

## A propósito de la justiciabilidad de las cuestiones políticas de los estados mexicanos\*

Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), encabezada por José María Iglesias, confirmó la sentencia del Juez Ignacio Merelo, quien había fallado el conocido amparo Morelos, el exministro José María del Castillo Velasco se apresuró a publicar su inconformidad con el criterio que se sostenía en dicho asunto.<sup>1</sup> El eje del ensayo era la cuestión de si los tribunales federales tenían facultad para verificar la revisión de los actos electorales en las entidades federativas. La solución correcta en opinión de Castillo Velasco, dado que la Constitución no facultaba al poder judicial federal para conocer de las cuestiones electorales, era que “sólo corresponde a la soberanía de los estados juzgar de la validez o nulidad de sus actos electorales”<sup>2</sup>.

En realidad el exministro estaba equivocado, en el estudio y resolución del amparo Morelos la justicia de la Unión no se ocupaba de revisar actos electorales, sino que se ocupaba, por un lado, de la constitucionalidad de la reforma a la Constitución local que permitió la reelección del gobernador Francisco Leyva y, por otra parte, de la integración del poder legislativo que aprobó la Ley de Hacienda impugnada. El elemento central de la argumentación y de la resolución queda comprendida en las cuestiones que resolvió la SCJN al revisar la sentencia del juez Merelo, señalándose especialmente las consideraciones en las que se afirma: “...es de la esencia misma del sistema de gobierno, por interés de la libertad electoral, el que los colegios electorales superiores califiquen la elección de sus miembros, el que esas calificaciones sean irrevisables, y el que lo así hecho quede definitivamente legitimado, y así es como hoy debe estimarse la declaración hecha [...] que el vicio que se le objeta por no haber obtenido los dos tercios de votos del Estado, no es de estimarse por

---

<sup>1</sup> Reflexiones sobre la cuestión de Morelos y las facultades de los tribunales federales, México, Imprenta del Federalista, 1874, 24 p.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 14.

la justicia federal, por no ser ese derecho de la esencia del sistema, sino propio del Estado, y de su exclusiva responsabilidad”.<sup>3</sup>

Más allá del tema de la sentencia, lo cierto es que este episodio forma parte de una de las discusiones jurídicas y políticas más interesantes que se dio en el último tercio del siglo XIX: el generado por la teoría de la incompetencia de origen, que entrañaba la posibilidad de que los jueves revisaran en términos del artículo 16 constitucional la “competencia” de las autoridades, llegando al punto de revisar el título de legitimidad por el cual se ejerce autoridad y se es competente. El criterio que habría de prevalecer fue el sostenido por otro presidente de la SCJN, Ignacio L. Vallarta, quien preconizaría la no justiciabilidad de las cuestiones políticas.

Los criterios de José María del Castillo Velasco e Ignacio L. Vallarta se reiterarían y terminarían siendo uno de los dogmas característicos del juicio de amparo mexicano: las cuestiones políticas no pueden ser resueltas por los tribunales vía el juicio de amparo.<sup>4</sup> En voto particular, al resolver el *amparo León Guzmán*, Vallarta habría de justificar su actuar en la finalidad de “defender, lo diré en una palabra, la soberanía de los Estados, consagrada en la Constitución, contra una interpretación, que reputo infundada del artículo 16 de ese Código, interpretación que ha creado a favor de la Corte, y en perjuicio de los

---

<sup>3</sup> Manuel González Oropeza y Eleael Acevedo Velásquez, coords., *El Amparo Morelos*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Morelos, Editora Laguna, 2002, pp. 165-169.

