

PROPUESTA DE ARTICULACIÓN DE LAS JURISDICCIONES CONSTITUCIONALES ORDINARIA Y ELECTORAL DEL ESTADO MEXICANO

Rafael COELLO CETINA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Jurisdicciones constitucionales del Estado mexicano y bases normativas de su articulación*. III. *La definición de lo electoral para la procedencia de los medios de control de la jurisdicción constitucional ordinaria*. IV. *Problemas de articulación horizontal entre las jurisdicciones constitucionales ordinaria y electoral*. V. *Problemas de articulación vertical entre las jurisdicciones constitucionales ordinaria y electoral nacionales*. VI. *Conclusiones*. VII. *Propuesta de reformas legislativas*.

I. INTRODUCCIÓN

El relevante desarrollo que a partir de 1995 ha sufrido la jurisdicción constitucional del Estado mexicano, ha dado lugar al surgimiento de diversos medios de control de la constitucionalidad, los que dada su mayor o menor vinculación generan la posibilidad de referirse a un sistema nacional de justicia constitucional integrado por diversas jurisdicciones. El estudio de estas jurisdicciones puede abordarse desde diversas ópticas que van desde la tradicional visión aislada que implica analizar cada medio de control sin tomar en cuenta la trascendencia de los demás, tanto en lo sustantivo como en lo procesal, hasta una visión integral que conlleva analizar los términos en que se articulan la totalidad de esos medios, considerando sus diversos efectos sobre las posibles conductas materia de control.

A esta última visión es a la que contribuye el derecho procesal constitucional, ya que al ocuparse del “estudio sistemático de las instituciones y de

* Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

los órganos por medio de los cuales pueden resolverse los conflictos relativos a la aplicación de los principios, valores y disposiciones fundamentales, con el objeto de reparar las violaciones de los mismos”,¹ permite advertir los aspectos procesales sobre los que es conveniente reflexionar para mejorar dicho sistema, con el objeto de que brinde un mayor acceso a la justicia y un incremento de los índices de constitucionalidad del quehacer de los que debemos regirnos por el orden jurídico de esta nación.²

Por ese motivo, en este artículo se propone realizar un análisis sistemático desde dos diferentes enfoques.³ En primer lugar, es necesario comparar los supuestos de procedencia de los medios de control de la constitucionalidad, lo que implica analizar si determinada conducta es controvertible simultáneamente en uno o más de éstos o es inimpugnabile en todos ellos por mera restricción jurisprudencial, si se establecen mecanismos que permitan atender a la pretensión efectivamente planteada y, en su caso, para determinar a instancia de parte o de oficio, la jurisdicción o el medio de control por el que debe sustanciarse la pretensión respectiva, cuáles son sus diversos beneficios o limitantes procesales, así como la compatibilidad y armonía de los efectos de las sentencias dictadas en cada uno de ellos. A este enfoque lo podemos denominar como análisis de articulación horizontal.

Desde otro enfoque, también debe considerarse como un aspecto relevante de la articulación de los medios de control de la constitucionalidad, analizar la impugnabilidad de lo resuelto en esos medios, lo que implica estudiar las diversas consecuencias de las sentencias dictadas en un juicio constitucional,

¹ Fix Zamudio, Héctor, “Breves reflexiones sobre el concepto y el contenido del derecho procesal constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2003, p. 301.

² En ese rubro se comparte la propuesta de Rafael Estrada Michel, en el sentido de “avanzar hacia la construcción de un Estado garantista que [...] se concentre en el buen hacer de los juzgadores constitucionales para dar paso a la dimensión sustancial de la constitucionalidad y de su control... labor inmensa que requiere de un buen número de garantías institucionales, jurídicas, políticas y culturales”. Estrada Michel, Rafael, *Nuevas variaciones sobre el tema cultural en la justicia constitucional en México*, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en Homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Marcial Pons, UNAM, México, 2008, t. III, p. 173.

³ Coello Cetina, Rafael, “La articulación del juicio de amparo y los diversos medios de control de la constitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *Procesos constitucionales, Memoria del I Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007, pp. 96 y 97.

determinando sus efectos vinculatorios y, especialmente, si lo concluido en ellas puede o no ser materia de análisis en otro medio de control. A este enfoque lo podemos denominar análisis de articulación vertical.

