegios electorales seguían teniendo la última palabra en cuanto a la calificación de las elecciones; sin embargo, su campo de actuación se reducía drásticamente, ya que para la modificación o revocación de las resoluciones del tribunal, se requería del voto de las dos terceras partes

⁶⁰ Vid. Andrade Martínez, Virgilio. “Balance y Perspectivas de la Justicia Electoral en México” en: Elias Musi, Edmundo (Coord.) *Evolución Histórica de las Instituciones de la Justicia Electoral en México*. op. cit., pp. 608-611.

⁶¹ Galván Rivera, Flavio, “Derecho Procesal Electoral Mexicano”, op. cit., pp. 104 y 105.

de sus miembros y sólo en las siguientes hipótesis: a) Cuando de su revisión se hubiere deducido que se cometieron violaciones a las reglas en cuanto a la admisión y valoración de pruebas, así como en la motivación del fallo y; b) Cuando la resolución hubiere sido contraria a derecho.

El nuevo tribunal resolvía en una sola instancia y sus sesiones eran públicas, su funcionamiento era en pleno o en salas regionales, y para ese efecto se establecieron cinco salas, una era la sala central con sede en el Distrito Federal y cuatro salas regionales, ubicadas cada una en las cuatro restantes circunscripciones plurinominales en que se dividía el territorio nacional.

La sala central era de carácter permanente, en tanto que las salas regionales eran de carácter temporal, las cuales debían instalarse a más tardar en la primera semana del mes de enero del año de la respectiva elección federal ordinaria, para posteriormente entrar en receso el último día del mes de noviembre del mismo año.

La sala central estaba conformada con cinco magistrados propietarios y las salas regionales con tres. Para sesionar válidamente la sala central requería la presencia de cuatro magistrados y sus decisiones se tomaban por mayoría simple de votos, concediendo voto de calidad al presidente para el caso de empate. Por su parte, las salas regionales requerían la presencia de los tres magistrados y sus decisiones también se tomaban por mayoría simple de votos.

Los magistrados del Tribunal Federal Electoral debían satisfacer los mismos requisitos constitucionales que se exigían para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, añadiéndose los siguientes: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; estar inscrito en el Registro Federal de Electores y tener credencial para votar; no ser mayor de sesenta y cinco años de edad ni menor de treinta y cinco al día de la designación; poseer en esa fecha, con antigüedad mínima de cinco años, título de licenciado en Derecho expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello; gozar de buena reputación y no haber sido

condenado por delito alguno, salvo que fuere de carácter no intencional o imprudencial; haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses; no desempeñar, ni haber desempeñado cargo de presidente de comité ejecutivo nacional o equivalente en un partido político; no tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación y no desempeñar, ni haber desempeñado, en ese plazo, cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político.

Eran elegidos mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no era lograda en la primera votación se procedía a la insaculación.

Así, a diferencia del “...TRICOEL, la estructura del TRIFE fue fortalecida en forma notoria. Aspectos como la descentralización del órgano en salas regionales, la participación de los poderes ejecutivo y legislativo en la designación de los magistrados, la aparición de jueces instructores, así como el funcionamiento permanente del Tribunal Electoral aún en los años en los que no hay elecciones, dotó de mayor fuerza jurídica e institucional al nuevo Tribunal Electoral para cumplir de manera más eficiente las labores de justicia electoral para las que fue diseñado.”⁶²

En esta etapa y durante el proceso electoral de 1991 —año en el que se renovaron los miembros integrantes de las Cámaras del Congreso y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal—, el Tribunal Federal Electoral conoció y resolvió 680 asuntos: 172 recursos de revisión, 42 de apelación y 465 recursos de inconformidad, de los cuales, 256 fueron desechados, 97 fueron infundados, 111 parcialmente fundados y 11 debidamente fundados, debiéndose señalar que los Colegios Electorales no

⁶² Gutierrez Roberto y Becerra Alejandro. “Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México”, en: Elias Musi, Edmundo (Coord.) *Evolución Histórica de las Instituciones de la Justicia Electoral en México*. op. cit., p. 274

realizaron modificación alguna a las resoluciones dictadas por este órgano jurisdiccional.⁶³

3.3.- Las reformas constitucionales en materia electoral de septiembre de 1993 y la creación de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral.

Otra reforma constitucional importante dentro del ámbito jurisdiccional electoral fue la llevada a cabo en septiembre de 1993, la cual puso fin a la institución de los colegios electorales, tanto en la cámara de diputados como en la de senadores, con lo que desapareció el principio de autocalificación en aquel órgano político.

No obstante, la facultad para formular la declaratoria de validez para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos siguió conservándose para la cámara de diputados erigida en colegio electoral.

La reforma en comento instituyó jurídicamente el sistema de la heterocalificación para las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión, en donde la parte administrativa era encargada al Instituto Federal Electoral y la parte contenciosa seguía siendo materia de análisis del Tribunal Federal Electoral.

Ahora bien, con la supresión de los colegios electorales en ambas cámaras, se hizo necesaria la creación de una segunda instancia que revisara las resoluciones recaídas a los recursos de inconformidad, razón por la cual se creó la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral.

Dicha sala se estructuró con la presencia de cuatro miembros de la judicatura federal y el presidente del tribunal, quien la presidía. Su funcionamiento era

⁶³ Vid. De la Peza Muñoz Cano, José Luis. “Evolución de la Justicia Electoral en México (1968-1998)” en: Moctezuma Barragán, Gonzálo (Coord.) *Derecho y legislación Electoral 30 años después de 1968*. op. cit., p. 341 y 342.

temporal, quedando integrada a más tardar en la última semana del mes de octubre del año anterior al del procedimiento electoral, su instalación se llevaba a cabo en la tercera semana del mes de junio del año de la elección, para cumplir con sus funciones a más tardar el 30 de septiembre del mismo año, teniendo como sede el Distrito Federal.

Era competente para revisar, entre otros asuntos, las resoluciones de la sala central y regionales recaídas a los recursos de inconformidad, estableciéndose de esta forma un procedimiento bi-instancial, en los casos en los que se justificara una relevancia directa e inmediata respecto de los resultados electorales.

Las resoluciones que emitía dicha sala a través del recurso de reconsideración eran definitivas e inatacables, con lo que se dotó al Tribunal Federal Electoral de una mayor autonomía e independencia al no sujetar sus resoluciones a la revisión de órganos políticos.

Para la elección de los magistrados de la sala de segunda instancia se estableció que los cuatro miembros de la judicatura federal serían electos para cada proceso electoral por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara de diputados, de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y si no se alcanzaba esta mayoría, se presentarían nuevas propuestas para el mismo efecto; pero si en este segundo caso tampoco se alcanzaba la votación requerida, procedería la Cámara a elegirlos de entre los propuestos, por mayoría simple de los diputados presentes; durante los recesos del Congreso de la Unión la elección respectiva sería efectuada por la Comisión Permanente.

La elección de los magistrados de las salas centrales y regionales no experimentó modificación alguna.

En esta nueva etapa y durante el proceso electoral de 1994 —año en el que se eligió presidente de la República, diputados por ambos principios, senadores de mayoría relativa y primera minoría, así como representantes a la Asamblea

del Distrito Federal, por ambos principios—, el Tribunal Federal Electoral conoció 81,549 asuntos, de los cuales, 23 eran recursos de revisión, 80,023 recursos de apelación, 211 recursos de reconsideración y 1,232 de inconformidad, de los cuales 279 fueron desechados, 662 fueron infundados, 258 parcialmente fundados y 4 fundados. Ello produjo ocho revocaciones de constancias de mayoría, seis otorgamientos de nuevas constancias de mayoría por el Tribunal, una revocación de constancia de primera minoría de senador y dos nulidades de elección de diputados de mayoría relativa: una en Atlixco, Puebla y otra en San Andrés Tuxtla, Veracruz.⁶⁴

3.4.- Las reformas constitucionales en materia electoral de agosto de 1996 y la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, cabe mencionar la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, la cual giró alrededor de cinco temas fundamentales que fueron:

- “1.- Fortalecimiento y protección de los derechos político de los ciudadanos, a través de la creación de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.*
- 2.- Mayor equidad en las reglas de la competencia electoral, con el establecimiento constitucional del principio de que el financiamiento público a los partidos políticos debe ser mayor al privado.*
- 3.- Fortalecimiento del Instituto Federal Electoral, al excluir al poder ejecutivo federal de su integración.*
- 4.- Establecer una mayor relación de correspondencia en la representatividad de las Cámaras, de acuerdo con la fuerza electoral de los partidos.*

⁶⁴ Ibidem, p. 346.

5.- Fortalecimiento de la Justicia Electoral a través de la inclusión del Tribunal Electoral en el poder judicial de la federación y un control estricto de la constitucionalidad de la materia electoral, y la desaparición del colegio electoral para la elección presidencial.”⁶⁵

Destacando la incorporación orgánica del Tribunal Electoral dentro del Poder Judicial Federal; definiéndosele para este efecto como: “un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional” (artículo 99 constitucional párrafo primero).

La excepción hecha se refiere al conocimiento y resolución de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, las cuales son resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El nuevo tribunal denominado ahora como “Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, quedó estructurado con una sala superior, ubicada en el Distrito Federal y cinco salas regionales, cuyas sedes son ubicadas en las ciudades designadas como cabeceras de circunscripción plurinominal (artículo 185 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Actualmente, la sala superior es permanente y se integra con siete magistrados electorales, de entre los cuales, basta con la presencia de cuatro de ellos para que pueda sesionar válidamente. Sus resoluciones son tomadas por unanimidad, mayoría calificada o por mayoría simple de sus integrantes.

En todo caso, para llevar a cabo la declaración de validez y de Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, la sala superior deberá sesionar con la presencia de por lo menos seis de sus integrantes (artículo 187, párrafo primero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

⁶⁵ Martínez Porcayo, Fernando Ojesto. “Evolución de la Justicia Electoral en México” en: Orozco Henríquez José de Jesús (Comp.) *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*. op. cit., pp.309 y 310.

Los miembros de la sala superior elegirán, de entre ellos, a su presidente, quien lo será también del tribunal por un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelecto (artículo 190 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Las salas regionales son transitorias y se integran con tres magistrados electorales, debiendo estar presentes todos para poder sesionar válidamente, sus resoluciones se adoptan por unanimidad o por mayoría de votos. Dichas salas deberán quedar instaladas a más tardar en la semana en que inicie el proceso electoral federal ordinario, para entrar en receso a la conclusión del mismo, existiendo la posibilidad de instalarse y funcionar durante la realización de elecciones extraordinarias (artículos 192 y 193 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Con la reforma se establecieron variantes respecto a la elección de los magistrados electorales, ya que actualmente el artículo 99, en su párrafo octavo, señala: *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 la Justicia de la Nación...*

Para ser magistrado de la sala superior se exigen mayores requisitos que los exigidos para ser ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo diez años improrrogables (artículo 99 párrafo noveno).

Actualmente, el artículo 95 constitucional señala esos requisitos: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el

cargo, cualquiera que haya sido la pena; haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación y no haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurados General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Adicionalmente se requiere: poseer credencial para votar con fotografía; preferentemente, tener conocimientos en materia electoral; no desempeñar, ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político; no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos seis años inmediatos anteriores a la designación; no desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación (artículo 212 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

El periodo para el ejercicio del cargo de los magistrados electorales de la sala superior es de diez años improrrogables, el de los magistrados electorales de las salas regionales es de 8 años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores (artículo 99 constitucional párrafos noveno y décimo).

La sala superior, además, cuenta con un secretario y un subsecretario general de acuerdos, con secretarios instructores y con secretarios de estudio y cuenta adscritos a cada una de las magistraturas; además de actuarios, así como del restante personal jurídico, técnico y administrativo, permanente y temporal, indispensable para su funcionamiento y congruente con su presupuesto.

Similar es la integración de las salas regionales, salvo que no tienen secretario y subsecretario general de acuerdos, sino un secretario general nombrado por la sala respectiva, con la aprobación previa de la Comisión de Administración (arts. 99 constitucional; 188,189 párrafo último, 200, 203 y 218 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

A partir de esta reforma, la anterior sala de segunda instancia del antes llamado Tribunal Federal Electoral se transformó en la “sala superior”, a la cual se le dotó de permanencia, lo cual era indispensable dadas las nuevas atribuciones que se le confirieron.

Con ella se puso fin en su totalidad al sistema de calificación electoral a cargo de los colegios electorales, en lo que se refiere a la declaratoria de validez en la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ya que dicha facultad se había mantenido reservada exclusivamente para la cámara de diputados erigida en colegio electoral desde las reformas constitucionales de septiembre de 1993.

Asimismo, se logró que por primera vez los actos y resoluciones de las autoridades electorales tuvieran que sujetarse invariablemente a lo señalado por la Constitución y no sólo a lo estipulado por la ley; ya que hasta *“...antes de la reforma constitucional de agosto de 1996, en México teníamos un sistema de justicia electoral que garantizaba que las autoridades electorales federales actuaran obedeciendo lo dispuesto en la ley, pero no lo establecido en la Constitución. No existía vía jurisdiccional para impugnar la actuación inconstitucional de la autoridad electoral.”*⁶⁶

Actualmente, en términos del artículo 99 constitucional, le corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolver en forma definitiva e inatacable 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.

⁶⁶ Arenas Bátiz, Carlos Emilio. “Garantías del sistema mexicano de justicia electoral” en *Seminario Internacional Sobre Resolución de Conflictos Electorales*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Fundación Internacional para Sistemas Electorales, Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derecho Humanos, Instituto Federal Electoral, San José Costa Rica, 2000, p. 278.

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 la 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.

La ley secundaria encargada de dar contenido y alcance a las disposiciones constitucionales en materia procesal electoral es la denominada “Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral”, expedida el 22 de noviembre de 1996, la cual se encargó de sistematizar los diversos impugnativos, estableciendo al efecto los siguientes:

- a) El recurso de revisión para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- c) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;
- d) El juicio de revisión constitucional electoral para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas; y
- e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores (artículo 3º, numeral 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

Cabe aclarar que el estudio y resolución del recurso de revisión es competencia del Instituto Federal Electoral a través de sus diversas Juntas y Consejos (artículo 36 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

En consecuencia, corresponde al Tribunal Electoral conocer de los restantes medios de impugnación: apelación, inconformidad, reconsideración, juicio para

la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, revisión constitucional y el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Por otra parte, es importante señalar que el sistema de medios de impugnación tiene por objeto:

- a) Garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y legalidad; y
- b) Garantizar la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales (art. 3º, numeral 1º, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

Finalmente, cabe destacar que con la reforma de mérito se pretendió establecer un sistema de control de la constitucionalidad en la materia, ya que *“...por un lado, se abrió la posibilidad de plantear la no conformidad de una norma electoral de carácter general con la Constitución (acción de inconstitucionalidad); por el otro, se estatuyó una vía para cuestionar la legalidad y la constitucionalidad de los actos y resoluciones, tanto de las autoridades electorales federales como de las locales; y por otro, se creó un medio de impugnación dedicado específicamente a la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.”*⁶⁷

Sin embargo, dicho sistema de impartición de justicia es incompleto, ello en atención a la resolución emitida por el pleno de la Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 2/2000-PL, por cuanto a que en la actualidad no es posible controlar la constitucionalidad de actos o resoluciones en que se apliquen leyes electorales inconstitucionales.