<sup>4</sup> Como habría de escribir Fernando Vega al ocuparse de la ley de amparo en 1883: “Nada más peligroso para la institución que analizamos, que el consorcio de los intereses de la política, siempre mudable, y constantemente voluble, con los intereses sencillos de una cuestión constitucional. Por mucho tiempo hemos presenciado el repugnante espectáculo de una jurisprudencia constitucional inspirada por intereses políticos más ó menos bastardos, que llevaba impresa la volubilidad de su causa impulsiva, en la misma heterogeneidad de sus decisiones, y solamente en la actualidad, merced a la actitud severa e independiente que ha asumido el primer tribunal del para sí, la jurisprudencia ha sido eminentemente jurídica y esencialmente constitucional. // Vivas están en nuestro ánimo, las dolorosas impresiones que produjeron varias ejecutorias que minaron nuestro sistema, bajo la sencilla forma de un juicio de amparo. // Recordamos los amparos concedidos contra autoridades constituidas de *hecho*, pero cuyo advenimiento al poder se calificaba de *violento y usurpador*. // Conferir al recurso de amparo el omnimodo poder de pronunciar sobre la legitimidad de aquellas autoridades, fue tanto como armar a esta benéfica institución de la facultad de decidir sobre la forma de gobierno, o sobre la legitimidad de una elección aceptada. Poder tan disolvente, fue insostenible, fue condenado, anatematizado por la monstruosidad de sus propias consecuencias. // El amparo tiene un papel esencialmente diverso, y como dice el publicista que he citado ya, su fin esta precisamente encaminado a despojar las discusiones constitucionales de un carácter político. Cuando este divorcio, cuando esta segregación son imposibles, *la controversia no será materia de amparo*. // No puede sintetizarse mejor el objeto esencial de nuestra institución”. Fernando Vega, *Nueva Ley de Amparo de Garantías Individuales orgánica de los arts. 101 y 102 de la Constitución. Comentarios acerca de sus disposiciones más importantes. Ensayo crítico filosófico de la Ley*, México, Imprenta de J. Guzmán, 1883, pp. 13-15.

## REFLEXIONES, RETROSPECTIVAS Y RETOS

13

Estados una tutela que yo creo subversiva del régimen federal”. El criterio, aislado en ese caso, triunfaría a partir del *amparo Salvador Dondé*.

Debe recordarse que al amparo Morelos le habían precedido la resolución de diversos asuntos de naturaleza política. Incluso más tarde, se reiteraría la posibilidad de que el amparo fuera vía adecuada para la resolución de tales asuntos. Manuel Cruzado publicaría en 1895, algunas de las ejecutorias dictadas en juicios de amparo donde, resulta evidente que se cuestionan actos de naturaleza política.

Aquí no debe dejar de mencionarse el criterio que sostendría la SCJN relativo a que los derechos políticos no son garantías individuales. Esta tesis, de la quinta época, consolidó la idea de la no justiciabilidad de las cuestiones políticas a través del amparo. Criterio que se mantiene vigente.

Más tarde, al discutirse en 1916-1917 el nuevo texto constitucional se estableció una vía novedosa, relativa a la investigación de violaciones al voto público, en el artículo 97 CPEUM.<sup>5</sup> Este instrumento fue durante casi setenta años la única referencia jurídica para que los tribunales pudieran conocer de la conflictividad electoral. El texto primigenio del tercer párrafo de dicho numeral constitucional estableció:

Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar magistrados de Circuito y Jueces de Distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal.

---

<sup>5</sup> Véanse Manuel González Oropeza, “Los orígenes y el futuro de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en Manuel González Oropeza, comp., *Justicia electoral*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal [Grandes temas para un observatorio electoral ciudadano, 4], 2008, pp. 255-298; y, Teófilo Olea y Leyva, “Contribución al estudio del artículo 97 constitucional”, *La Justicia*, febrero de 1952. Este último trabajo se incluye en *El ministro Teófilo Olea y Leyva*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1993, pp. 1053-1073; versión digital en <http://www.scjn.gob.mx/RecJur/BibliotecaDigitalSCJN/CopiaLibros/Paginas/MinistroTeofiloOleayLeyvaEl.aspx> Consulta del 23 de noviembre de 2010.

Este fue el artículo que permitió la investigación de violación al voto público en León, Guanajuato, así como el envío de un comisionado a Yucatán para que vigilara el respecto a las garantías individuales. En estricto sentido, sólo en el primer caso se trató del ejercicio de la facultad consignada en el artículo 97 CPEUM.