Importa destacar que la referida articulación se sustenta tanto en las normas generales que regulan los medios de control como en su interpretación jurisprudencial.

Cabe señalar que para lograr un sistema de administración de justicia que preste un servicio adecuado a la sociedad es indispensable lograr una elevada articulación de las jurisdicciones y medios que lo integran, privilegiando, en todo momento, los principios de acceso efectivo a la justicia y de seguridad jurídica.

En ese tenor, atendiendo al grado de articulación horizontal y vertical de los medios de control y de las jurisdicciones constitucionales del Estado mexicano, en el presente escrito se desarrollan algunas bases sobre la problemática que actualmente presenta la articulación de la jurisdicción constitucional ordinaria y la constitucional electoral en México,⁴ con el objeto de realizar una propuesta de reformas legislativas que permitan un funcionamiento más estrecho entre las referidas jurisdicciones en aras de incrementar los niveles de acceso a la justicia. Es importante señalar que el presente estudio toma en cuenta la complejidad que en ocasiones implica determinar cuál es el medio de control de la constitucionalidad procedente para impugnar alguna conducta y tiene como única finalidad llamar a la reflexión sobre las mejores prácticas jurisdiccionales que pudieran brindar a la sociedad mexicana una justicia constitucional más accesible, reconociendo en todo momento el relevante papel que han jugado tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), al ensanchar los cauces de la justicia.

⁴ La preocupación por abordar esta temática ya ha sido revelada en diversos estudios. Al respecto, véase Galván Rivera, Flavio, “Un tríptico de indefensión constitucional electoral”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *op. cit.*, pp. 361-381 y Raigosa, Luis, “Consideraciones sobre la «actitud jurisdiccional» del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ante cuestiones ubicadas en el límite entre el derecho electoral y el derecho parlamentario”, *Justicia Electoral*, México, núm. 6, 2010, pp. 267-292, en donde se concluye señalando: “estamos conscientes de la necesidad de ahondar en estudios relativos a las relaciones de control y de colaboración entre los tribunales de última instancia y otros órganos de superior jerarquía normativa, para favorecer precisamente el entendimiento de los límites entre los órganos jurisdiccionales y los no jurisdiccionales que, como bien se sabe, están en el núcleo de la problemática constitucional de hoy”.

II. JURISDICCIONES CONSTITUCIONALES DEL ESTADO MEXICANO Y BASES NORMATIVAS DE SU ARTICULACIÓN

En nuestro orden jurídico es posible referir, por una parte, a una jurisdicción constitucional nacional, en la que se verifica que las conductas de los sujetos de derecho que se someten al orden jurídico nacional se apeguen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y, por otra parte, a una jurisdicción constitucional local, cuyo objetivo es verificar que las conductas controvertidas respeten lo establecido en las respectivas Constituciones de los Estados.⁵ En complemento a esta distinción, dentro de la jurisdicción constitucional nacional es factible distinguir entre la ordinaria, integrada por el juicio de amparo, la controversia constitucional, y la acción de inconstitucionalidad, respecto de las cuales la SCJN constituye un órgano terminal ordinario o por vía de atracción, y la electoral, integrada por el juicio de inconformidad, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), el recurso de apelación y el juicio de revisión constitucional electoral (JRC), de los cuales conoce como órgano terminal ordinario o por vía de atracción,⁶ la Sala Superior del TEPJF.

En el ámbito de la articulación horizontal de los medios de control de la constitucionalidad, se advierte que en la CPEUM no se presenta un principio o regla expresa que obligue a los tribunales a atender a la pretensión efectivamente planteada con el objeto de reencauzar la vía denominada incorrectamente por su promovente. En todo caso, si se atiende a los principios garantizados en el artículo 17, párrafo segundo, de la CPEUM el legislador podría regular lo conducente o bien los tribunales jurisprudencialmente podrían generar los criterios que obliguen a dicho reencauzamiento.⁷

⁵ La de más reciente establecimiento es la del Estado de Yucatán, incorporada en el artículo 70 de su Constitución mediante reforma publicada el 17 de mayo de 2010 en su *Diario Oficial*. Dicha jurisdicción constitucional se integra por los siguientes medios de control: controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, acciones contra la omisión legislativa o normativa y las cuestiones de control previo de la constitucionalidad de los proyectos de ley aprobados por el Pleno del Congreso del Estado.