⁶⁷ Terrazas Salgado Rodolfo. “ La Reforma de 1996 y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación” en: Elías Musi, Edmundo (Coord.) *Evolución Histórica de las Instituciones de la Justicia Electoral en México*. op. cit. p. 382.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES ELECTORALES EN MÉXICO.

4.1.- Introducción.

Una vez analizados los antecedentes institucionales y legislativos existentes en nuestra materia, toca el turno para examinar algunos conceptos fundamentales en materia de control constitucional. Asimismo, se vislumbrará el panorama actual que impera tratándose del control constitucional de la leyes electorales en México.

4.2.- La Constitución.

Para el insigne jurista Elisur Arteaga una Constitución es *“... un complejo normativo... un conjunto de normas dispuestas sistemáticamente con el propósito de organizar, en nuestro caso, al estado mexicano. Dichas normas son de jerarquía superior, permanentes, escritas, generales y reformables.”*⁶⁸

Por su parte Rolando Tamayo señala: *“Constitución es el conjunto de normas que confieren facultades, establecidas por el primer acto constituyente del orden jurídico”*⁶⁹, aclarando más adelante, *“...todo orden jurídico, del tipo que sea, con el régimen político que abrigue, de la ideología que sustente, tendrá siempre necesariamente una constitución. Las normas que la forman pueden constar por escrito, surgir por prácticas sociales o ser una combinación de estos procedimientos.”*⁷⁰

Finalmente, el ilustre jurista Flavio Galván Rivera manifiesta *“...es incuestionable que, desde el punto de vista formal, la Constitución es la norma*

⁶⁸ Arteaga Nava, Elisur. “Derecho Constitucional”. 2ª ed., México, Oxford University Press, 2001, p. 3

⁶⁹ Tamayo y Salmorán, Rolando. “Introducción al Estudio de la Constitución”. 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1986, p. 293.

⁷⁰ Idem.

*jurídica fundamental de un Estado, expedida por el Poder Constituyente, la cual se caracteriza por ser ley suprema del sistema jurídico vigente.*⁷¹

Sin embargo, es de advertir la eventual transformación que ha sufrido el término en comento a través del decurso de la historia, ya que, en la actualidad, no sólo se la concibe como una norma preferentemente formal de competencia y procedimiento sino que se la resalta como una norma con un determinado contenido material sustantivo.⁷²

De tal manera que “...la Constitución ya no puede ser concebida como mera regla procedimental y de organización, como la concebía Kelsen, sino fundamentalmente fuente de valores, principios y directrices por los cuales se organiza una sociedad determinada.”⁷³

Por consiguiente, no nos encontramos ante una codificación formal que carezca de contenidos sustanciales sino que por el contrario, en un estado democrático, tal contenido sustancial se apoya en “...un conjunto o sistema de valores, principios y derechos que, con constancia explícita en las normas, o subyacente implícitamente, alimenta al contexto íntegro de la Constitución.”⁷⁴

4.2.1- El principio de Supremacía Constitucional.

La supremacía constitucional es un atributo que se considera inherente a toda Constitución; por virtud de ella se considera que la Constitución al ser la norma

⁷¹ Galván Rivera, Flavio. “Control de constitucionalidad de actos y resoluciones de autoridades electorales” en: Orozco Henríquez, José de Jesús (Comp.) *Justicia Electoral en el Umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1999, p. 1081.

⁷² Vid. Prieto Sanchís, Luis. “Tribunal Constitucional y Positivismo Jurídico”, en: Ferrer McGregor, Eduardo (Coord.) *Derecho Procesal Electoral*. Tomo I, 4ª ed., México, Editorial Porrúa, 2003, pp. 463-465.

⁷³ Bordali Salamanca, Andrés. “La Función Judicial de Defensa del Orden Constitucional”, en: Ferrer McGregor, Eduardo (Coord.) *Derecho Procesal Electoral*, op. cit., pp. 12 y 13.

⁷⁴ Bidart Campos, Germán J. “El derecho de la Constitución y su fuerza normativa”. México, Ediar Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera e Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003, p. 147.

fundamental de un Estado deviene en suprema y que, por tanto, nada que le es contrario puede subsistir o ser válido.

El resultado lógico que se desprende de dicha supremacía es que todo el ordenamiento jurídico se encuentra sometido a la Constitución, “...el atributo de ser superior es imponible a particulares y órganos de autoridad; todos están sujetos a lo que diga su texto.”⁷⁵

Con base en lo anterior, el Estado “...ya no es o no debe ser, exclusivamente un Estado de derecho. Hoy es ante todo un Estado constitucional. La Constitución no sólo es la norma superior, sino que contiene un material jurídico sustantivo que obliga a todos...”⁷⁶

“...El Estado Constitucional alude a la prevalencia de la Constitución y sus normas por encima de cualquier otra norma secundaria. Esa prevalencia no es vana, es una prevalencia con consecuencias muy serias. Obliga a todas las autoridades a ajustarse a ella, incluyendo por supuesto, a los intérpretes. Éstos no pueden aplicar normas sin acudir en primer lugar a la norma constitucional y sus significados. Se trata de un concepto de Constitución normativa exigente, pues acerca la Constitución a cualquiera. Coloca a la Constitución al alcance de todos, y evita que sólo determinados augures la interpreten y accedan a ella.”⁷⁷

En el sistema jurídico nacional dicho principio se encuentra consignado en el artículo 133 constitucional:

Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se

⁷⁵ Arteaga Nava, Elisur. “Derecho Constitucional”. op. cit., p.3.

⁷⁶ Cárdenas Gracia, Jaime. “Los principios y su impacto en la interpretación constitucional y judicial” en *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Tribunales y Justicia Constitucional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2002, p. 99

⁷⁷ Ibidem, p. 100.

arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en la Constituciones o leyes de los Estados.

Pues bien, parecería a primera vista que la obligación de observar el principio de supremacía constitucional se encuentra impuesto únicamente para los jueces; sin embargo, el destacado jurista Guillermo Pacheco Pulido hace las siguientes observaciones: *“...podría decirse conforme a una interpretación gramatical, que cualquier otra autoridad que no sea juez no tiene obligación de respetar la supremacía constitucional, afirmación que no es válida.*

Desde luego que lo que debe interpretarse y entenderse es que el artículo 133 abarca a todas las autoridades tomando en consideración que la misma Constitución Federal en su artículo 41 establece el régimen de competencia que obliga a los integrantes de los Poderes de la Unión y de los estados a respetar a la misma Constitución.”⁷⁸

4.3.- El control Constitucional.

Si como se ha visto la supremacía constitucional consiste en que ninguna autoridad pueda contravenir la Ley Fundamental, el control constitucional tiene por objeto hacer efectivo dicho principio al otorgar los mecanismos necesarios para garantizar que ésta sea respetada.

Así, se tiene que las disposiciones constitucionales, no obstante ser supremas, necesitan de un sistema de control que garantice su efectividad; surgiendo con ello el denominado “control constitucional”, que se configura como un sistema establecido por la misma Constitución para su propia defensa, garantizando su supremacía ante la posibilidad de ser infringida o vulnerada ya sea por particulares u órganos de autoridad.

⁷⁸ Pacheco Pulido, Guillermo. “Supremacía Constitucional y Federalismo Jurídico”, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 66 y 67.

Entre sus objetivos destacan los de proteger, mantener y, en su caso, restaurar el orden constitucional infringido, haciendo vigente el multicitado principio de supremacía constitucional.

En torno al tema en estudio, el catedrático Castillo del Valle señala: *“...por control constitucional se entiende, al proceso instituido y debidamente previsto en la misma Constitución, encaminado a vigilar que los actos de autoridad sean conformes o que están de acuerdo a la Ley Fundamental o Ley Suprema y para el caso de no ser cumplido tal requisito..., se declarará su contrariedad con el texto de esa Ley, procediéndose a su anulación o invalidación por parte de la autoridad competente para conocer del juicio de constitucionalidad.”*⁷⁹

Su importancia institucional y funcional se percibe de manera palpable, ya que, con ella, la Constitución deja de ser una quimera retórica de la cual todo emerge para convertirse en el punto hacia lo cual todo confluye, convirtiéndose en una garantía según la cual todos los actos del Estado pueden ser revisados a la luz del contenido constitucional.

Finalmente y por lo que respecta a la clasificación de los sistemas de control de la constitucionalidad existentes, se analizará aquélla que atiende a la naturaleza del órgano que realiza el control: a) El control de la constitucionalidad por órgano político y b) El control de la constitucionalidad por órgano jurisdiccional; los cuales serán objeto de estudio a continuación.

4.3.1.- Control de la constitucionalidad por órgano político.

El sistema de control por órgano político se caracteriza precisamente por ser un poder de esa índole el encargado de ejercer el control constitucional. Generalmente, revela la existencia de un cuarto poder, aunque también se puede confiar dicho control a cualquiera de los clásicos tres poderes del Estado.

⁷⁹ Castillo del Valle, Alberto. “La defensa jurídica de la Constitución en México”. México, Editorial Herrero, 1994, p. XXIII.

El sistema en estudio posee las particularidades siguientes:

- a) La petición o solicitud de declaración de inconstitucionalidad de un acto o de una ley lo hacen las mismas autoridades contra aquélla o aquéllas responsables de la violación;
- b) El procedimiento observado para hacer la declaración mencionada no es contencioso, es decir, no se entabla una verdadera contienda o controversia entre el órgano peticionario y la autoridad contraventora de la Constitución;
- c) La resolución pronunciada no reviste el carácter de una sentencia, ya que ésta recae únicamente en los procedimientos de contención, teniendo aquélla efectos erga omnes, esto es, generales y absolutos.⁸⁰

Entre los inconvenientes que presenta dicho sistema de control se encuentra el que éste *“...no puede ser ejercido por un particular que resulte afectado en sus derechos con una ley o un acto contrario a la Ley Fundamental, ya que ello sólo le corresponde a los órganos estatales o a determinados funcionarios públicos.”*⁸¹

4.3.2.- Control de la constitucionalidad por órgano jurisdiccional.

El sistema de control por órgano judicial es aquel que *“...confiere la tarea de velar por la Constitución al órgano judicial, el cual tiene generalmente, aparte de su misión ordinaria de decir el derecho en una contienda entre partes, el cometido especial de declarar si los actos de los poderes constituidos están de acuerdo con la Ley Suprema.”*⁸²

⁸⁰ Vid. Burgoa Orihuela, Ignacio. “El juicio de Amparo”, 38ª edición, México, Porrúa, 2001, p. 154-156.

⁸¹ Cetina Menchi, David. “Control de la Constitucionalidad de las leyes” en: Orozco Henríquez, José de Jesús (Comp.) *Justicia Electoral en el Umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1999, p. 928.

⁸² Tena Ramírez, Felipe, “Derecho Constitucional Mexicano”, 36ª ed., México, Porrúa, , 2004, p. 493.

Las características principales del sistema en comento son:

- a) La protección constitucional se confiere a un órgano judicial con facultades expresas para impartirla, o se ejerce por las autoridades judiciales del derecho común en observancia al principio de supremacía constitucional;
- b) La petición de inconstitucionalidad incumbe a cualquier gobernado que sufra un agravio en su esfera jurídica;
- c) Ante el órgano judicial de control se substancia un procedimiento contencioso (juicio o proceso) entre el sujeto agraviado y el órgano de autoridad de quien proviene el acto que se impugna; o bien dentro de los procedimientos judiciales comunes, la autoridad respectiva conoce del planteamiento de inconstitucionalidad que formule cualquiera de las partes;
- d) Por lo general las decisiones que emite el órgano de control sólo tienen efectos en relación con las partes en contienda, sin extenderse fuera del caso concreto respecto del cual se haya suscitado la cuestión de inconstitucionalidad.⁸³

El sistema en comento presenta una subdivisión en dos grupos, atendiendo a si el control es realizado por: a) Un órgano especializado creado a propósito para realizar dicha función, generalmente denominado como Corte o Tribunal Constitucional o bien; b) Si todos los jueces y tribunales pueden decidir sobre la constitucionalidad de los actos de autoridad. Dichos sistemas son los que analizaremos a continuación.

⁸³ Vid. Burgoa Orihuela, Ignacio. “El juicio de Amparo”, op. cit., p. 156 y 157

4.3.2.1.- Sistema norteamericano o sistema de control por órgano jurisdiccional difuso.

El sistema de control por órgano jurisdiccional difuso nace en los Estados Unidos de América, motivo por el cual también se le ha denominado como “sistema norteamericano”.

En dicho sistema el control constitucional es ejercido por todos los jueces federales o locales sin importar su jerarquía, tal función les obliga a verificar en cada caso particular que se les someta a su consideración, si existe conformidad de la ley y de los actos del poder público con la Constitución, y para el caso de que se les encuentre contrarios a ella, declararlos nulos; pero en caso de tratarse de leyes, éstas no se invalidan sino que sólo se inaplican al caso concreto.

Las cuestiones de inconstitucionalidad son promovidas ante los jueces vía incidental, es decir, no existe un procedimiento especial en el que se ventilen estos asuntos sino que se pueden promover en cualquier procedimiento en el que se inicie un litigio.

Por último, cabe mencionar que se le denomina sistema de “control difuso” porque todo juzgador debe preferir la aplicación de la Constitución a cualquier otra norma secundaria que se le oponga.⁸⁴

4.3.2.2.- Sistema austriaco, continental europeo o sistema de control por órgano jurisdiccional concentrado.

El sistema de control constitucional por órgano jurisdiccional concentrado se caracteriza porque el control constitucional se encomienda a un órgano

⁸⁴ Vid. Fix Zamudio, Héctor. “Breves reflexiones sobre el concepto y el contenido del Derecho Procesal Constitucional” en: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (Coord.) *Derecho Procesal Constitucional*, Tomo I, op. cit., pp. 276 y 277.

especializado denominado Corte o Tribunal Constitucional;⁸⁵ el cual decide las cuestiones relativas a la inconstitucionalidad de leyes y, en general, de todos los actos de autoridad. Sus resoluciones tienen efectos generales o erga omnes, es decir, invalidan dichos actos, incluyendo a las leyes calificadas como inconstitucionales.

Las cuestiones de inconstitucionalidad son planteadas en la vía principal por los órganos del Estado afectados por el ordenamiento inconstitucional, o, en forma indirecta por los jueces o tribunales (que carecen de facultades para pronunciarse respecto a la constitucionalidad) a través de la denominada cuestión de inconstitucionalidad de las disposiciones aplicables.⁸⁶

Finalmente, se debe decir que el sistema en comento fue ideado por el ilustre jurista Hans Kelsen e implantado en la Constitución austriaca de 1920. Su importancia radica en el hecho de que ha tenido una clara influencia sobre la creación de tribunales constitucionales europeos, razón por la cual también se le denomina como “sistema austriaco o continental europeo”.