Ante la inminente celebración de los comicios el 4 de noviembre de 1917, para elegir gobernador en Yucatán, Víctor J. Manzanilla, presidente del Partido Liberal Yucateco solicitó a la SCJN amparo vía telegráfica y entre otras cosas pidió “el nombramiento de un representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme al artículo 97, tercer párrafo, constitucional”. La SCJN en sesión del 2 de noviembre de 1917, resolvió que no procedía la suspensión del acto reclamado. No obstante, después se abocó al problema de si cabía o no el nombramiento de un representante suyo para verificar los hechos alegados. El acuerdo aprobado facultaba al magistrado del Octavo Circuito residente en Mérida “únicamente para que averigüe la conducta del Juez de Distrito de Yucatán o el hecho que especifique el denunciante y constituyan la violación de una garantía individual o algún otro delito castigado por la ley federal, procurando en todo el respeto a la soberanía del Estado”. Las elecciones se celebraron y Carlos Castro Morales fue electo gobernador, tomando posesión el 1º de febrero de 1918. El siguiente 12 de marzo se declaró una amnistía general para los delitos políticos y actos posiblemente delictuosos relacionados con el proceso electoral.<sup>6</sup>

El asunto donde sí se ejerció en plenitud la facultad establecida en el artículo 97 CPEUM tuvo lugar en 1946, derivado de la elección municipal en el Municipio de León, Guanajuato, y del ataque perpetrado por soldados federales que dejaron numerosos muertos y heridos. En aquel caso, un partido político, la Barra Mexicana de Abogados y los licenciados Toribio Esquivel Obregón, Luis Araujo Valdivia y Xavier San Martín Torres, dirigieron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación una petición para investigar los hechos.<sup>7</sup> El ministro Hilario Medina fue el ponente y consideró que había materia de averiguación. La comisión se integró por los ministros Roque Estrada y Carlos L. Ángeles, concluyendo que sí hubo violaciones de garantías individuales y del voto público.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> *Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, pp. 41-43. Véase también Lucio Cabrera Acevedo, “El problema electoral de Yucatán y la intervención de la Suprema Corte”, en *La Suprema Corte de Justicia durante los años constitucionalistas (1917-1920)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985, t. I, pp. 27-29.

<sup>7</sup> En la solicitud se hablaba de cincuenta muertos y más de cuatrocientos heridos. Véase *La violación del voto público*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, pp. 71-82.

<sup>8</sup> *Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, obra citada, nota 7, pp. 107-109.

## REFLEXIONES, RETROSPECTIVAS Y RETOS

15

60 años después de expedida la CPEUM una reforma modificó la redacción del tercer párrafo del artículo 97 y se creó un párrafo especial para regular la facultad de investigación de violaciones del voto público:

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

La nueva redacción dejaba fuera la posibilidad de que el órgano judicial conociera de conflictos electorales en las entidades federativas, con lo cual se cerró la única puerta para hacer patente las posibles violaciones electorales durante la celebración de comicios locales.

Más tarde, la reforma de 2007 cerraría el ciclo de la facultad de investigación, al derogar el tercer párrafo del artículo 97, relativo a las violaciones del voto público. Con ello, también se ponía fin a una institución que no se había entendido a cabalidad en el sistema jurídico mexicano.<sup>9</sup>

Por otra parte, la discusión en torno a la procedencia del amparo para proteger derechos políticos continuó durante algún tiempo, antes de que se definiera el criterio predominante desde fines del siglo XIX: la vía de amparo no es la idónea para dilucidar cuestiones de naturaleza política tanto en el ámbito de los municipios<sup>10</sup> como de las controversias políticas entre órganos del Estado.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Véase Manuel González Oropeza, "La extinción de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tratándose de violaciones al voto público. Desaparición de un aliado en la justicia electoral", en David Cienfuegos Salgado, coord., *La función judicial*, México, Porrúa, 2008, pp. 169-176.

<sup>10</sup> Aquí llamamos la atención hacia el amparo promovido por José Falcón y otros, en 1922 en contra de los decretos de la Legislatura local que los separaron como miembros de la Asamblea Municipal de la ciudad de Zacatecas. En el fallo resultante se concluyó que "el hecho de desempeñar el cargo de presidente municipal, regidor o síndico, como resultado de una elección popular, genera derechos netamente políticos, pero no debe creerse que esa situación excluya a la persona electa de gozar de otros derechos que ya atañen a todo individuo, sin importar cualidades accidentales. Es decir, no porque una persona sea funcionaria deja de gozar de las garantías individuales". En la resolución se advierte que si se había configurado una violación a los artículos 14 y 16 CPEUM, toda vez que "los quejosos habían sido electos para desempeñar los cargos de munícipes en el ayuntamiento de Zacatecas para el periodo de enero de 1922 a diciembre de 1923, de modo que se hallaban en sus puestos cuando se expidieron y promulgaron los decretos que impugnarian. Así era evidente que no se había configurado el supuesto del artículo 38, fracción VI, de la Constitución del Estado, pues el Ayuntamiento de Zacatecas estaba en pleno ejercicio de sus funciones cuando se le declaró desaparecido [...] pues la intervención de la legislatura debía limitarse a verificar la declaración [...] sólo en el caso de que real y efectivamente, y por actos ajenos a aquélla, no existieran autoridades municipales y a nombrar un presidente municipal provisional en tanto se efectuaran nuevas elecciones". *Ibidem*, pp. 49-50.