⁶ Se estima que todos esos medios configuran la jurisdicción constitucional electoral, tomando en cuenta que en las sentencias que se emitan en ellos tanto la Sala Superior como las Salas Regionales del TEPJF cuentan con la atribución para inaplicar leyes electorales por estimarlas contrarias a la CPEUM, en términos de lo previsto en el párrafo sexto del artículo 99 de la CPEUM.

⁷ Al respecto, destacan las resoluciones de la Sala Superior del TEPJF, en las que reencausa la vía promovida, de las que derivó la tesis jurisprudencial 12/2004, de rubro “ME-

En el mismo ámbito, si bien en el artículo 106 de la CPEUM se faculta al Poder Judicial de la Federación para resolver los conflictos competenciales que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal, lo cierto es que dicha atribución queda sujeta a lo que se establezca en las leyes respectivas, destacando que únicamente conforme a lo previsto en los artículos del 47 al 56 de la Ley de Amparo y respecto de los juicios de amparo, los conflictos competenciales que se presenten para conocer de juicios de esa naturaleza se resuelven de oficio sin afectar la tutela que se pretende, sin que dichas reglas se hayan extendido a las controversias constitucionales o bien a otros medios de control de la constitucionalidad. Ante ello, el error sobre el medio promovido dará lugar, generalmente, a la improcedencia, y provocará, según el momento procesal en que se estime acreditada fehacientemente, el desechamiento o el sobreseimiento.

En cuanto a los mecanismos para evitar el dictado de resoluciones contradictorias cuando una misma conducta es impugnada en diversos medios de control de la constitucionalidad, destaca lo previsto en el artículo 37 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM (LR105), al tenor del cual la resolución de amparos en revisión radicados ante la SCJN, puede aplazarse mediante acuerdos generales dictados por el Pleno de la SCJN siempre y cuando las normas impugnadas en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad sean las mismas que en los referidos amparos.⁸

DIOS DE IMPUGNACIÓN LOCAL O FEDERAL. POSIBILIDAD DE REENCAUZARLO A TRAVÉS DE LA VÍA IDÓNEA”, cuyo primer precedente fue el JDC 107/2001, en donde se reencauzó el juicio respectivo, dando trámite a la demanda como un recurso de apelación previsto en la legislación procesal electoral del Estado de Michoacán. En los mismos términos, sucedió en la resolución dictada por esa Sala el 14 de julio de 2010, en el JDC 178/2010, en la cual un juicio de esa naturaleza se reencauzó al juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano previsto en la legislación del Estado de Quintana Roo. En la SCJN, por el momento destacan los proveídos dictados por el ministro Juan N. Silva Meza, Presidente de la SCJN, en los recursos de revisión en amparo directo números 11/2011, 241/2011 y 509/2011, en los cuales tomando en cuenta que lo impugnado mediante el recurso respectivo fue un proveído del Presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito, mediante el cual se desechó una demanda de amparo directo, se concluyó que lo efectivamente interpuesto fueron sendos recursos de reclamación, los que se devolvieron debidamente reencauzados al respectivo Tribunal Colegiado de Circuito.

⁸ En este rubro destacan los esfuerzos interpretativos del Pleno de la SCJN, el cual ha llegado a suspender la resolución de amparos en revisión radicados en los Tribunales Colegiados de Circuito, de los que conocen en competencia delegada por ese Alto Tribunal

En el mismo aspecto, resulta relevante la causa de improcedencia del juicio de amparo prevista en la fracción VII, del artículo 73, de la Ley de Amparo, de acuerdo con la cual no será procedente dicho medio contra los actos o resoluciones emitidos por los organismos y autoridades electorales, disposición que si bien evita el dictado de resoluciones contradictorias entre la jurisdicción constitucional ordinaria y la electoral, lo cierto es que tiene consecuencias desproporcionadas para los justiciables, máxime cuando ya se cuenta con esta última jurisdicción, por lo que es necesario proponer una reforma legal que más adelante se precisará.