4.4.- Sistema de control constitucional adoptado por México.

Una vez analizados los diversos sistemas de control de la constitucionalidad existentes, se analizará el sistema de control adoptado por México. Actualmente se cuenta con un sistema de control constitucional por órgano judicial, ya que la facultad de pronunciarse respecto a la inconstitucionalidad de leyes y actos de autoridad está encomendada al Poder Judicial Federal.

⁸⁵ Desde una perspectiva formal por Tribunal Constitucional se debe entender aquél órgano creado para conocer especial y exclusivamente de los conflictos constitucionales, situado fuera del aparato jurisdiccional ordinario e independiente tanto de éste como de los poderes públicos y; desde un enfoque material, se entiende por tribunal constitucional: al órgano jurisdiccional de mayor jerarquía que posee la función esencial o exclusiva de establecer la interpretación final de las disposiciones de carácter fundamental. Vid Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. “Los Tribunales Constitucionales y la Suprema Corte de Justicia en México” en *Derecho Procesal Electoral*. op. cit., p. 242 y 243.

⁸⁶ Vid. Rodríguez Vázquez, Miguel Ángel. “El Control de Constitucionalidad y el de Legalidad en un nuevo esquema Federal”, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2002, pp. 119-126.

Ahora bien, por lo que se refiere al tipo de sistema de control por órgano judicial adoptado por México, diremos que no se trata de un control difuso, ello debido a que los tribunales del fuero común no pueden pronunciarse respecto a la inconstitucionalidad de leyes, tal y como se desprende de los siguientes criterios adoptados por el Poder Judicial Federal.

CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES, EXAMEN DE LA, IMPROCEDENTE POR LA AUTORIDAD JUDICIAL COMÚN.

No existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que imponga a la autoridad judicial común, por aplicación literal del art. 133 constitucional, la obligación de calificar la constitucionalidad de las leyes que norman el contenido de sus resoluciones; si bien es cierto que ocasionalmente ha llegado a sustentar tal tesis, la mayoría de los precedentes se orienta en el sentido de considerar que sólo el Poder Judicial de la Federación puede calificar la constitucionalidad de las leyes a través del juicio constitucional de amparo.⁸⁷

CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, EXAMEN DE LA, IMPROCEDENTE, POR LA AUTORIDAD JUDICIAL COMÚN.

Conforme a la Constitución Federal, no todo órgano judicial es competente para declarar la inconstitucionalidad de una ley, sino solamente el Poder Judicial Federal, a través del juicio de amparo, donde la definición de inconstitucionalidad emitida por la autoridad federal se rodea de una serie de requisitos que tratan de impedir una desorbitada actividad del órgano judicial en relación con los demás poderes; aún en el caso del art. 133 constitucional en relación con el 128, que impone a los jueces de los Estados la obligación de preferir a la ley suprema cuando la ley de su Estado la contraría, el precepto se ha entendido en relación con el sistema según el cual es únicamente el Poder Federal el que puede hacer declaraciones de inconstitucionalidad. Esto es así, porque nuestro derecho público admite implícitamente que, conforme al principio de división de poderes, el órgano judicial está impedido de

⁸⁷ Vol. CXXXV, cuarta parte, p. 37, Amparo directo 1355, Jesús Galindo Galarza, 30 de septiembre de 1968, unanimidad de cuatro votos.

*intervenir en la calificación e inconstitucionalidad de los actos de los otros Poderes, a menos que a ese órgano se le otorgue una competencia expresa para ese efecto, como ocurre en la Constitución Federal cuando dota al Poder Judicial de la Federación de la facultad de examinar la constitucionalidad de los actos de cualquier autoridad.*⁸⁸

Sin embargo, tampoco hemos adoptado un sistema de control jurisdiccional concentrado, ya que dicha tarea se encomienda a los diversos tribunales del Poder Judicial Federal —entre ellos al Tribunal Electoral por pertenecer orgánicamente a aquél—, tal y como se desprende del siguiente criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia en 1999.

CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa expofeso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo

⁸⁸ Amparo en revisión 2230/70.- Marcelino de la Garza Quintanilla y Antonio Quintanilla de la Garza.- 8 de junio de 1972. Unanimidad de cuatro votos. Vol. 42, cuarta parte, p. 17.

*encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.*⁸⁹

Por tanto, se afirma que en México hemos adoptado un sistema de control híbrido o mixto que contiene elementos de ambos sistemas. En donde la acción de inconstitucionalidad y el juicio de amparo, debido al efecto de sus resoluciones, son claros ejemplos de figuras de ambos sistemas “concentrado” y “difuso” respectivamente; ya que por virtud de la primera se invalidan leyes consideradas como inconstitucionales con efectos generales; en cambio, tratándose del juicio de amparo tan sólo se inaplican las leyes consideradas como inconstitucionales al caso concreto.

Es por ello que Miguel Carbonell señala: “...prevalece en el diseño de la Constitución mexicana un modelo de justicia constitucional a medio camino entre lo que se hace en Estados Unidos y lo que se tiene en Europa; se trata de un esquema híbrido que —desde mi punto de vista— está arrojando como resultado lo peor de ambos modelos.”⁹⁰

4.5.- Medios de control constitucional en la materia electoral, a partir de las reformas constitucionales de agosto de 1996.

Como se mencionó anteriormente, a partir de las reformas constitucionales de agosto de 1996 se estableció por primera vez en la historia de nuestro país un sistema de medios de impugnación en la materia electoral que tuvo como principal objetivo: el ejercer un control estricto de la constitucionalidad en la materia.

Asimismo, dicha reforma modificó el artículo 105 constitucional, fracción II, permitiendo con ello el conocimiento por parte de la Suprema Corte de Justicia

⁸⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Agosto de 1999, Tesis: P./J. 73/99, Página: 18, Pleno de la Suprema Corte de Justicia, 9a. Epoca.

⁹⁰ Carbonell, Miguel. “El nuevo papel del Poder Judicial y la transición a la democracia en México” en: Hernández Antonio, María y Valadés Diego (Comps.) *Estudio sobre Federalismo, Justicia, Democracia y Derechos Humanos*”, op. cit. p. 15.

para resolver sobre las acciones de inconstitucionalidad que tuvieran por objeto plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución.

Consecuentemente, los medios de control constitucional en la materia electoral surgidos a raíz de la reforma constitucional de agosto de 1996 fueron los siguientes:

- 1.- El sistema de medios de impugnación en la materia electoral delineados en el párrafo cuarto del artículo 99 constitucional y;
- 2.- La acción de inconstitucionalidad delineada en el artículo 105 constitucional.

4.5.1.- Los medios de impugnación previstos en la ley electoral adjetiva.

Una nueva era en la evolución de la justicia electoral se presentó con las reformas constitucionales de agosto de 1996, ya que uno de los objetivos principales de dicha reforma fue el de establecer un sistema integral de justicia electoral compuesto por una serie de instrumentos procedimentales (juicios y recursos) integradores del control constitucional.

Dichos instrumentos se encuentran delineados en el artículo 99 constitucional, los cuales tienen por objeto, de acuerdo con el artículo 41, fracción IV, garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales.

En términos del artículo 99 constitucional le corresponde al Tribunal Electoral resolver en forma definitiva e inatacable sobre:

- 1.- 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 la 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;

IX.- Las demás que señale la ley.

En congruencia con lo anterior se expidió la “Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral”, publicada el 22 de noviembre de 1996, la cual tuvo por objeto sistematizar los diversos medios de impugnación dentro del ámbito del derecho procesal electoral.

A partir de su expedición el sistema de medios de impugnación se integró por:

- a) El recurso de revisión para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- c) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;
- d) El juicio de revisión constitucional electoral para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas; y
- e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores (artículo 3º, numeral 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

Por cuanto hace a los diversos medios impugnativos, cabe señalar que el estudio y resolución del recurso de revisión es competencia del Instituto

Federal Electoral a través de sus diversas Juntas y Consejos (artículo 36 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

En tanto que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le corresponde conocer de los restantes medios de impugnación: apelación, inconformidad, reconsideración, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, revisión constitucional y el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Por lo que se refiere a la procedibilidad objetiva de cada medio impugnativo electoral tenemos que:

- a) A través del juicio de inconformidad pueden impugnarse las irregularidades ocurridas durante la jornada electoral o durante los cómputos que trascienden a los resultados y validez de las elecciones federales de diputados, senadores y Presidente de la República (artículos 49 y 50 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).
- b) El recurso de reconsideración sólo procede 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 (artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).
- c) A través del recurso de apelación pueden impugnarse las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión; así como los actos o resoluciones que dicte el Instituto Federal Electoral que no sea impugnables por otra vía y que cause un perjuicio a un partido o agrupación política con registro; también será procedente para impugnar el informe que rinda 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 y por último también será procedente para impugnar la determinación y, en su caso, la aplicación de sanciones que realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral (artículos 40, 41 y 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

- d) El juicio para la protección de los derechos político-electorales sólo procederá cuando el ciudadano por sí 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 (artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).
- e) A través del juicio de revisión constitucional pueden impugnarse los 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, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones (artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

4.5.2.- La acción de inconstitucionalidad.

La acción de inconstitucionalidad surge con las reformas constitucionales de 31 de diciembre de 1994; sin embargo, en ese entonces se estableció la excepción de que serían improcedentes las que se refirieran a la materia electoral, lo cual, como se ha visto, quedó superado por virtud de la reforma constitucional de 22 de agosto de 1996.

Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos desarrollados en forma de juicio que tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. El plazo para ejercitarlas es de 30 días naturales, los cuales se computarán a partir de la fecha de la publicación de la norma.

Los titulares o sujetos legitimados para interponer válidamente una acción de inconstitucionalidad son:

- 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 de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Procurados General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- 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 electorales 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 otorgó el registro.

Los efectos jurídicos que se pueden derivar de una resolución de la Suprema Corte en una acción de inconstitucionalidad son los siguientes:

- a) Cuando la Corte reconozca la inconstitucionalidad de una ley o de un tratado o de una parte de éstos, y fuere aprobada dicha resolución por cuando menos ocho de los once ministros que integran el pleno, se declarará la invalidez de la norma impugnada, esto es, significará su anulación total y no podrá volver a aplicarse dicha norma.
- b) Si no se encuentra vicio de inconstitucionalidad en la ley o tratado, o bien si no se reúne la mayoría indicada de votos, el Tribunal en Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto, en estos casos seguirá en vigor la norma impugnada (artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Las autoridades responsables en este tipo de procedimientos son: a) Los órganos legislativos que emiten las normas cuestionadas y; b) El poder ejecutivo federal o local que las promulgue.

No existen autoridades ejecutoras en este tipo de procedimientos ya que las acciones de inconstitucionalidad no proceden contra actos de aplicación.

Ahora bien, por cuanto hace a las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales existe una aparente limitación constitucional que señala: "La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo"(artículo 105 constitucional, fracción II). Lo cual ha sido interpretado de diversas formas tanto por la Suprema Corte de Justicia como por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tal y como veremos a continuación.

Por lo que hace a la Suprema Corte de Justicia, ella entiende que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, ello a raíz de la resolución adoptada en la contradicción de tesis 2/2000-PL, emitiéndose al efecto la siguiente tesis de jurisprudencia:

LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

En el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en su ley reglamentaria, se establece que las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y publicarse cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse; que durante éste no pueden someterse a modificaciones fundamentales, así como el sistema de su impugnación, conforme al cual la única vía para plantear la no conformidad de dichas leyes con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, que puede promoverse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la respectiva publicación y que la única autoridad competente para conocer y resolver dichas acciones es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las que deben tramitarse y resolverse en plazos breves, a fin de que el legislador esté en posibilidad de llevar a cabo las modificaciones pertinentes, en caso de que la norma impugnada sea declarada inconstitucional. Por tanto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no puede, en ningún caso, pronunciarse acerca de la constitucionalidad de leyes electorales, por no ser impugnables ante él con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado, porque por un lado, en atención a su naturaleza, en cuanto a que están destinadas a regir un proceso electoral, es imprescindible partir de su firmeza, ya que de otra forma se vulneraría el equilibrio del proceso electoral, pues no sería lógico que conforme a un sistema de contienda electoral entre partidos políticos, se cuestionara la constitucionalidad de una norma relativa a ese proceso, con motivo de actos y resoluciones producidos en él; y por el otro, que está fuera de las facultades de

*ese tribunal cotejar la norma electoral frente a la Constitución, aun a pretexto de determinar su posible inaplicación.*⁹¹

Por su parte, el Tribunal Electoral ha sostenido que lo que únicamente se prohíbe es otra vía de acción directa contra leyes mas no su control difuso, esto es, que lo que se prohíbe es que exista otra vía para realizar una impugnación directa y abstracta de una ley, pues en relación con los actos y resoluciones electorales que se funden en leyes inconstitucionales, la vía procedente será a través de los diversos medios de impugnación de los que conoce y resuelve el Tribunal Electoral a través de un control difuso de la constitucionalidad de leyes.⁹²

Como puede observarse, ambos criterios son totalmente opuestos entre sí, dando como resultado una inestabilidad interpretativa en el sistema de control constitucional respecto de las leyes electorales en México. Pero vayamos por orden cronológico, ya que fue en el año de 1999 cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la tesis de jurisprudencia: *“Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tiene facultades para determinar la inaplicabilidad de leyes secundarias cuando éstas se opongan a disposiciones Constitucionales”* (J.05/99). La cual derivó en establecer la facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para declarar la inaplicabilidad de leyes electorales contrarias a la Constitución, tal y como se verá en el apartado siguiente.

⁹¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XV, Junio de 2002, Tesis: P./J. 25/2002, Página 81, Pleno de la Suprema Corte de Justicia, 9a. época.

⁹² Vid. Castillo González, Leonel. “Control de la constitucionalidad y de la legalidad de actos y resoluciones electorales” en: Orozco Henríquez, José de Jesús (Coord.) *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999, pp. 355 y 356.

4.6.- La facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para declarar la inaplicabilidad de leyes secundarias opuestas a la Constitución.

Entre los meses de julio y septiembre de 1998, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió tres juicios de revisión constitucional identificados con las claves:

- 1.- SUP-JRC-033/98 promovido por el Partido Frente Cívico, el cual fue resuelto con fecha 16 julio de 1998 por unanimidad de 4 votos.
- 2.- SUP-JRC-091/98 promovido por el Partido de la Revolución Democrática, el cual fue resuelto con fecha 24 de septiembre de 1998 por unanimidad de votos.
- 3.- SUP-JRC-092/98 promovido por el Partido de la Revolución Democrática, el cual fue resuelto con fecha 24 de septiembre de 1998 por unanimidad de votos.

En todas las resoluciones que recayeron a los juicios antes mencionados se determinó la inaplicabilidad de las disposiciones contenidas en las leyes electorales locales por ser contrarias a la Constitución.