La reforma de junio de 2011 seguramente servirá para iniciar nuevamente el debate, ante la posibilidad de interpretar de la manera más favorable el conjunto de derechos reconocidos constitucionalmente y en el derecho convencional.

La otra institución que no puede dejar de mencionarse es la relativa a la facultad del Senado de la República para declarar que han desaparecido los poderes de una entidad federativa, conforme con el artículo 76, fracción V CPEUM.<sup>12</sup> Institución ésta que constituye “la competencia exclusiva del Senado más controvertida y criticada”, según señala Manuel González Oropeza. Su ejercicio, de 1879 a 1975, contabilizó 63 declaraciones efectivas de desaparición de poderes. Los estados más afectados: Guerrero y Morelos, con siete; Jalisco y Tamaulipas, con cinco; Colima y Durango, con cuatro.<sup>13</sup> Evidentemente no constituye un mecanismo jurisdiccional ni una sanción política-jurídica, pero sí una vía para arreglar conflictos de naturaleza política. Como menciona González Oropeza: “no coincido con la afirmación de que la desaparición de poderes de un estado sea una sanción político-jurídica ya que como sus orígenes lo demuestran se trata de una medida reconstructiva que el Senado de la República tiene ante la ausencia absoluta de autoridades legítimas en una entidad federativa. Sólo el juicio político constituye la sanción prevista constitucionalmente para remover del cargo a los servidores públicos que hubiesen contravenido la constitución y las leyes de manera grave”.<sup>14</sup>

A la distancia podemos incluso pensar que el cuestionamiento aludía en gran parte al modelo de organización federal que desde la Constitución de 1824

---

<sup>11</sup> Sería el caso de la Controversia Constitucional 3/41, entre el Congreso del Estado de Nayarit y los poderes Ejecutivos y Judicial de dicha entidad. En dicho asunto la SCJN consideró que “las relaciones entre los poderes del Estado, su integración y organización, así como los actos de alguno de ellos que vulneran derechos políticos de los ciudadanos (como ocurrió en la especie, al desconocerse a los quejosos el carácter de miembros de la Legislatura), son de naturaleza eminentemente política, de ahí que la única autoridad federal que podía intervenir era el Senado, al que el artículo 76, fracción VIII (actualmente VI), de la Constitución faculta para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado”. *Ibíd.*, pp. 83-84.

<sup>12</sup> El mencionado precepto constitucional dispone que es facultad exclusiva del Senado: “V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso”.

<sup>13</sup> Manuel González Oropeza, *Las facultades exclusivas del Senado de la República*, México, Senado de la República, Editora Laguna, 2008, pp. 422 y 427. Véase también Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1983.

<sup>14</sup> Manuel González Oropeza, “La extinción de la facultad de investigación...”, obra citada, nota 6, p. 172.

## REFLEXIONES, RETROSPECTIVAS Y RETOS

17

había venido construyéndose, donde la idea de un régimen interior autónomo parecía ser el baluarte del federalismo electoral.<sup>15</sup>

De cualquier forma, la decisión adoptada por la SCJN en torno a la incompetencia de origen y la no justiciabilidad de las cuestiones políticas tendría una amplia andadura, que se consolidaría con la Ley de Amparo de 1936 que fijó la improcedencia de este medio de control de constitucionalidad y legalidad en la materia electoral.