Por lo que se refiere a la articulación vertical, la posición constitucional que asiste a la SCJN, como órgano jurisdiccional terminal del Estado mexicano y órgano cúpula del Poder Judicial de la Federación, ha provocado que en la CPEUM se estime innecesario indicar la definitividad e inatacabilidad de sus resoluciones e, incluso, la improcedencia de un diverso medio de control respecto de lo que determine en los de su competencia; sin embargo, este principio se reproduce en los artículos 73, fracciones I y II, de la Ley de Amparo y 19, fracción I, del artículo 19 de la LR105. En cambio, al tratarse de las sentencias dictadas por las Salas del TEPJF en el acápite del párrafo cuarto del artículo 99 de la CPEUM, se establece que éstas serán definitivas e inatacables, lo cual da lugar a que en el artículo 10, párrafo 1, inciso g), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LSMIME) se establezca la improcedencia de los medios de impugnación previstos en dicha Ley para impugnar resoluciones dictadas por las Salas del TEPJF.

Dicho mandato implica incluso que lo resuelto por estas Salas no puede ser materia de impugnación en una controversia constitucional o en un juicio de amparo.

En cuanto a la fuerza jurídica de lo determinado en la jurisdicción constitucional ordinaria respecto de las potestades de la jurisdicción constitucional electoral, debe tomarse en cuenta que en el párrafo séptimo del artículo

mediante el Acuerdo General 5/2001, cuando en aquéllos y en una controversia constitucional subsiste el análisis de constitucionalidad de una misma norma general, como sucede en el caso del Acuerdo General 14/2009 o, incluso, aplicando por analogía lo previsto en el citado artículo 37 para aplazar la resolución de amparos en revisión de los que conocen los Tribunales Colegiados de Circuito hasta en tanto la SCJN establece, en diversos amparos en revisión, jurisprudencia sobre las mismas disposiciones generales, acudiendo en este caso a la aplicación supletoria de lo previsto en el artículo 366 del Código Federal de Procedimientos Civiles, al tenor del cual “el proceso se suspenderá cuando no pueda pronunciarse la decisión, sino hasta que se pronuncie una resolución en otro negocio, y en cualquier otro caso especial determinado por la Ley”.

99 de la CPEUM se establece la facultad del Pleno de la SCJN para determinar el criterio que debe prevalecer cuando se dé una contradicción de tesis entre las sustentadas por el Pleno o las Salas de ésta y las Salas del TEPJF.

En abono a lo anterior, el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) establece que la jurisprudencia del Pleno de la SCJN será obligatoria para las Salas del TEPJF cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la CPEUM y en los casos que resulte exactamente aplicable. Como se advierte, al desarrollar lo previsto en el artículo 94, párrafo octavo, de la CPEUM, el legislador federal estableció una especial fuerza vinculatoria a los criterios jurisprudenciales aprobados por el Pleno de la SCJN respecto de la jurisdicción electoral. Las bases de las veredas interpretativas que permiten fijar el alcance de estos preceptos serán objeto de análisis en el último apartado de este escrito.

Finalmente, otra disposición a considerar es la derivada de lo establecido en el artículo 10, párrafo 1, inciso f), de la LSMIME, en el cual se indica que los medios de impugnación previstos en ese ordenamiento serán improcedentes cuando en ellos se solicite, exclusivamente, la no aplicación de una norma general en materia electoral, cuya validez haya sido declarada por la SCJN, en los términos de la fracción II del artículo 105 de la CPEUM. Aun cuando esta disposición pareciera ser lo suficientemente clara, también resulta conveniente reflexionar con mayor detenimiento sobre su alcance.

Por otro lado, en cuanto a las relaciones existentes entre las jurisdicciones constitucionales nacional y las locales, si bien no existen en la CPEUM las bases para su adecuada articulación, lo que afecta el desempeño de la local, lo cierto es que ello no obsta para reconocer los beneficios que implica el establecimiento de ésta,⁹ sin menoscabo de que resulte necesario profundizar sobre la problemática que genera la existencia de jurisdicciones constitucionales electorales en el ámbito local y los diversos medios de control de la jurisdicción constitucional nacional, lo que escapa a la materia del presente escrito.¹⁰

⁹ *Cfr.* Penagos López, Esteban, “La actividad constitucional en las entidades federativas”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Molina Suárez, César, *El juez constitucional en el siglo XXI*, México, UNAM-SCJN, 2009, t. II, p. 40; así como Coello Cetina, Rafael, “El sistema de medios de control de la constitucionalidad en el Estado de Nayarit (Propuesta)”, en Madero Estrada, José Miguel (coord.), *Estudios sobre la Constitución y el poder*, México, Universidad Autónoma de Nayarit-Universidad del Valle de Matatipac, 2010, pp. 15-62.