Lo anterior provocó que la Sala Superior del Tribunal Electoral, en uso de sus facultades, aprobara por unanimidad de votos la tesis de Jurisprudencia número J.05/99, en donde reconoció su facultad para determinar la inaplicación de leyes secundarias cuando éstas se opusieran a disposiciones constitucionales, la cual se transcribe a continuación:

**TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA
INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO
ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES**

CONSTITUCIONALES. De una interpretación teleológica, sistemática y funcional de los diferentes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contienen las bases fundamentales rectoras de la jurisdicción electoral, se desprende que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está facultado por la Carta Magna para decidir el conflicto de normas que en su caso se presente, y determinar que no se apliquen a actos y resoluciones combatidos por los medios de impugnación que corresponden a su jurisdicción y competencia, los preceptos de leyes secundarias que se invoquen o puedan servir para fundarlos, cuando tales preceptos se opongan a las disposiciones constitucionales; esto con el único objeto de que los actos o resoluciones impugnados en cada proceso jurisdiccional de su conocimiento se ajusten a los lineamientos de la Ley Fundamental y se aparten de cualquier norma, principio o lineamiento que se les oponga, pero sin hacer declaración general o particular en los puntos resolutive, sobre inconstitucionalidad de las normas desaplicadas, sino limitándose únicamente a confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones concretamente reclamados en el proceso jurisdiccional de que se trate. La interpretación señalada lleva a tal conclusión, pues en el proceso legislativo del que surgió el Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, se pone de manifiesto que la voluntad evidente del órgano revisor de la Constitución de establecer un sistema integral de justicia electoral, con el objeto de que todas las leyes, actos y resoluciones electorales, se sujetaran, invariablemente, a lo dispuesto en la Carta Magna, para lo cual se fijó una distribución competencial de contenido total de este sistema integral de control de constitucionalidad, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, sistema que finalmente quedó recogido en los términos pretendidos, pues para la impugnación de leyes, como objeto único y directo de la pretensión, por considerarlas inconstitucionales, se concedió la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el artículo 105, fracción II, Constitucional, y respecto de los actos y resoluciones en materia electoral, la jurisdicción para el

control de la constitucionalidad se confirió al Tribunal Electoral, cuando se combaten a través de los medios de impugnación de su conocimiento, como se advierte de los artículos 41 fracción IV, 99 y 116 fracción IV de la Ley Fundamental, y en este supuesto, la única forma de que el Tribunal Electoral puede cumplir plenamente con la voluntad señalada, consiste en examinar los dos aspectos que pueden originar la inconstitucionalidad de los actos y resoluciones: la posible contravención de disposiciones constitucionales que las autoridades electorales apliquen o deban aplicar directamente, y el examen de las violaciones que sirvan de sustento a los actos o resoluciones, que deriven de que las leyes aplicadas se encuentren en oposición con las normas fundamentales. No constituye obstáculo a lo anterior, la previsión contenida en el artículo 105, fracción II, Constitucional, en el sentido de que “la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo”, que prima facie, podría implicar una prohibición del análisis de la oposición de leyes secundarias a la Constitución, en algún proceso diverso a la acción de inconstitucionalidad, dado que esa apariencia se desvanece, si se ve el contenido del precepto en relación con los fines perseguidos por éstas, a la vez que permite la plena satisfacción de los fines perseguidos con la institución, y la interpretación estriba en que el imperativo de que “la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución”, sólo significa que los ordenamientos legislativos no pueden ser objeto directo de una acción de anulación en una sentencia, sino exclusivamente en la vía específica de la acción de inconstitucionalidad, lo cual no riñe con reconocerle al Tribunal Electoral la facultad de desaplicar a los actos y resoluciones combatidos, en los medios de impugnación de su conocimiento, las leyes que se encuentren en oposición con las disposiciones constitucionales, en los términos y con los lineamientos conducentes para superar un conflicto de normas, como lo hace cualquier juez o tribunal cuando enfrenta un conflicto semejante en la decisión jurisdiccional de un caso concreto, y la intelección en este sentido armoniza perfectamente con todas las partes del sistema constitucional establecido. Esto se ve robustecido con lo

previsto en el párrafo quinto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dada la distribución de competencias del sistema íntegro de justicia electoral, tocante al control de constitucionalidad, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, el supuesto en que se ubica la previsión constitucional que se analiza, respecto a la hipótesis de que este tribunal sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución y que la Suprema Corte sostenga un criterio contrario en algún asunto de su jurisdicción y competencia, únicamente se podría presentar para que surtiera efectos la regla en el caso de que, habiéndose promovido una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley electoral, el Pleno la desestimara, y declarara la validez de la norma, y que, por otro lado, con motivo de la aplicación de esa norma para fundar un acto o resolución, se promoviera un medio de impugnación en el que se invocara la oposición de la misma norma a la Carta Magna, y el Tribunal Electoral considera que sí se actualiza dicha oposición, ante lo cual cabría hacer la denuncia de contradicción de tesis prevista en el ordenamiento comentado. También cobra mayor fuerza el criterio, si se toma en cuenta que el legislador ordinario comprendió cabalmente los elementos del sistema integral de control de constitucionalidad de referencia, al expedir la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no incluir en sus artículos 43 y 73 al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre las autoridades a las que obligan las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, pues esto revela que a dicho legislador le quedó claro que el Tribunal Electoral indicado puede sostener criterio diferentes en el ejercicio de sus facultades constitucionales de control de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales.⁹³

⁹³ Tesis de Jurisprudencia J.05/99. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por unanimidad de votos.

De la lectura de la tesis de jurisprudencia en comento es posible desprender esencialmente que:

1.- Los dos aspectos que pueden originar la inconstitucionalidad de los actos y resoluciones electorales son:

a) La posible contravención de disposiciones constitucionales que las autoridades electorales apliquen o deban aplicar directamente; y

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.

2.- Para la impugnación directa de leyes, como objeto único y directo de la pretensión por considerarlas inconstitucionales, se concedió la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.- Para la impugnación de actos y resoluciones fundados en leyes electorales consideradas como inconstitucionales, se concedió la jurisdicción al Tribunal Electoral a través de los diversos medios impugnativos electorales.

4.- Por más que el Tribunal Electoral pueda inaplicar leyes electorales consideradas como inconstitucionales, no las tiene para hacer declaraciones generales o particulares sobre la inconstitucionalidad de las mismas en los puntos resolutivos de sus sentencias.

5.- Los efectos de sus resoluciones sobre inconstitucionalidad de las normas desaplicadas se limitan únicamente a confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones concretamente reclamados en el proceso jurisdiccional de que se trate.

Con base en lo antes expuesto se estableció la facultad al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para determinar la inaplicabilidad de leyes secundarias cuando éstas se opusieran a disposiciones constitucionales. Con dicha interpretación “...el Tribunal prestó un enorme servicio al Estado Constitucional de Derecho y, en última instancia, al acceso a la justicia en materia electoral”⁹⁴; por lo que resultó “...innegable la enorme utilidad social y cívica de este criterio que sostuvo el máximo tribunal electoral del país.”⁹⁵

Sin embargo, dicho criterio quedó sin efecto debido a la resolución de la Suprema Corte de Justicia contenida en la contradicción de tesis 2/2000-PL, la cual analizaremos a continuación.

4.7.- La Contradicción de Tesis 2/2000-PL, resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus implicaciones en la impartición de justicia.

El quince de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, el entonces Magistrado Presidente del Tribunal Electoral, José Luis de la Peza, denunció la posible contradicción de tesis entre las sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98 y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el juicio de revisión constitucional electoral identificado bajo el número de expediente SUP-JRC-209/99.

La contradicción de tesis en comento surgió a partir de las 2 circunstancias siguientes:

- 1.- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98, de veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y ocho, promovida por el Partido de la Revolución Democrática en contra del Decreto 138 del Congreso del Estado de

⁹⁴ Nava Vázquez, César, “La Justicia Electoral en Materia Electoral” en *Testimonio Sobre el Desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su Contribución al Desarrollo Político Democrático de México*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, p.227.

⁹⁵ Idem.

Quintana Roo, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de ese Estado, llegó a la conclusión de que dentro de la reglamentación del principio de representación proporcional en las leyes electorales locales, debía contemplarse un límite a la sobre-representación, pues era una de las bases fundamentales que se derivaba del artículo 54 Constitucional.

Consideró que la abundancia de criterios doctrinarios y de modelos para desarrollar el principio de proporcionalidad, ponían de manifiesto que sería difícil intentar definir la manera precisa en que las legislaturas locales debían desarrollarlo en sus leyes electorales, pero que esa dificultad se allanaba si se atendía a la finalidad esencial del pluralismo político.

En este contexto señaló que se debían atender las disposiciones con que el propio Poder Revisor de la Constitución había desarrollado ese principio para su aplicación en las elecciones federales; aclarando que ello no quería decir que las legislaturas locales debían de prever la asignación de diputados por el principio de representación proporcional en los mismos términos que lo hace la Constitución Federal, pero que sí debían de respetar las bases fundamentales que se desprendían del artículo 54 constitucional y que a juicio de la Suprema Corte son indispensables para la observancia de dicho principio.

Según la interpretación de la Corte, una de las bases fundamentales que tienen que observar las legislaturas de los Estados para cumplir con el establecimiento del principio de representación proporcional electoral, derivada del artículo 54 constitucional, es la que señala que el tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido debe ser igual al número de distritos electorales (fracción IV), situación ésta, que derivó en el establecimiento de diversos criterios jurisprudenciales:

a) **“Materia electoral.** Bases generales del principio de representación proporcional.”⁹⁶

b) **“Materia electoral.** El principio de representación proporcional como sistema para garantizar la pluralidad en la integración de los órganos legislativos.”⁹⁷

c) **“Materia electoral.** El artículo 229, fracción II, del Código de Instituciones y Procedimiento Electorales del Estado de Quintana Roo, que prevé la asignación de un diputado al partido político que cuente cuando menos con un porcentaje mínimo de la votación estatal emitida, no contraviene el principio de representación proporcional.”⁹⁸

d) **“Materia electoral.** La fracción I del artículo 229 del Código de Instituciones y Procedimiento Electorales del Estado de Quintana Roo, al prever la asignación de diputados en función del número de constancias de mayoría obtenidas por el partido político y de la obtención de un porcentaje determinado de la votación total de la elección de diputados, contraviene el principio de representación proporcional.”⁹⁹

e) **“Materia electoral.** La fracción III del artículo 229 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, que ordena deducir de la votación efectiva la votación del partido que obtuvo las dos terceras

⁹⁶ Semanario Judicial de la Federación; y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo VIII, Noviembre de 1998, Tesis: P./J. 69/98, página 189

⁹⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo VIII, Noviembre de 1998, Tesis: P./J. 70/98, página 191.

⁹⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo VIII, Noviembre de 1998, Tesis: P./J. 71/98, página 190.

⁹⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo VIII, Noviembre de 1998, Tesis: P./J. 72/98, página 192.

partes o más de las constancias de mayoría relativa, contraviene el principio de representación proporcional.”¹⁰⁰

2.- Por su parte y con una postura diferente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-209/99, el día trece de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, relacionado con la interpretación del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sostuvo que no encontraba los elementos suficientes para compartir la interpretación directa del artículo 54 de la Constitución Federal realizada por la Suprema Corte de Justicia, al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98, consistente en que en todos aquellos casos en que deba aplicarse el principio de representación proporcional se observen las bases previstas en el artículo 54 de la Constitución Federal, entre ellas la relativa a que el tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, deba ser igual al número de distritos electorales, contenida en la jurisprudencia electoral 5/99.

En el caso sometido a su jurisdicción, el Tribunal Electoral consideró que el artículo 29 de la Constitución de Guerrero no resultaba inconstitucional y que, por ende, no procedía desaplicar la norma en cuestión.

Dicho precepto preveía que ningún partido político podía contar con más de 30 diputados por ambos principios, mientras que el estado para ese efecto se había dividido en tan sólo 28 distritos uninominales, situación ésta, que contravenía el criterio de la Corte consistente en señalar que el tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debía ser igual al número de distritos electorales.

¹⁰⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo VIII, Noviembre de 1998, Tesis: P./J. 73/98, página 193.

Entre las razones que tuvo el Tribunal para apartarse del criterio de la Corte se encontraba la relativa a que en su concepto la Suprema Corte no había establecido mayor consideración en el sentido de por qué resultaba indispensable tal equivalencia. Que toda vez que el artículo 54 de la Constitución Federal sólo es aplicable a nivel federal, las legislaturas locales no estaban obligadas a regular la asignación correspondiente en los mismos términos que dicho precepto establecía.

Sostuvo que la facultad de reglamentar dicho principio de representación proporcional se encontraba estatuido a favor de las legislaturas estatales, las que conforme al artículo 116 constitucional, sólo debían considerar en su sistema ambos principios de elección (mayoría relativa y representación proporcional), sin que se señalara alguna disposición adicional al respecto.

Una vez esclarecido el punto de controversia en la susodicha contradicción tesis, transcribiremos parte de los considerandos contenidos en la ejecutoria, los cuales revisten una particular importancia debido a que reestructuraron por completo el sistema de impartición de justicia constitucional en la materia electoral en ese entonces vigente:

...

“Destaca de lo anterior, 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 en esa materia, así como la custodia de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, verificando que los actos y resoluciones que en esta materia se dicten, se ajusten al marco jurídico constitucional y legal.

De lo expuesto se concluye que la facultad de resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Constitución Federal, está plenamente limitada por mandato constitucional 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 esta interpretación no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con la Constitución, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde.

...De igual manera, se corrobora que la intención del legislador fue que el Tribunal Electoral únicamente conociera sobre la inconstitucionalidad de los actos o resoluciones en materia electoral, ya que en la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral, estableció, en su artículo 10, lo siguiente:

"ARTÍCULO 10.

"1.- Los medios de impugnación previstos en esta "ley serán improcedentes en los siguientes casos:

"a) Cuando se pretenda impugnar la no "conformidad a la Constitución de leyes federales o "locales;..."

...Es importante precisar que los actos y resoluciones que compete conocer al Tribunal Electoral, son aquellas medidas, acuerdos o decisiones adoptadas por las autoridades electorales, administrativas o jurisdiccionales en el ejercicio de sus funciones, como se advierte de la competencia a que dicho Tribunal le otorga el artículo 99 de la Constitución Federal.

De igual forma debe destacarse que la interpretación que el Tribunal Electoral puede realizar de un precepto de la Constitución Federal, debe entenderse que sólo podrá realizarlo con motivo del

examen de un acto o resolución y nunca de manera aislada, ya que de lo contrario ejercería un control abstracto de la constitucionalidad, el cual es de competencia exclusiva de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos del artículo 105, fracción II de la Constitución Federal.

...Conforme al artículo 99 constitucional, al Tribunal Electoral únicamente le corresponde resolver sobre la constitucionalidad de actos o resoluciones emitidas 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 sobre ese aspecto y cuyo conocimiento corresponde en exclusiva, en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

...