La doctrina de la no justiciabilidad de las cuestiones políticas se mantendría hasta fines del siglo XX, cuando las circunstancias resultantes de la vida política nacional hicieron patente la necesidad de mecanismos procesales que resolvieran los conflictos derivados de los procesos electorales, tanto en el ámbito federal como en el local. Por supuesto, el amparo siguió siendo vía vedada para tales asuntos. Ante la nueva conflictividad que tenía su razón de ser en los procesos comiciales, hubo necesidad de una respuesta jurídica. Era el tiempo de la justicia electoral.

El diseño de un sistema integral de medios de impugnación en materia electoral es una de las características de la justicia mexicana, al menos desde 1996, cuando se modificó la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM) para establecer tal sistema, basado en el reconocimiento de una jurisdicción especial para la resolución de los asuntos de naturaleza política. Tal situación rompía con el paradigma de la no justiciabilidad de los asuntos políticos, que había derivado de aquella célebre disputa jurídico-política de la incompetencia de origen. Eso sí, se mantuvo intocado el criterio de que la vía de amparo no era el mecanismo procesal idóneo para cuestionar los conflictos de tal naturaleza.<sup>16</sup>

Con la reforma de 1996 se reconoce constitucionalmente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), señalándole atribuciones de control de legalidad y de constitucionalidad, mismas que con pocas

---

<sup>15</sup> Los artículos 40 y 41 CPEUM permiten tal interpretación: el artículo 40 señala que la República se compone de “Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”, mientras que el artículo 41 señala que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”. Sin embargo, a ello habrá que oponer la reforma constitucional de noviembre de 2007 que modificó tal pretensión al establecer lineamientos específicos para el diseño de los sistemas electorales locales.

<sup>16</sup> Un interesante trabajo que pretende dejar clara la distancia que media entre el juicio de amparo y el juicio de revisión constitucional electoral es: Noé Miguel Zenteno Orantes, “Juicio de revisión constitucional electoral y su homología y fin jurídico-social con el juicio de amparo”, en J. Jesús Orozco Henríquez, comp., *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, TEPJF, 1999, pp. 1277-1289.

modificaciones han permanecido a lo largo de estos tres lustros de vida institucional.

Si bien el sistema de medios de impugnación en materia electoral se integra tanto por medios de impugnación que podríamos considerar como propios del control de legalidad, como por instrumentos de control constitucional. Al respecto, hay consenso en que son dos los instrumentos que pueden considerarse como mecanismos de control constitucional: el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) y el juicio de revisión constitucional electoral (JRC). Nos ocuparemos de este último.

En primer lugar, debemos destacar en la exposición de motivos, la justificación que se hace sobre el conocimiento de los conflictos electorales locales por parte de una instancia federal como sería el TEPJF:

Las reformas que se someten a consideración de esta soberanía, se dirigen a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral; de manera que por primera vez, existan, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales [...]

Se propone también que el Tribunal Electoral conozca de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en congruencia, en esta misma iniciativa, se establece un conjunto de principios y bases para los procesos electorales del nivel local.

Al respecto, la iniciativa plantea un mecanismo absolutamente respetuoso de nuestro sistema federal, al prever que esta nueva vía sólo procederá cuando haya violaciones directas a la Constitución General y en casos determinados que por su trascendencia ameriten ser planteados ante esta instancia jurisdiccional.

Con lo anterior se pretende moderar aquellas situaciones que por su disparidad o divergencia con el sentido de nuestro texto fundamental, atentan contra el Estado de Derecho. De igual manera, con esta vía se aspira a superar los debates sobre la legalidad de los procesos locales, cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieren



afectar el sentido de la voluntad popular expresada en las urnas.<sup>17</sup>

Si bien se advierte que la reforma pretendía que este juicio procediera sólo cuando se violara algún precepto constitucional, al final la redacción que se aprobó no hizo mención de tal circunstancia. Así, desde la reforma constitucional de agosto de 1996 quedó regulada la figura del JRC como medio para impugnar los actos y resoluciones de autoridades locales.<sup>18</sup>

Hoy día, el artículo 99 CPEUM reconoce al TEPJF como “máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación”, cuyo funcionamiento de carácter permanente se realiza a través de una Sala Superior y cinco salas regionales.

En lo que interesa al estudio de las cuestiones político-electorales de las entidades federativas, debe decirse que el propio artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, señala que al TEPJF le corresponde “resolver en forma definitiva e inatacable”:

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

---

<sup>17</sup> Exposición de motivos a la reforma constitucional de 1996. En <http://cronica.diputados.gob.mx/> Consulta del 23 de septiembre de 2010.