¹⁰ Un primer acercamiento a esta problemática se advierte en la tesis jurisprudencial del Pleno de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: “AMPARO DIRECTO. PROCEDE CONTRA LAS SENTENCIAS DE LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ, EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, SALVO TRATÁNDOSE

A pesar de lo anterior, debe señalarse que en el ámbito de la articulación vertical entre esas dos jurisdicciones, se ha estimado que, por su propia naturaleza, las sentencias dictadas en la jurisdicción local sí son impugnables en los medios de control de la constitucionalidad, nacionales debiendo analizarse, en todo caso, cuál o cuáles de ellos son los procedentes, tal como se ha reconocido en el caso de las sentencias dictadas en un juicio local para la protección de derechos fundamentales, como deriva de la tesis jurisprudencial recién referida al pie, en la cual se reconoce la procedencia del amparo directo contra las sentencias de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz o como sucede en el caso del JRC que en términos de lo previsto en el artículo 86, párrafo primero, de la LSMI-ME, es procedente para impugnar las resoluciones de las autoridades locales competentes para resolver controversias que surjan con motivo de los comicios locales, con lo que expresamente se permite impugnar las sentencias de los tribunales electorales locales que pudieran realizar un ejercicio de control de la normativa electoral estatal confrontándola con lo previsto en la respectiva Constitución local.¹¹

Son éstas las bases normativas que actualmente rigen la articulación de las jurisdicciones constitucionales del Estado Mexicano las que, como se verá a continuación, se estiman insuficientes para lograr su adecuado funcionamiento, sin menoscabo de reconocer que tanto la SCJN como la Sala Superior del TEPJF realizan cada día más esfuerzos para evitar las consecuencias de esa insuficiencia normativa.

En ese orden, a continuación se analizan las diversas definiciones que sobre lo electoral se han desarrollado por la jurisprudencia de la SCJN y se abordan algunos de los principales problemas de articulación que actualmente presentan las jurisdicciones constitucionales nacionales, la ordinaria y la electoral, con el objeto de proponer algunas modificaciones al marco jurídico aplicable y, en su caso, a determinados criterios jurisprudenciales,

DE CUESTIONES ELECTORALES” (Tesis: P./J. 68/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, agosto de 2010, p. 5), así como en Elizondo Gasperín, María Macarita, “Dwelling banjos entre la Suprema Corte y el Tribunal Electoral”, *Justicia Electoral*, México, núm. 6, 2010, pp. 87-113, en el cual se refiere a la creación de la Sala Constitucional Electoral del Poder Judicial del Estado de Nayarit.

¹¹ De dicha atribución gozan el Tribunal Electoral del Estado de Durango (artículo 97, apartado A, de la Constitución del Estado), la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit (artículo 91, párrafo último, de la Constitución del Estado) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Tabasco (artículo 63 bis, párrafo cuarto, de la Constitución del Estado).

tomando en cuenta que para llevarlas a cabo resulta innecesario reformar el texto de la CPEUM.

III. LA DEFINICIÓN DE LO ELECTORAL PARA LA PROCEDENCIA DE LOS MEDIOS DE CONTROL DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL ORDINARIA

Actualmente, en los artículos 73, fracción VII, de la Ley de Amparo y 19, fracción II, de la LR105, se establece, respectivamente, que el juicio de amparo es improcedente contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral y que la controversia constitucional es improcedente contra normas generales o actos en materia electoral.

Para analizar estas causas, de improcedencia es importante recordar que conforme a los criterios del Pleno de la SCJN la definición de la materia electoral es diferente, si se atiende al contexto procesal dentro del cual se inserta; incluso, que son diversas a la derivada directamente del párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, el cual al establecer que las resoluciones del TEPJF son definitivas e inatacables implica la imposibilidad de que las determinaciones emitidas por ese órgano jurisdiccional sean impugnables en algún medio de control de la constitucionalidad.

En ese tenor, con el objeto de sentar un panorama completo de la problemática, es conveniente precisar cuál es el alcance que se ha dado al concepto de materia electoral utilizado en la regulación que rige a la acción de inconstitucionalidad, a la controversia constitucional y al juicio de amparo.