En otra parte de los considerandos, la Corte se dedicó a esgrimir una serie de argumentos tendientes a cuestionar la actuación del Tribunal Electoral en relación con el juicio de revisión constitucional 209/99.

...

“De lo anterior, se advierte sin lugar a duda 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 inaplicación.

En efecto, aun y cuando el Tribunal Electoral en su resolución pretende hacer una diferenciación entre invalidez o inconstitucionalidad de una norma e inaplicabilidad de la misma, para justificar su actuación, lo cierto es que para arribar a una u

otra conclusión necesitó hacer un cotejo de la norma frente a la Constitución Federal, o sea realizó el estudio de la constitucionalidad de la ley, lo que, como se ha señalado, es una atribución exclusiva y por tanto excluyente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por consiguiente, es incocuso que la Sala Superior del Tribunal Electoral al resolver el citado juicio de revisión constitucional electoral, se pronunció sobre la inconstitucionalidad de una ley local, actuación que rompe con el sistema de atribuciones establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya precisado”.

...

Más adelante, la Corte se dedicó a sustentar el objetivo que, según ella, se desprende de un sistema de control ejercido exclusivamente a través de la acción de inconstitucionalidad:

...

De lo anterior se advierte que el objetivo de este sistema consiste en que quede establecido cuáles serán las normas aplicables en un determinado proceso electoral, y que exista certeza en el sistema jurídico 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.

...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 hubieran aplicado, dado que atendiendo a su naturaleza, en cuanto a que están destinadas

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 al 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 aplicación, 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”.

...

Finalmente, la Corte se dedicó a esgrimir una serie de argumentos tendientes a demostrar la improcedencia de la contradicción de tesis en mención:

...

“En este sentido es importante destacar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido en reiteradas ocasiones que, para que exista contradicción de tesis o de criterios, es necesario que dos o más órganos jurisdiccionales sustenten criterios divergentes al resolver asuntos de cualquier naturaleza que sean de su competencia, esto es, constituye un requisito de procedencia de la contradicción de tesis el que los criterios discrepantes deriven de resoluciones emitidas por órganos jurisdiccionales que estén facultados para pronunciarse sobre el punto a debate.

...En consecuencia, no obstante la existencia de esas posturas divergentes, no es posible 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, aun 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 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.

En este orden de ideas es indudable que el Tribunal Electoral, al resolver el juicio de Revisión Constitucional Electoral de referencia incurrió en dos errores; el primero, al haberse apartado de lo que es de su competencia y resolver fuera de ella, y el segundo, al establecer una interpretación diversa a la contenida en las Tesis de Jurisprudencia en las que ya se había determinado la interpretación y alcance de los artículos 54 y 116, fracción IV, Constitucionales; en consecuencia dicho Tribunal Electoral, por una parte incurre en inobservancia al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por otra parte infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación al contravenir un pronunciamiento de este Tribunal que tiene las características de firmeza y obligatoriedad constitucional, proceder que en tal virtud afecta la seguridad jurídica que se busca salvaguardar al resolver estos medios de control constitucional.

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, aun 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 alguna de acatarlas”.

...

Hechas las consideraciones anteriores, la Suprema Corte resolvió lo siguiente:

PRIMERO.- *Es improcedente la contradicción de tesis denunciada, entre el criterio sustentado en el juicio de revisión constitucional electoral 209/99 y las jurisprudencias números P./J. 69/98, P./J. 70/98, P./J. 71/98, P./J. 72/98 y P./J. 73/98, de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

SEGUNDO.- *El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carece de competencia para hacer consideraciones y pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general, aun a pretexto de determinar la inaplicación de ésta.*

TERCERO.- *Remítanse sendas copias certificadas de esta resolución a los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.*

Ahora bien, las implicaciones que dicha resolución trajo consigo y que nos interesan son:

- 1.- La acción de inconstitucionalidad se convierte en la única y exclusiva vía para plantear la inconstitucionalidad de leyes electorales, por tanto no es factible impugnar este tipo de leyes ante el Tribunal Electoral del

Poder Judicial de la Federación con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado.

2.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación se convierte en el único órgano de control constitucional de leyes en materia electoral.

3.- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carece de competencia para hacer consideraciones y pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de leyes electorales a través de un sistema de control constitucional difuso.

4.8.- El sistema actual de control constitucional de las leyes electorales en México.

Con base en lo antes expuesto, es dable concluir que los dos aspectos que pueden originar la inconstitucionalidad de los actos y resoluciones electorales son:

- a) La posible contravención de disposiciones constitucionales que las autoridades electorales apliquen o deban aplicar directamente; y
- 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.

En el primer caso, el Tribunal Electoral puede ejercer un control constitucional respecto de los actos y resoluciones electorales, ya que esta facultad no le ha sido puesta en duda por la Corte, debido a que en este caso dichos actos o resoluciones no están fundados en leyes electorales.

Sin embargo, en el segundo caso, el Tribunal Electoral está impedido para ejercer un control constitucional, debido a que en este tipo de casos los actos y resoluciones están fundados en leyes electorales contrarias a la Constitución.

Por tanto, como ya lo mencionamos anteriormente, el Tribunal Electoral quedó limitado competencialmente, ya que, en adelante, no podrá ejercer un control de la constitucionalidad respecto de las leyes electorales consideradas como inconstitucionales a través de un sistema de control “difuso”, y, por ende, el único medio jurisdiccional para impugnar la constitucionalidad de leyes electorales es la acción de inconstitucionalidad, la cual conoce y resuelve en forma exclusiva la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Finalmente y en congruencia con la resolución adoptada por la Corte en la Contradicción de Tesis 2/2000-PL, se emitieron los siguientes criterios jurisprudenciales.

LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. *En el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en su ley reglamentaria, se establece que las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y publicarse cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse; que durante éste no pueden someterse a modificaciones fundamentales, así como el sistema de su impugnación, conforme al cual la única vía para plantear la no conformidad de dichas leyes con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, que puede promoverse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la respectiva publicación y que la única autoridad competente para conocer y resolver dichas acciones es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las que deben tramitarse y resolverse en plazos breves, a fin de que el legislador esté en posibilidad de llevar a cabo las modificaciones pertinentes, en caso de que la norma impugnada sea declarada inconstitucional. Por tanto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no puede, en ningún caso, pronunciarse acerca de la constitucionalidad de leyes electorales, por no ser impugnables ante él con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado, porque por un lado, en atención a su naturaleza, en cuanto a que están destinadas a regir un proceso*

electoral, es imprescindible partir de su firmeza, ya que de otra forma se vulneraría el equilibrio del proceso electoral, pues no sería lógico que conforme a un sistema de contienda electoral entre partidos políticos, se cuestionara la constitucionalidad de una norma relativa a ese proceso, con motivo de actos y resoluciones producidos en él; y por el otro, que está fuera de las facultades de ese tribunal cotejar la norma electoral frente a la Constitución, aun a pretexto de determinar su posible inaplicación.¹⁰¹

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. *De lo dispuesto en los artículos 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende, por un lado, que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia es la de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de esa función jurisdiccional, así como la custodia de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, y verificar que los actos y resoluciones que al respecto se dicten, se ajusten al marco jurídico previsto tanto en la propia Constitución Federal, como en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, por otro, que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde en forma exclusiva conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, siendo dichas acciones la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la propia Ley Fundamental. En congruencia con lo anterior, se concluye que la facultad para resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Carta Magna está claramente limitada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la*

¹⁰¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Junio de 2002, Tesis: P./J. 25/2002, Página 81, Pleno de la Suprema Corte de Justicia, 9a. época.

*Nación, por lo que el Tribunal Electoral sólo puede manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que ésta no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con el propio Ordenamiento Supremo, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde.*¹⁰²

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Los preceptos constitucional y legal mencionados establecen, respectivamente, que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, de la que conoce y resuelve sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y que la jurisprudencia del Pleno de ésta, cuando se refiere a la interpretación directa de un precepto de la Constitución, es obligatoria para el Tribunal Electoral. A éste únicamente le corresponde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99 constitucional, resolver sobre la constitucionalidad de actos o resoluciones emitidos por las autoridades electorales. Por tanto, dicho Tribunal Electoral no está facultado para hacer consideraciones ni pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general electoral, por ser una atribución exclusiva de este Alto Tribunal. Ahora bien, si dicho órgano jurisdiccional al resolver sobre un asunto sometido a su consideración aborda cuestiones relativas a la constitucionalidad de una norma general, así sea con la única finalidad de determinar su posible inaplicación, o establece

¹⁰² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Junio de 2002, Tesis: P./J. 23/2002, Página 82, Pleno de la Suprema Corte de Justicia, 9ª. Época.

la interpretación de un precepto constitucional distinta a la contenida en una jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que ya se haya determinado el sentido y alcance respectivos, es evidente que incurre, en el primer caso, en inobservancia al mencionado artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, y en el segundo, infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, en consecuencia, su actuación afecta la seguridad jurídica que se busca salvaguardar. En tal virtud, 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 constituyen jurisprudencia.¹⁰³

CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO EXISTE VÁLIDAMENTE ENTRE UN CRITERIO SUSTENTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO SE TRATA DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en reiteradas ocasiones, que para que exista contradicción de tesis es necesario que dos o más órganos jurisdiccionales sustenten criterios divergentes al resolver asuntos de cualquier naturaleza que sean de su competencia, esto es, constituye un requisito de procedencia de la contradicción de tesis que los criterios discrepantes deriven de resoluciones emitidas por órganos jurisdiccionales que estén facultados para pronunciarse sobre el punto a debate. Acorde con lo antes expuesto, si el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se pronuncia sobre la interpretación de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivada de un análisis de la inconstitucionalidad de una norma general en materia electoral que está fuera de su competencia, en sentido diverso al sustentado por

¹⁰³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Junio de 2002, Tesis: P./J. 26/2002, Página: 83, Pleno de la Suprema Corte de Justicia, 9a. Época.

este Máximo Tribunal, es evidente que no puede existir válidamente contradicción de tesis entre lo sostenido por dichos tribunales, ya que el órgano reformador de la Constitución le confirió la facultad exclusiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de conocer sobre la inconstitucionalidad de normas generales en esa materia, por lo que no procede jurídicamente enfrentar un criterio sustentado por un órgano jurisdiccional competente para conocer sobre inconstitucionalidad de una ley, con un criterio sustentado por un órgano que carece de esa atribución, aun a título de aplicación del artículo 133 constitucional; 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 aquella contradicción entre tribunales que constitucionalmente actúan en diversos ámbitos de competencia.¹⁰⁴

4.8.1.- Los intentos del Tribunal Electoral para llevar a cabo una tutela del orden constitucional.

Pese a la limitación impuesta al Tribunal Electoral en cuanto su actuación jurisdiccional, éste siempre ha buscado diversas formas por las cuales pueda ejercer un cierto control constitucional respecto de las normas generales electorales, principalmente a través de las siguientes figuras: a) La interpretación conforme con la Constitución y; b) La solución del conflicto con base en la norma que tutele mejor los intereses protegidos.

¹⁰⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Junio de 2002, Tesis: P./J. 24/2002
Página 5, Pleno de la Suprema Corte de Justicia, 9ª. Época.

4.8.1.1.- La interpretación conforme con la Constitución.

Este método de interpretación tiene como fin, el seleccionar de entre varias interpretaciones posibles de un enunciado jurídico, aquella que mejor armonice con los preceptos constitucionales. Es decir, seleccionar o adoptar el sentido de la norma jurídica que resulte más adecuada con la Constitución, propiciando con ello la máxima realización de ésta como norma suprema del ordenamiento jurídico, al tiempo de asegurar la conservación del texto legislativo.

Ello conlleva, a que no sólo se deba tener en cuenta el texto constitucional, sino también en propiciar la continuidad e integridad del ordenamiento legal interpretado, a través de una reorientación de los enunciados normativos legales a fin de hacerlos acordes con aquélla. De esta forma, uno de los principios fundamentales de esta figura interpretativa estriba en conservar o mantener el contenido sustancial de la ley, e inclusive el accidental o secundario.

Así pues, es claro que la interpretación conforme con la Constitución tiene sus límites, por ejemplo: el respeto al contenido total de las normas secundarias aplicadas, como consecuencia de la efectividad del principio de conservación de aquéllas. Por tanto, este tipo de interpretación no alcanza para desconocer, desfigurar o mutilar el sentido de los enunciados normativos en sus elementos esenciales, con lo que el control constitucional que sobre ellas se ejerce es muy limitado.

La Sala Superior del Tribunal Electoral ha utilizado este método de resolución de conflictos en las sentencias identificadas bajo los expedientes con las claves: SUP-JRC-186/2001; SUP-JDC-1181/2002; SUP-JDC-005/2003; SUP-JRC-008/2004 y SUP-JRC-212/2004.

4.8.1.2.- La solución del conflicto con base en la norma que tutele mejor los intereses protegidos.

Conforme con el método basado en la aplicación de la norma que tutele mejor los intereses en juego, el juzgador debe localizar e identificar con precisión, los valores que se protegen por la ley y la finalidad que se persigue o pretende alcanzar con las disposiciones en conflicto y, una vez hecha la localización, realizar un análisis para determinar con cuál de las dos normas opuestas se logra más eficazmente o tiende en mayor medida al cumplimiento de la finalidad o valor protegido, resolviendo el conflicto mediante la aplicación de la norma más favorable, esto es, la que maximice con mayor eficiencia la tutela de los intereses en juego.

Sin embargo, con dicho método no se persigue de una manera directa un mecanismo de control constitucional, pues el parámetro que se toma en cuenta no es la supremacía del texto constitucional sino su conveniencia en la protección de intereses, pero en caso de seleccionar la aplicación de normas constitucionales a las emanadas de las leyes ordinarias, ello se traduciría en la inaplicación de preceptos legales ordinarios, lo cual no resulta del todo claro si es que el Tribunal Electoral cuenta o no con dichas facultades para hacerlo.

La Sala Superior del Tribunal Electoral ha utilizado este método de resolución de conflictos en las sentencias identificadas bajo los expedientes con las claves: SUP-JRC-305/2003 Y SUP-JRC-306/2003.

4.8.2.- Relación de sentencias pronunciadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las que invoca la contradicción de tesis 2/2000-PL.

Finalmente, señalaremos algunas de las sentencias pronunciadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las que invoca la resolución contenida en la contradicción de tesis 2/2000-PL como fundamento

para abstenerse de revisar la posible contravención de normas electorales con la Constitución Federal.