<sup>18</sup> Con la única salvedad de que “para el proceso electoral de 1997 por disposición legal, no hubo posibilidad de que se interpusiera esta vía respecto a las elecciones de Jefe de Gobierno, de Diputados Locales a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como respecto a los titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal. Esto fue materia del ejercicio de una acción de inconstitucionalidad [AI 8/96] por parte del Partido Verde Ecologista de México, por considerar que las normas transitorias limitaban para ese año de 1997, la procedencia del juicio de revisión constitucional; a lo cual el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló no ser violatorio de los artículos 13, 41 fracciones I y IV y 99 fracción IV de la Ley Fundamental, por ser una disposición transitoria hasta en tanto se emitiera la reglamentación local respectiva. Además se sostuvo que con los otros recursos que en forma análoga se autorizan para impugnar dichos actos, se cumple con los fines constitucionales y legales que tutelan los preceptos fundamentales y dan seguridad jurídica a los interesados, por lo que se resolvió en consecuencia que dicha acción era procedente, pero infundada, y se reconoció la validez de las normas legales impugnadas”. Ma. Macarita Elizondo Gasperín, “El juicio de revisión constitucional”, en *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, 2ª ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999, pp. 321-322.

la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

La prescripción constitucional se complementa con una remisión a la legislación aplicable, que en el caso son la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* (LOPJF) y la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (LGSMIME).

En el primer caso, la LOPJF señala en su artículo 186, fracción III, inciso b), que el TEPJF es competente para resolver en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por “actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando se viole algún precepto establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 electos”.

Puede apreciarse que en esta disposición legal sí se alude a la violación de un precepto establecido en la CPEUM, como requisito a cumplir en presentación de la impugnación. Lo cual, en cierto sentido, va más allá de lo que establece la propia CPEUM, aunque se entiende que este requisito sea acorde con la idea de un órgano de control de constitucionalidad. Sobre este mismo punto, debe señalarse que la Sala Superior del TEPJF ha mantenido el criterio de que el conflicto que se establece entre una disposición legal local y la propia Constitución local, cuando es de conocimiento del TEPJF no entraña un control de constitucionalidad sino de legalidad.<sup>19</sup> Esta labor de control ha sido considerada como “control de legalidad de segundo grado”.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> La Sala Superior consideró que el conflicto debe resolverse en favor de la norma constitucional, “atendiendo al principio general del derecho de que *ante la contradicción de normas generales debe atenderse a la de mayor jerarquía y, en caso de ser de igual jerarquía, se estará a lo mandado en la norma especial*, en el entendido de que la solución al conflicto de normas, no significa, en manera alguna, que la norma legal quede excluida del sistema, porque, para ello, el único mecanismo constitucionalmente establecido es la acción de inconstitucionalidad [...] Lo anterior es así, porque la solución de un conflicto normativo, entre lo dispuesto en una Constitución de una entidad federativa y una ley local, cuando una autoridad local emite un acto concreto de aplicación, debe considerarse como control de la legalidad y no de la constitucionalidad, toda vez que este último supone la confrontación o cotejo de la norma jurídica en que se basa el acto de autoridad, con las normas y principios contenidos en la Constitución federal [...] En este sentido, un tribunal electoral de una entidad federativa tiene atribuciones que le devienen desde la Constitución federal, para revisar la legalidad de los actos y resoluciones electorales, como sucede cuando determina si la decisión de una autoridad electoral

La referencia analizada se complementa con el contenido del artículo 189, fracción I, inciso e) LOPJF, que señala que la Sala Superior tendrá competencia para conocer y resolver en forma definitiva e inatacable las controversias que se susciten por:

Los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia y en los términos previstos en la ley de la materia, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que pudiesen ser violatorios de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de Gobernador y de Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

Como puede advertirse se reitera la referencia a la posibilidad de que la impugnación se refiera a una posible vulneración de preceptos de la CPEUM, mención que, como vimos, se obvió en la redacción final aprobada por el órgano revisor de la Constitución en 1996.