Dichas sentencias son las pronunciadas bajo los expedientes identificados con las claves:

- a) Leonel Castillo González: SUP-JRC-095/2002, SUP-JRC-108/2002, SUP-JRC-148/2002, SUP-JRC-162/2002, SUP-JRC-176/2002, SUP-JRC-184/2002, SUP-JDC-209/2003, SUP-JDC-773/2003, SUP-JRC-008/2004 y SUP-JRC-305/2004.
- b) José Luis de la Peza: SUP-JRC-163/2002, SUP-JRC-170/2002 y SUP-JRC-029/2003.
- c) Alfonsina Berta Navarro Hidalgo: SUP-JRC-201/2002, SUP-JRC-138/2003, SUP-JRC-145/2003, SUP-JRC-306/2003, SUP-JRC-475/2004, SUP-JRC-516/2004, SUP-JDC-502/2005 y SUP-JDC-503/2005.
- e) José Fernando Ojesto Martínez Porcayo: SUP-JRC-111/2002, SUP-JRC-159/2002, SUP-JRC-209/2002, SUP-JRC-210/2002, SUP-JRC-403/2003 y SUP-JDC-156/2003.
- f) José de Jesús Orozco Henríquez: SUP-JRC-160/2002, SUP-JRC-142/2004, SUP-JRC-149/2004, SUP-JRC-150/2004, SUP-JDC-339/2004, SUP-JDC-340/2004 y SUP-JDC-341/2004.

CAPÍTULO V.- CRÍTICAS Y PROPUESTAS.

Una vez analizado el panorama actual que impera tratándose del control constitucional de las leyes electorales en México, señalaremos algunas deficiencias exhibidas en la interpretación realizada por la Suprema Corte en la contradicción de tesis 2/2000-PL.

De inicio, la resolución adoptada por nuestro máximo tribunal no parece la más afortunada, ya que no armoniza de la mejor manera los diversos preceptos constitucionales involucrados, además de que deja de lado preceptos constitucionales que pudieron haber ayudado a obtener una solución diversa.¹⁰⁵

A nuestra consideración, de la lectura de los artículos 41 fracción IV, 99 y 105 fracción II de la Constitución Federal, que en lo conducente establecen:

Artículo 41.-...La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las bases siguientes...

...

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 los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

¹⁰⁵ A este respecto, el ministro José Ramón Cossío D. precisa: "...el precepto omitido es, primordialmente, el previsto en la fracción IV del artículo 41 constitucional, que dispone que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación..." Cossío D. José Ramón, "El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". Cuestiones Constitucionales, Este país, Revista mensual núm. 139. México, 2002, p. 37

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...

...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 la 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 un 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...

Artículo 105.- 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.

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

Es posible desprender que:

- a) De conformidad con el artículo 99 constitucional, el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Constitución referente a las acciones de inconstitucionalidad.
- b) De acuerdo con el artículo 105, fracción II de la Constitución Federal, 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 Carta Magna.
- c) En concordancia con el artículo 41, fracción IV de la Constitución Federal, el sistema de medios de impugnación en la materia electoral tiene por objeto garantizar los principios de constitucionalidad y de legalidad de los actos y resoluciones electorales.
- d) De conformidad con el párrafo quinto del artículo 99 constitucional, 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 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción de tesis en los términos de ley, para que sea el Pleno de la Suprema Corte quien resuelva en definitiva cual tesis ha de prevalecer.

Destacando de lo anterior, que el sistema de control de la constitucionalidad en la materia electoral se encuentra integrado por: a) La acción de inconstitucionalidad; y b) El sistema de medios de impugnación en la materia electoral.

En donde la acción de inconstitucionalidad es objeto de conocimiento por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto que el sistema de medios de impugnación, previstos en la ley electoral adjetiva, es objeto de conocimiento por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por consiguiente, a pesar de la estrecha vinculación existente entre la acción de inconstitucionalidad y los medios impugnativos electorales, derivada de su pertenencia al sistema de control constitucional en la materia electoral, resulta claro que el objeto de control es absolutamente distinto en ambos casos.

En la acción de inconstitucionalidad se controvierte de una manera directa la no conformidad de una ley electoral a la Constitución Federal, solicitando su invalidez con efectos generales. En cambio, tratándose de los medios impugnativos electorales, se solicita la revisión de un acto o resolución de una autoridad electoral para su revocación o modificación.

Como se aprecia, en el primer caso, el objeto de la impugnación queda constituido por las normas de carácter general, esto es, las leyes electorales, y en el segundo caso, por los actos y resoluciones electorales, lo que permite establecer una diferencia competencial.

En consecuencia, cuando se pretenda impugnar directamente la inconstitucionalidad de una ley electoral, a través de cualquiera de los medios impugnativos previstos por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en la Materia Electoral, éstos resultaran improcedentes, ya que la única vía prevista para ello es a través de la acción de inconstitucionalidad, cuyo conocimiento es exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Pero si el objeto de la impugnación consiste en un acto o resolución que violente preceptos constitucionales, la vía procedente será a través del sistema de medios de impugnación en la materia electoral, cuyo conocimiento corresponde en forma definitiva al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.¹⁰⁶

Es importante subrayar que los dos aspectos que pueden originar la inconstitucionalidad de los actos y resoluciones en la materia electoral son: a) la posible contravención de disposiciones constitucionales que las autoridades electorales apliquen o deban aplicar directamente, y 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 los preceptos constitucionales.

Pues bien, en ambos supuestos, el Tribunal Electoral tiene atribuciones para ejercer un control de la constitucionalidad incluso en el segundo de los casos, es decir, cuando los actos o resoluciones se encuentren fundados en leyes electorales contrarias a la Carta Magna.¹⁰⁷

Luego entonces, el Tribunal Electoral sí cuenta con atribuciones para examinar, con motivo del acto de aplicación, la constitucionalidad de aquellas normas electorales aplicadas, y, llegado el caso, decretar la inaplicabilidad de las mismas para el caso concreto.¹⁰⁸

Lo anterior es así, toda vez que ésta es la única forma de conseguir que el Tribunal Electoral pueda controlar, en su integridad y sin excepción, la constitucionalidad de todos los actos y resoluciones electorales, incluso de

¹⁰⁶ Vid. Cetina Menchi, David. “Control de la Constitucionalidad de las leyes” en: Orozco Henríquez, José de Jesús (Comp.) *Justicia Electoral en el Umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. op. cit., p. 141-144.

¹⁰⁷ Actualmente, en el primero de los supuestos antes señalados, el Tribunal Electoral puede ejercer, sin inconveniente alguno, un control de la constitucionalidad —esta facultad no le ha sido puesta en duda por la Corte— debido a que en estos casos, dichos actos o resoluciones no se encuentran fundados en leyes electorales. Sin embargo, en el segundo de los casos, hoy día el Tribunal Electoral se encuentra impedido para ejercer dicho control, debido a que en este tipo de casos los actos y resoluciones están fundados en leyes electorales contrarias a la Carta Magna.

¹⁰⁸ Supuesto que, por lo demás, hasta antes de la resolución emitida en la contradicción de tesis 2/2000-PL, el Tribunal Electoral ya venía desempeñando en esos términos.

aquéllos que se emitan con fundamento en normas generales electorales consideradas como inconstitucionales, pues en este último de los supuestos resulta indispensable, como paso previo, efectuar el análisis y examen de constitucionalidad respecto de las normas electorales aplicadas.

Es más, se refuerza lo ya expuesto, si se toma en consideración lo previsto en el párrafo quinto del artículo 99 de la Constitución Federal, conforme al cual, 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 el Pleno de la Suprema Corte, cualquiera de los ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, para que el Pleno decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer.

Por cuanto a que, como ya lo sostuvo el Tribunal Electoral en la entonces tesis de jurisprudencia J.05/99¹⁰⁹, la posibilidad de que el Tribunal Electoral pueda sustentar una tesis sobre inconstitucionalidad de un acto o resolución y ésta pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Corte, únicamente puede presentarse en caso de que habiéndose promovido una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley electoral, la Corte 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 sí se actualiza dicha oposición, ante lo cual cabría hacer la denuncia de contradicción de tesis.

Incluso en idéntica situación se encuentra, como también lo puso de manifiesto el Tribunal Electoral, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que en el artículo 43, en relación con el 73 de ese ordenamiento, se establece que las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutive de

¹⁰⁹ “Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tiene facultades para determinar la inaplicabilidad de leyes secundarias cuando éstas se opongan a disposiciones constitucionales”. Tesis de jurisprudencia J.05/99. Tercera Época. Sala Superior. Aprobada por unanimidad de votos.

las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, serán obligatorias prácticamente para todos los órganos jurisdiccionales, federales y locales, del país; sin embargo, en dicha relación no se incluye al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo cual revela la posibilidad de que Tribunal Electoral pueda formular sus propios criterios con independencia de los de la Corte, y la contradicción resultante competirá al pleno de la Corte resolverla.

En conjunto, tanto la Suprema Corte como el Tribunal Electoral cuentan con atribuciones en materia de control de la constitucionalidad de leyes electorales, aunque en modo diverso, pues sólo la Corte mediante el conocimiento de una acción de inconstitucionalidad, tiene facultades para declarar tanto en la parte considerativa como en la resolutive de sus fallos, la inconstitucionalidad de una norma electoral y decretar la nulidad de la misma con efectos generales; en cambio, el Tribunal Electoral, mediante el conocimiento de los medios impugnativos electorales, únicamente puede declarar la inconstitucionalidad de una ley electoral tan sólo en la parte considerativa de sus resoluciones, limitándose exclusivamente a confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones concretamente reclamados, desaplicando con ello la norma en cuestión para el caso concreto.

No constituye obstáculo a lo anterior, la aparente limitación prevista en el artículo 105, fracción II de la Constitución Federal, en la cual se determina que la acción de inconstitucionalidad es la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución, puesto que ello sólo significa que todas aquellas normas generales, en este caso de carácter electoral, no podrán ser anuladas mediante alguna otra vía que no sea la acción de inconstitucionalidad. A este respecto, el magistrado Leonel Castillo González precisa: *“... lo que se prohíbe es otra vía de acción directa contra leyes, mas no su control difuso... la interpretación en otro sentido, rompería con el principio de un sistema integral de la jurisdicción electoral, para convertirlo en un sistema parcial, en razón de que todos los actos y resoluciones que se atacaran por los medios de impugnación, fundados en disposiciones secundarias inconstitucionales, quedarían al margen del control constitucional, y sólo se*

*podrían controlar los casos de aplicación directa de la Constitución, que sería el menor número, quedando al margen la supremacía constitucional*¹¹⁰.

Con todo, en la contradicción de tesis 2/2000-PL, la Suprema Corte interpretó, con desacierto, que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no tiene facultades para hacer consideraciones y pronunciarse sobre la constitucionalidad de normas generales ni siquiera para efectos de su inaplicación en un caso concreto.

Opinamos que dicha interpretación, además de resultar nociva para el sistema de impartición de justicia constitucional en la materia electoral, contraviene lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV y 99 de la Constitución Federal,¹¹¹ pues le impide, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, garantizar la constitucionalidad de actos y resoluciones en que se apliquen normas electorales inconstitucionales.

En efecto, consideramos que el sistema de impartición de justicia constitucional electoral sufrió modificaciones indebidas a partir de la resolución emitida en la contradicción de tesis 2/2000-PL, pues en ella, la Corte suprimió facultades que constitucionalmente le han sido conferidas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia de control de la constitucionalidad de normas generales electorales.

De igual forma, se hace necesario añadir que, por razón de sus características propias, la acción de inconstitucionalidad no es el mecanismo ideal por virtud del cual se pueda ejercer, de manera exclusiva, un control sobre la constitucionalidad de las leyes electorales, pues entre las inconveniencias que se encuentran se destacan las siguientes:

¹¹⁰ Castillo González, Leonel. “Control de la constitucionalidad y de la legalidad de actos y resoluciones electorales” en Orozco Henríquez, José de Jesús (Coord.) *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluaciones y Perspectivas*, op. cit., p. 356 y 357.

¹¹¹ En atención a que, en ambos preceptos, aparecen de forma explícita sus facultades de control de la constitucionalidad sobre actos y resoluciones electorales.

- 1.- La acción de inconstitucionalidad no es un instrumento jurídico idóneo para la protección de derechos subjetivos —entre ellos los de carácter político-electoral—, ya que su fin no es la restitución de derechos presuntamente violados sino el depuramiento del ordenamiento jurídico, razón por la cual no es necesaria la existencia de agravios para iniciarlas.¹¹²
- 2.- El plazo que se concede para ejercitarlas es bastante reducido —30 días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma—, lo cual provoca que la preclusión del derecho para ejercitarlas juegue un papel preponderante en la posible convalidación de normas inconstitucionales.
- 3.- El escaso plazo que se concede para su ejercicio hace difícil la pronta detección de irregularidades constitucionales contenidas en las leyes o tratados internacionales, ya que éstas se localizan paulatinamente, según se vayan aplicando con el transcurso del tiempo.¹¹³
- 4.- La forma en que están legitimados los entes propicia la inserción de intereses políticos y de conveniencia a la razón impugnativa, por lo que su proyección sobre la justicia que demandan cotidianamente los gobernados es muy limitada.¹¹⁴
- 5.- La legitimación que se otorga a los titulares de los órganos legislativos, en cuanto a los porcentajes que deben reunir para ejercerla, es arbitraria, sin tomarse en cuenta que la inconstitucionalidad de una

¹¹² Así lo reconoció la Suprema Corte de Justicia en la acción de inconstitucionalidad 7/2000, considerando tercero, que señala: “La doctrina ha estimado que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto que tiene por objeto esencial garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental, por lo que no se requiere la existencia de un agravio ni de un interés jurídico específico para iniciar el procedimiento”. Se trata, pues, de una acción que “se ejerce, fundamentalmente, en interés de la constitucionalidad, esto es, en aras del principio de supremacía constitucional” y que “da lugar a un procedimiento que, aunque requiere de sujetos activos que lo pongan en movimiento, su resultado recae o afecta, más que a las partes, a la ley impugnada y, eventualmente, a la Sociedad”.

¹¹³ Vid. Arteaga Nava, Elisur, “Derecho Constitucional”, op. cit., p. 851.

¹¹⁴ Vid. García Ramírez, Sergio. “La reforma jurídica y la protección de los Derechos Humanos” en: María Hernández, Antonio y Valadéz Diego (Coords.) *Estudios sobre Federalismo, Justicia, Democracia y Derechos Humanos*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003, p. 168 y 169.

norma no depende del número o porcentaje de los promoventes sino de los vicios intrínsecos de las mismas.¹¹⁵

6.- En algunos casos para lograr el porcentaje mencionado del 33 por ciento, se requiere de un acuerdo entre dos o más fuerzas parlamentarias opositoras, situación que en ocasiones se antoja difícil debido a los intereses y a las ideologías contrapuestas que los partidos políticos tienen entre sí.¹¹⁶

7.- La mayoría exigida de por lo menos ocho votos de los ministros para hacer la respectiva declaración de inconstitucionalidad no tiene razón de ser, debido a que la función jurisdiccional —a diferencia del legislador— decide no por autoridad de la mayoría sino por la autoridad de la ley.¹¹⁷

8.- Aunado a lo anterior, se agrega la imposibilidad existente, para los partidos políticos nuevos o de reciente registro, de impugnar la constitucionalidad de todas aquellas leyes electorales publicadas con anterioridad a su existencia como partido político.¹¹⁸

Sin embargo, como se ha dicho anteriormente, la Suprema Corte, en la contradicción de tesis 2/2000-PL, hizo caso omiso a todas estas inconveniencias e instauró a la acción de inconstitucionalidad como la única vía para impugnar la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución.

El resultado natural que esta determinación trajo consigo es que, una vez transcurrido el plazo para interponer la acción de inconstitucionalidad, todas aquellas leyes, así como los actos y resoluciones que resultaren de su

¹¹⁵ Vid. Burgoa Orihuela, Ignacio. “El Juicio de Amparo”, op. cit., p.247.

¹¹⁶ Vid. Brage Camazabo, Joaquín, “El control abstracto de la Constitucionalidad de las leyes en México” en: Ferrer Mcgregor, Eduardo (Coord.) *Derecho Procesal Constitucional*, op. cit. p. 925.

¹¹⁷ ibidem, p. 942.

¹¹⁸ Dado que no estuvieron en posibilidad de ejercer una acción abstracta de inconstitucionalidad en contra dichas normas, en el entendido de que, actualmente, no cuentan con ningún otro mecanismo jurisdiccional para solicitar su inaplicación con motivo del primer acto de aplicación.

aplicación, permanecerán inmunes a todo mecanismo de control constitucional en la materia electoral.¹¹⁹

Para constatar lo anterior, a continuación se transcriben algunos pequeños extractos de sentencias en las que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha declarado como incompetente para determinar la inaplicabilidad de leyes electorales presuntamente inconstitucionales. Inicialmente se enlistan las relativas a los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano —JDC— y, posteriormente, las relativas a los juicios de revisión constitucional —JRC—. ¹²⁰

1.- En el expediente SUP-JDC-156/2003 se solicitó, al Tribunal Electoral, la inaplicación del artículo 236 de la Ley Electoral del Estado de Jalisco por considerarlo inconstitucional. El resultado que se obtuvo fue que se consideró que tal agravio resultaba inoperante, dado que esa no era la vía idónea, ni tampoco la autoridad competente para resolver dicha cuestión, a continuación se transcribe la parte conducente:

...

Este órgano jurisdiccional considera que el agravio 3 es inoperante, pues el actor ataca el contenido del artículo 236 de la Ley Electoral del Estado de Jalisco, porque en su concepto es contrario a la Constitución Federal...

La inoperancia deriva de que, tal y como lo determinó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la

¹¹⁹ “...por ejemplo, los relativos a disposiciones legales que establecen la supuesta inimpugnabilidad de decisiones administrativas electorales —v. gr. registro de convenios de coalición o su negativa— o la presentación del escrito de protesta como requisito de procedibilidad de los medios de impugnación contra los resultados electorales... y que la Sala Superior estimó que constituyen un obstáculo para acceder al derecho constitucional de la impartición de justicia electoral.” Orozco Henríquez, José de Jesús. “Consideraciones sobre la Justicia Constitucional Electoral en México” en: Valades, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (Coordinadores). *Justicia, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional I*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2001, pp. 368-369.

¹²⁰ Es importante señalar que lo único que nos interesa aquí es destacar que, actualmente, el Tribunal Electoral no cuenta con facultades para decretar la inaplicabilidad de leyes mediante ningún medio impugnativo electoral. No se pretende sostener, en ningún momento y de manera alguna, que los impugnantes pudieran tener razón. Simplemente se considera que los interesados puedan contar con un mecanismo de defensa por virtud del cual puedan plantear la inconstitucionalidad de leyes electorales con motivo del acto de aplicación.

*contradicción de tesis 2/2000-PL, entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, carece de facultades para pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un precepto de una ley electoral...***

...

*En consecuencia, **el agravio resulta inoperante, porque esta no es la vía idónea, ni tampoco la autoridad competente para resolver la inconstitucionalidad...***

...

2.- De igual forma, en el expediente SUP-JDC-157/2003 se solicitó la inaplicación del artículo 236 de la Ley Electoral del Estado de Jalisco, también por considerarlo inconstitucional. El resultado que se obtuvo fue que se consideró que tal agravio resultaba infundado, en virtud que la Sala Superior del Tribunal Electoral no se encuentra habilitada jurídicamente, en ningún caso, para pronunciarse acerca de la constitucionalidad de leyes electorales, a continuación se transcribe la parte relativa:

...

*... la Suprema Corte de la Justicia de la Nación sostuvo que este órgano jurisdiccional federal no tiene competencia para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de leyes electorales e, incluso, sostuvo en dicha resolución el Tribunal Supremo, que **este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no puede, en caso alguno, pronunciarse acerca de la constitucionalidad de leyes electorales ni siquiera para efectos de su inaplicación en un caso concreto.***

...

*En consecuencia, **contrariamente a lo pretendido por los ciudadanos actores, esta Sala Superior no está habilitada***

jurídicamente, en ningún caso, para pronunciarse acerca de la constitucionalidad de leyes electorales...

...

3.- En los expedientes SUP-JDC-339/2004, SUP-JDC-340/2004 y SUP-JDC-341/2004 —acumulados al SUP-JRC142/2004— se solicitó la inaplicación del artículo 25 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas por considerarlo inconstitucional. El resultado obtenido fue que se consideró que tal agravio resultaba inatendible, ya que la Sala Superior del Tribunal Electoral carece de facultades para pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un precepto de una ley electoral, a continuación se transcribe la parte conducente:

...

Los agravios en estudio devienen inatendibles, pues de su contenido se aprecia que el actor plantea un problema de inconstitucionalidad, al pretender se desaplique el artículo 24 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas pues, como lo determinó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 2/2000-PL.... esta Sala Superior carece de facultades para pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un precepto de una ley electoral...

...

4.- En los expedientes SUP-JDC-502/2005 y SUP-JDC-503/2005 se solicitó la inaplicación del artículo 207 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit por considerarlo contrario a la Constitución Federal. El resultado obtenido fue que se consideró que tal agravio resultaba infundado, ya que el Tribunal Electoral no se encuentra facultado para hacer consideraciones respecto de inconstitucionalidad de leyes electorales, a continuación se transcribe la parte relativa:

...

Por cuanto a que los promoventes refieren en sus motivos de disenso, que el artículo 207 de la Ley Electoral del Estado de

Nayarit es inconstitucional, al ser contrario al derecho y a la democracia, este órgano jurisdiccional no se encuentra en aptitud de efectuar una declaración en ese sentido.

...

En esas condiciones, si del motivo de inconformidad que se analiza, se advierte que el enjuiciante alude a la inconstitucionalidad del artículo 207 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, de donde puede inferirse válidamente que pretende que este órgano judicial se pronuncie en ese sentido, es inconcuso que tal pretensión no puede ser atendida, por la imposibilidad competencial que existe al respecto.

...

De lo arriba expuesto, es posible derivar que, en la actualidad, no existe un mecanismo de control constitucional que garantice, de manera plena, el debido respeto de los derechos político-electorales del ciudadano, pues el mecanismo jurisdiccional instaurado para efectuarlo —el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano— no constituye vía idónea para plantear cuestiones de inconstitucionalidad de leyes electorales, ni siquiera para efectos de decretar su inaplicación en un caso concreto.

Así pues, en tanto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación continúe sin facultades para determinar la inaplicabilidad de leyes a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, es incuestionable que todos aquellos ciudadanos que resulten afectados por un acto sustentado con base en una ley electoral contraria a la Carta Magna, quedarán fuera de la protección constitucional al no encontrarse legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad y al no contar con un mecanismo a través del cual puedan solicitar la revocación o modificación de los actos concretamente reclamados mediante la inaplicación de todos aquellos preceptos de ley que no se ajusten a los lineamientos constitucionales.

En lo que atañe a los juicios de revisión constitucional, también el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha declarado como incompetente para determinar la inaplicabilidad de leyes electorales presuntamente inconstitucionales a través de esta vía.

1.- En el expediente SUP-JRC-170/2002 se solicitó, al Tribunal Electoral, la inaplicación del artículo 55 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero por considerarlo inconstitucional. El resultado que se obtuvo fue que se consideró que tal agravio resultaba inatendible, dado que el Tribunal Electoral carece de facultades para verificar la conformidad de una ley electoral con la Constitución a efecto de decretar su inaplicación a un caso concreto, a continuación se transcribe la parte conducente:

...

*...de los agravios expuestos por la coalición promovente se advierte, en esencia, que **su pretensión es en el sentido de que... esta Sala Superior se pronuncie sobre una alegada inconstitucionalidad del artículo 55, párrafo segundo, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, que establece la presentación del escrito de protesta, como requisito de procedibilidad del juicio de inconformidad y que se determine su inaplicación al caso concreto, tal pretensión resulta inatendible.***

Esto es así, porque, como ya se expuso, en el Acuerdo emitido el veintitrés de mayo del presente año, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el expediente de la contradicción de tesis 2/2000-PL, se sostuvo el criterio de que esta Sala Superior no tiene facultades para verificar la conformidad de una ley electoral con la ley suprema de la unión, para su inaplicación a un caso concreto. Por tanto, cabe precisar que, en su momento, la tesis de jurisprudencia emitida por este órgano colegiado, 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", ha quedado sin efectos, atento a lo resuelto por la Suprema Corte, en la citada contradicción de tesis...

Lo mismo debe decirse respecto de la tesis de jurisprudencia emitida por esta Sala Superior, identificada con el encabezado "Escrito de protesta, Su exigibilidad como requisito de procedibilidad de los medios de impugnación en materia electoral, es violatorio del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", que dejó de contar con el carácter de criterio válidamente emitido en el mismo momento en que fue resuelta la susodicha contradicción...

Consecuentemente, en oposición a lo pretendido por la coalición accionante en su escrito de demanda, este órgano colegiado se encuentra impedido para hacer consideraciones o pronunciarse sobre la constitucionalidad del referido artículo 55, aun cuando el fin de esto sea exclusivamente determinar su posible inaplicación en el caso concreto, pues atendiendo al criterio expuesto, que como ya se explicó, obliga a este tribunal, dicha facultad es exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, máxime que existe pronunciamiento expreso por parte de esta última, para que las Salas del Tribunal Electoral se abstengan de hacerlo, a partir de la emisión de la ejecutoria.

...

2.- En el expediente SUP-JRC-403/2003 se solicitó, al Tribunal Electoral, la inaplicación de la fracción XI del artículo 266 del Código Electoral del Estado de Morelos por considerarlo inconstitucional. El resultado que se obtuvo fue que se consideró que tal agravio resultaba inatendible, dado que el juicio de revisión constitucional electoral no constituye vía idónea para plantear cuestiones de inconstitucionalidad de leyes electorales, ni siquiera en forma incidental con motivo de la impugnación de un acto electoral específico, a continuación se transcribe la parte relativa:

...

...tales manifestaciones resultan inatendibles en virtud de que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al pronunciarse respecto de la contradicción de tesis 2/2000-PL, consideró que ese Máximo Tribunal de la Nación es el único órgano de control de constitucionalidad de leyes en materia electoral, mediante el conocimiento y resolución de las acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no tiene competencia para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de leyes electorales e, incluso, sostuvo que no puede, en caso alguno, pronunciarse acerca de la constitucionalidad de leyes electorales ni siquiera para efectos de su inaplicación en un caso concreto, y que este órgano jurisdiccional federal únicamente puede manifestarse respecto de algún acto o resolución, o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que esta interpretación no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con la Constitución, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que, según estableció la propia Corte, constitucionalmente no le corresponde.

En este sentido, se destaca que, de acuerdo con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el juicio de revisión constitucional electoral no constituye vía idónea para plantear cuestiones de inconstitucionalidad de leyes electorales, ni siquiera en forma incidental con motivo de la impugnación de un acto electoral específico.

...

En este orden de ideas, y en virtud del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 2/2000-PL, que se ha venido invocando, una vez determinado que esta Sala Superior no está en aptitud jurídica de pronunciarse sobre la

constitucionalidad de la fracción XI del artículo 266 del Código Electoral para el Estado de Morelos, ni siquiera para efectos de su inaplicación al presente caso concreto, deben desestimarse los agravios bajo estudio.

...

3.- En el expediente SUP-JRC-108/2002 se solicitó, al Tribunal Electoral, la inaplicación del artículo 38, apartado 1, inciso g) de la Ley Electoral del Estado de Hidalgo por considerarlo inconstitucional. El resultado que se obtuvo fue que la Sala Superior consideró que tal agravio resultaba inoperante, dado que el juicio de revisión constitucional electoral no es la vía idónea para plantear cuestiones de inconstitucionalidad de leyes electorales, a continuación se transcribe la parte conducente:

...

...de la lectura integral de los agravios expresados por el partido actor, se destaca que su planteamiento evidencia la intención de que esta Sala Superior dilucide si el artículo 38, apartado 1, inciso g) de la Ley Electoral del Estado de Hidalgo... es contrario a lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior conduce a establecer, que si la cuestión fundamental planteada en los agravios radica en determinar la constitucionalidad de un precepto de la ley electoral hidalguense, es evidente que en términos de la resolución emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta Sala Superior no puede ocuparse de ese aspecto, dado que además, de conformidad con lo considerado en la ejecutoria que se menciona, el juicio de revisión constitucional electoral no es medio para resolver esa cuestión.

En consecuencia resultan inoperantes los agravios expresados por el inconforme, en tanto que no se advierte argumento distinto, enderezado contra el acto combatido; por lo que procede confirmar la resolución impugnada.

...

De lo anteriormente expuesto, se desprende que la resolución adoptada por el pleno de la Corte en la contradicción de tesis 2/2000-PL, ha puesto en situación de riesgo la denominada supremacía constitucional, dado que el mecanismo jurisdiccional instaurado para garantizarla respecto de los actos y resoluciones de las autoridades de las entidades federativas —el juicio de revisión constitucional—, no constituye vía idónea para controlar la constitucionalidad de actos y resoluciones en que se apliquen leyes electorales inconstitucionales

Consecuentemente, en tanto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación permanezca sin atribuciones para determinar la inaplicabilidad de leyes a través del juicio de revisión constitucional, es indudable que todos aquellos actos y resoluciones que se emitan con fundamento en normas electorales locales consideradas como inconstitucionales, permanecerán inmunes a todo mecanismo de control al no existir vía por la cual puedan ser revocados o modificados mediante un sistema de inaplicación de normas.