Con la reforma constitucional de noviembre de 2007, que estableció el carácter permanente de las salas regionales, el modelo de resolución de las impugnaciones sobre cuestiones locales, se complementa con lo señalado en el artículo 195, fracción III LOPJF, relativo a las competencias que corresponden a las salas regionales, en el ámbito en el que ejerzan su jurisdicción:

Los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia y en los términos previstos en la ley de la materia, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades

---

vulnera la Constitución local al estar apoyada en una norma legal local que se encuentra en contravención con aquélla. Asimismo, la revisión que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación haga de las decisiones de un órgano jurisdiccional electoral local, sería un control de la legalidad, porque la solución de un conflicto entre normas de carácter local, atendiendo a la jerarquía de las mismas, en manera alguna implica un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley, en tanto que en ningún momento se estaría confrontando ésta con la Constitución federal". Tesis S3EL 006/2004, de rubro: CONFLICTO ENTRE UNA DISPOSICIÓN LEGAL LOCAL Y LA CONSTITUCIÓN DE LA RESPECTIVA ENTIDAD FEDERATIVA. EN EL ÁMBITO NACIONAL, SU SOLUCIÓN CONSTITUYE CONTROL DE LA LEGALIDAD Y NO DE LA CONSTITUCIONALIDAD. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, 2ª ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, pp. 449-451. [En lo sucesivo *Compilación Oficial 2005*].

<sup>20</sup> Véase tal denominación en Salvador Nava Gomar, "Control constitucional de leyes y actos en materia electoral", en *Justicia Constitucional en México. Memoria del Primer Congreso Nacional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, p. 219.

federativas, que pudiesen ser violatorios de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Estas impugnaciones solamente procederán cuando habiéndose agotado en tiempo y forma todos los recursos o medios de defensa que establezcan las leyes por los que se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnado, la violación reclamada ante el Tribunal Electoral pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, y la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y ello sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos.

Por otra parte, el segundo ordenamiento citado, la LGSMIME se ocupó, como su nombre lo indica, de reglar las vías para la solución de las impugnaciones electorales. Quedaba así configurado el mecanismo que sería vía para que la justicia electoral federal pudiera resolver en última instancia sobre los procesos electorales locales y, en general, las controversias de las que conocieran las autoridades electorales en las entidades federativas.

Sólo como cuestión acuciante para nuestra renovada fe en el federalismo electoral, ¿qué tanto conocemos de los procesos electorales en las entidades federativas? Habrá que hacer eco de lo que la doctrina ha escrito en los últimos años al respecto, en aras de que los instrumentos jurisdiccionales funcionen más eficazmente.<sup>21</sup> ¿La materia electoral local se parece a la materia federal? Evidentemente sí, pero nunca serán lo mismo.

---

<sup>21</sup> Manuel González Oropeza, "Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas", en Raúl Calvo Barrera y David Cienfuegos Salgado, coords., *Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas*, México, Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, Fundación Académica Guerrerense, 2006, pp. 21-84; Jacqueline Peschard, coord., *El federalismo electoral en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, Cámara de Diputados, 2008; David Cienfuegos Salgado, coord., *Las elecciones de gobernador en México 2002-2007*, México, Editora Laguna, UNACH, ELDS, y otras instituciones, 2009; Rafael Loyola Díaz, coord., *La disputa del reino. Elecciones para gobernador en México 1992*, México, FLACSO, Juan Pablos Editor, UNAM, 1997; Víctor Alejandro Espinoza Valle, coord., *Las rutas de la democracia. Elecciones locales en México*, México, Ediciones Eón, Centro de Estudios de Política Comparada, 2007, por citar algunas obras.

Resta decir que es lejana la fecha en que José María del Castillo Velasco hablaba de un sistema electoral simple que “no debe tener en una república más base que el aseguramiento de la libertad de los ciudadanos para emitir su voto: no debe contener más prescripciones que las que garanticen ese voto contra toda suplantación, sea quien fuere quien pudiera intentarle”.<sup>22</sup> Lejanía más que utópica que se advierte al revisar la regulación electoral vigente y los criterios de interpretación de la misma por los órganos jurisdiccionales federales.

Sin embargo, como puede observarse y hay que resaltarlo, la justiciabilidad de las cuestiones políticas locales lleva más de quince años a buen paso, por ello es bueno replantearnos sus antecedentes.

---

<sup>22</sup> José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1871, p. 292.