Es por ello que a decir del hoy Ministro José Ramón Cossío, “...*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 considerativa y resolutive de sus fallos y, simultáneamente, que el Tribunal Electoral podía dejar de aplicar las normas 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 lo que tenemos es el acrecentamiento del indebido monopolio de la Suprema Corte de Justicia en la materia constitucional-electoral.*”¹²¹

En suma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe corregir el criterio emitido en la contradicción de tesis 2/2000-PL a fin de reintegrarle, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las facultades que constitucionalmente le han sido conferidas en materia de control de la

¹²¹ Cossío D. José Ramón, “El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. *Cuestiones Constitucionales*, op. cit., p. 39.

constitucionalidad de leyes electorales. Si lo anterior no es posible, se debe impulsar una reforma constitucional en la materia electoral en la que se establezca, de manera indubitable, que el Tribunal Electoral cuenta con facultades para determinar la inaplicabilidad de leyes electorales cuando éstas se opongan a disposiciones constitucionales.¹²²

¹²² Para arribar a lo anterior, se consideró que al ser la Suprema Corte quien resolvió la contradicción de tesis 2/2000-PL con base en una interpretación constitucional, no es posible que otro órgano jurisdiccional distinto a la Corte, realice sobre el tema una interpretación constitucional diversa. De igual forma, se considera que una reforma legal no solucionaría el problema, ya que de conformidad con lo determinado por la Corte ésta adolecería de inconstitucionalidad. Por consiguiente, se considera necesaria una reforma a nivel constitucional.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Los artículos 41, fracción IV, 99 y 105, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, a través de un régimen de competencias, la sujeción de todos los actos electorales —administrativos, legislativos y jurisdiccionales—, a la Constitución, toda vez que para la impugnación directa de leyes electorales como objeto único y directo de la pretensión, por considerarlas inconstitucionales, se otorgó la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en tanto que para la impugnación de actos y resoluciones fundados en leyes electorales consideradas como inconstitucionales, se concedió la jurisdicción al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de los medios impugnativos electorales.

SEGUNDA.- La única manera de lograr que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pueda cumplir, en su integridad, la encomienda de garantizar la constitucionalidad de todos los actos y resoluciones electorales, consiste en que tenga facultades para examinar los dos aspectos que originan la inconstitucionalidad de éstos: la posible contravención de disposiciones constitucionales que las autoridades electorales apliquen o deban aplicar directamente, y el examen de las violaciones que sirvan de sustento a los actos o resoluciones que deriven de que las leyes aplicadas se encuentren en oposición con los preceptos constitucionales.

TERCERA.- Ambas facultades de control de la constitucionalidad de leyes son compatibles, pues sólo la Corte, mediante el conocimiento de una acción de inconstitucionalidad, tiene facultades para declarar tanto en la parte considerativa como en la resolutive de sus fallos, la inconstitucionalidad de una norma electoral y decretar la nulidad de la misma con efectos generales; en cambio, el Tribunal Electoral, mediante el conocimiento de los medios impugnativos electorales, únicamente puede declarar la inconstitucionalidad de una norma electoral tan sólo en la parte considerativa de sus resoluciones, limitándose exclusivamente a confirmar, revocar o modificar los actos o

resoluciones concretamente reclamados, desaplicando con ello la norma en cuestión para el caso concreto.

CUARTA.- El sistema de impartición de justicia constitucional en la materia electoral sufrió modificaciones indebidas a partir de la resolución emitida en la contradicción de tesis 2/2000-PL, pues en ella, la Corte suprimió facultades que constitucionalmente le han sido conferidas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia de control de la constitucionalidad de normas generales electorales.

QUINTA.- En la medida en que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carezca de facultades para determinar la inaplicabilidad de leyes electorales contrarias a la Constitución, es claro que no podrá controlar la constitucionalidad de actos o resoluciones en que se apliquen normas electorales inconstitucionales.

SEXTA.- En razón de sus características propias, la acción de inconstitucionalidad no es el mecanismo ideal por virtud del cual se pueda ejercer, de una manera exclusiva, un control sobre la constitucionalidad de leyes electorales, al grado de convertirse en la única vía para plantear la no conformidad de éstas con la Ley Fundamental, pues entre los inconvenientes que presenta se encuentran: que ésta no persigue, de una manera directa, la restitución de derechos presuntamente violados —razón por la cual no es necesaria la existencia de agravios para iniciarlas—; la legitimación que se otorga para los gobernados es muy limitada —sólo pueden promoverla los partidos políticos—; el tiempo que se otorga para interponerla es muy breve —30 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma—; la mayoría que se exige para hacer la respectiva declaración de inconstitucionalidad es muy elevada —por lo menos ocho votos de los ministros—; además de que la procedencia de ésta no opera contra actos aplicativos de leyes electorales.

SÉPTIMA.- En tanto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación continúe sin facultades para determinar la inaplicabilidad de leyes a través del

juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, es incuestionable que todos aquellos ciudadanos que resulten afectados por un acto sustentado con base en una ley electoral contraria a la Carta Magna, quedarán fuera de la protección constitucional al no encontrarse legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad y al no contar con un mecanismo a través del cual puedan solicitar la revocación o modificación de los actos concretamente reclamados mediante la inaplicación de todos aquellos preceptos de ley que no se ajusten a los lineamientos constitucionales.

OCTAVA.- Mientras el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación permanezca sin atribuciones para determinar la inaplicabilidad de leyes a través del juicio de revisión constitucional, es indudable que todos aquellos actos y resoluciones que se emitan con fundamento en normas electorales inconstitucionales, permanecerán inmunes a todo mecanismo de control al no existir vía por la cual puedan ser revocados o modificados mediante un sistema de inaplicación de normas.

NOVENA.- Resulta necesario superar la disfuncionalidad que actualmente prevalece en el ordenamiento jurídico mexicano, pues durante el tiempo en que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación continúe sin facultades para determinar la inaplicabilidad de leyes y la acción de inconstitucionalidad siga siendo la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Ley Fundamental, es claro que no habrá órgano de control ni vía procesal por la cual se pueda ejercer un control de la constitucionalidad sobre actos y resoluciones en que se apliquen normas generales inconstitucionales.

DÉCIMA.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe corregir el criterio emitido en la contradicción de tesis 2/2000-PL a fin de reintegrarle, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las facultades que constitucionalmente le han sido conferidas en materia de control de la constitucionalidad de leyes electorales. Si lo anterior no es posible, se debe impulsar una reforma constitucional en la materia electoral en la que se establezca, de manera indubitable, que el Tribunal Electoral tiene facultades

para determinar la inaplicabilidad de leyes electorales cuando éstas se opongan a disposiciones constitucionales.

BIBLIOGRAFÍA.

Andrade Martínez, Virgilio. "Balance y Perspectivas de la Justicia Electoral en México", en: Elías Musi, Edmundo (Coord.) *Evolución Histórica de las Instituciones de la Justicia Electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

Arenas Bátiz, Carlos Emilio. "Garantías del sistema mexicano de justicia electoral", en *Seminario Internacional Sobre Resolución de Conflictos Electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Fundación Internacional para Sistemas Electorales, Tribunal Supremo de Elecciones República de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Instituto Federal Electoral, San José Costa Rica, 2000.

Arriola, Carlos. "*¿Qué es la democracia?*", México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1994.

Arteaga Nava, Elisur. "Derecho Constitucional". 2ª edición, México, Oxford University Press, 2001.

Beentham, David y Boyle, Kevin. "Cuestiones sobre la democracia: conceptos, elementos y principios básicos", Madrid, Libros de Catarata UNESCO, 1996.

Begué Guerra, Alberto. "Democracia y Control de Constitucionalidad: Los Derechos Político-Electorales del ciudadano y el Acceso a la Justicia", *Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003.

Bidart Campos, Germán J. "El derecho de la Constitución y su fuerza normativa". México, Ediar Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera e Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003.

Bordali Salamanca, Andrés. “La Función Judicial de Defensa del Orden Constitucional”, en: Ferrer McGregor, Eduardo (Coord.) *Derecho Procesal Electoral*, Tomo I, 4ª edición, México, Editorial Porrúa, 2003.

Brage Camazabo, Joaquín, “El control abstracto de la Constitucionalidad de las leyes en México”, en: Ferrer McGregor, Eduardo (Coord.) *Derecho Procesal Constitucional*, Tomo I, 4ª edición, México, Editorial Porrúa, 2003.

Burgoa Orihuela, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”, 16ª edición, México, Editorial Porrúa, 2003.

-----“El juicio de Amparo”, 38ª edición, México, Editorial Porrúa, 2001.

-----“Dialéctica sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral”, México, Unión Gráfica, 1988.

Carbonell, Miguel. “El nuevo papel del Poder Judicial y la transición a la democracia en México” en: Hernández, María A. y Valades, Diego (Comps.) *Estudio sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro I. Frías* Serie doctrina jurídica. Núm 146. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003.

Cárdenas Gracia, Jaime. “Los principios y su impacto en la interpretación constitucional y judicial”, en *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Tribunales y Justicia Constitucional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2002.

Castillo González, Leonel, “Control de la constitucionalidad y de la legalidad de actos y resoluciones electorales” en: Orozco Henríquez, José de Jesús (Coord.) *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999.

Castillo del Valle, Alberto. “La defensa jurídica de la Constitución en México”. México, Editorial Herrero, 1994.

Castro, Juventino V. “Lecciones de Garantía y Amparo”. 13ª ed., México, Porrúa, 2004.

Cetina Menchi, David. “Control de la Constitucionalidad de las leyes”, en: Orozco Henríquez, José de Jesús (Comp.) *Justicia Electoral en el Umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1999.

Covarrubias Dueñas, José de Jesús. “Derecho Constitucional Electoral”, 2ª ed., México, Porrúa, 2002.

De la Peza Muñoz Cano, José Luis. “Notas sobre la Justicia Electoral en México”, en: Orozco Henríquez, José de Jesús (Comp.) *Justicia Electoral en el umbral del siglo XX. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1999.

----- . “Evolución de la Justicia Electoral en México (1968-1998)”, en: Moctezuma Barragán, Gonzálo (Coord.) *Derecho y legislación Electoral 30 años después de 1968*. México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1999.

Duarte Rivas, Rodolfo. “Antecedentes Históricos de la Justicia Político-Electoral en México”, en: Elías Musi, Edmundo (Coord.) *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

Fix Zamudio, Héctor. “Breves reflexiones sobre el concepto y el contenido del Derecho Procesal Constitucional”, en: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (Coord.) *Derecho Procesal Constitucional*, Tomo I, 4ª edición, México, Editorial Porrúa, 2003.

Friedrich, Carl J. “La democracia como forma política y como forma de vida”, traducción de Santiago Martínez, H. y Wasserzichr de Martínez, G, 2ª edición, Madrid, Editorial Tecnos, 1966.

Galván Rivera, Flavio. “Control de constitucionalidad de actos y resoluciones de autoridades electorales”, en: Orozco Henríquez, José de Jesús (comp.) *Justicia Electoral en el Umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1999.

García Ramírez, Sergio, “La reforma jurídica y la protección de los Derechos Humanos” en: Hernández, María/ Valadéz, Antonio Diego (Coord.) *Estudios sobre Federalismo, Justicia, Democracia y Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003.

Garzón Valdez, Ernesto. “El papel del Poder Judicial en la transición democrática”, en: Malem, Jorge/ Orozco Henríquez, José/ y Vazquez, Rodolfo (Comps.) *La Función judicial. Ética y Democracia*, Barcelona, Gedisa, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2003.

González Salas, José Fernando F. “Un testimonio de la conquista del control judicial en materia electoral y de su institucionalización” en: *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003.

Guarnieri, Carlos y **Pederzoli**, Patrizia. “Los jueces y la política”, en: Miguel Ángel Ruíz de Azua (trad.) *Poder Judicial y democracia*. Madrid, Taurus, 1999.

Gutiérrez Roberto y **Becerra** Alejandro. “Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México”, en: Elias Musi, Edmundo

(Coord.) *Evolución Histórica de las Instituciones de la Justicia Electoral en México*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

Ibañez Perfecto, Andrés. “Democracia con jueces”, en: Malem, Jorge/ Orozco Henríquez, José de J./ Vázquez, Rodolfo (Comps.) *Función Judicial. Ética y Democracia*. Barcelona, Gedisa, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2003.

Martínez Porcayo, Fernando Ojesto. “Evolución de la Justicia Electoral en México”, en: Orozco Henríquez, José de Jesús (Coord.) *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*. México, Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Idea Internacional y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999.

Nava Vázquez, César. “ La Justicia Electoral en Materia Electoral”, en *Testimonio Sobre el Desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su Contribución al Desarrollo Político Democrático de México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003.

Nohlen, Dieter. “Derecho Electoral”, en: Nohlen, Dieter / Picado, Sonia / Zovatto, Daniel (Comps.) *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Noriega Cantú, Alfonso. “Lecciones de Amparo”. 6ª ed., México. Porrúa, 1999.

Pacheco Pulido, Guillermo. “Supremacía Constitucional y Federalismo Jurídico”, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000.

Pedroza de la Llave, Susana Thalia y García Huante, Omar (comps), “Compilación de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos Firmados y Ratificados por México 1921-2003”. Tomos I y II, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2003.

Prieto Sanchís, Luis. “Tribunal Constitucional y Positivismo Jurídico”, en: Ferrer McGregor, Eduardo (Coord.) *Derecho Procesal Electoral*. Tomo I, 4ª edición, México, Editorial Porrúa, 2003.

Rodríguez Vázquez, Miguel Ángel. “El Control de Constitucionalidad y el de Legalidad en un nuevo esquema Federal”, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2002.

Rolla, Giancarlo. “Derechos fundamentales, Estado democrático y justicia constitucional”, Serie Ensayos Jurídicos. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2002.

Sartori, Giovanni. “Teoría de la democracia: 1.- El debate contemporáneo”. Versión española de Santiago Sánchez González, 1ª edición, tercera reimpresión. Madrid, Alianza Editorial, 2001.

Serra Rojas, Andrés. “Ciencia Política: La Proyección Actual de la Teoría General del Estado”, 18ª edición, México, Porrúa, 2002.

Tamayo y Salmorán, Rolando. “Introducción al Estudio de la Constitución”. 2ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1986.

Tena Ramírez, Felipe, “ Derecho Constitucional Mexicano”, 36ª ed., México, Porrúa, 2004.

Terrazas Salgado, Rodolfo. “ La Reforma de 1996 y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en: Elías Musi, Edmundo (Coord.) *Evolución histórica de las Instituciones de la Justicia Electoral en México*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

HEMEROGRAFÍA.

Cossio D., José Ramón, “El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia”. Cuestiones Constitucionales. *Este País*, Revista mensual, núm. 139. México, 2002.

Terrazas Salgado, Rodolfo. “ El Juicio de Amparo y los Derechos Político-Electorales” en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, núm. 2, 1999.

Orozco Henríquez, José de Jesús. “Derecho Electoral y resolución de conflictos” en *Justicia Electoral*. *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, núm. 11,1999.

DICCIONARIOS.

De Pina, Rafael. “Diccionario de Derecho”, 26ª ed., México, Porrúa, 1998.

Diccionario Electoral, Tomo I, 2ª edición, Costa Rica, Mars Editores S.A, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 2000.

LEGISLACIÓN.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).
- Código Federal Electoral (1987).
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1990).
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Electoral Federal (1946).
- Ley Electoral Federal (1951).
- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977).
- Ley Federal Electoral (1973).
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. (1995).
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1995).