1. *La materia electoral para efectos de la acción de inconstitucionalidad*

Si se trata de la acción de inconstitucionalidad debe tomarse en cuenta que en el artículo 105, fracción II, párrafos segundo, inciso f) y tercero, de la CPEUM, se alude a las leyes electorales con el objeto de precisar, por una parte, el tipo de normas generales impugnables por los partidos políticos y, por otra parte, para limitar la impugnación de la constitucionalidad de ese tipo de normas generales únicamente a ese medio de control. Ante ello, el Pleno de la SCJN, al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/1998,¹²

¹² De esta ejecutoria derivan las tesis que llevan por rubro, texto en lo conducente y datos de identificación: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO. [...] Se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en or-

estableció un concepto amplio de lo que debe entenderse por “leyes electorales”, si se considera que son aquellas que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, así como las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos de una ley o código electoral, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con los procesos electorales o que deben influir en ellos de una manera o de otra.¹³ Incluso, atendiendo al concepto de leyes electorales para efectos de la procedencia de una acción de inconstitucionalidad, el Pleno¹⁴ ha aceptado que encuadran dentro

denamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distribución o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto, esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad [...]” (Tesis: P./J. 25/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, abril de 1999, p. 255) y “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN ES DE NATURALEZA ELECTORAL, Y EL PROCEDIMIENTO PARA IMPUGNARLA POR LA VÍA MENCIONADA SE RIGE POR LAS DISPOSICIONES ESPECÍFICAS QUE PREVÉ LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. [...] Atento a lo anterior, las disposiciones de la ley impugnada que ve lo relativo a la organización, operación y desarrollo del servicio profesional electoral y al personal de la Comisión Estatal Electoral, sí constituyen normas que trascienden directa o indirectamente en los procesos electorales, pues dan efectividad a las disposiciones de la Ley Electoral del Estado en lo concerniente a la Comisión Estatal Electoral que participa directamente en el desarrollo de dichos procesos, lo que confirma el hecho de que la ley que rige el servicio profesional electoral y a la citada comisión, sí es de naturaleza electoral y, por tanto, rigen al efecto las disposiciones específicas que para este tipo de asuntos prevé la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, máxime que la fracción II de este último artículo no hace distinción entre las disposiciones electorales para efectos de la tramitación que deba dársele a la acción de inconstitucionalidad, por razón de su contenido o materia específica que regulan, (Tesis: P./J. 26/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, abril de 1999, p. 252).

¹³ Entre los precedentes recientes destaca la tesis del Pleno de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE LA PROMOVIDA POR UN PARTIDO POLÍTICO CONTRA NORMAS QUE FACULTEN A UN CONGRESO LOCAL A DESIGNAR CONCEJOS MUNICIPALES ENTRE PERIODOS REGULARES DE GOBIERNO” (Tesis: P./J. 54/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, abril de 2010, p. 1485).

¹⁴ Al respecto, destaca la tesis derivada de la acción de inconstitucionalidad 30/2001, promovida por los partidos políticos de la Revolución Democrática y Convergencia por la Democracia, la cual lleva por rubro, texto en lo conducente y datos de identificación: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARTÍCULOS 69 DE LA CONSTITUCIÓN Y 78 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, AMBAS DEL ESTADO DE JALISCO, SON DE NATURALEZA

de aquél los actos formalmente legislativos que regulan la integración de un Tribunal Electoral, lo que dio lugar a que se analizara la validez normativa de esa naturaleza en un medio de control de esa índole y que el procedimiento respectivo se rigiera por las reglas establecidas para ese tipo de acciones en la LR105.

En relación con este criterio jurisprudencial debe tomarse en cuenta que se refiere específicamente a la interpretación del inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la CPEUM, es decir, a determinar cuáles son las leyes electorales que los partidos políticos pueden impugnar mediante una acción de inconstitucionalidad, lo que permite comprender la fijación de un concepto amplio que permita un mayor ámbito de tutela a dicho medio de control y una mayor eficacia a la legitimación de los partidos políticos para acudir a éste.

Ello, pues al tratarse de una norma constitucional que regula los alcances de la legitimación para acudir a un medio de control de la constitucionalidad, que atiende al derecho fundamental de acceso efectivo a la justicia garantizado en el artículo 17 de la CPEUM, lógico resulta arribar a una interpretación favorable a la procedencia de ese medio de control, de tal suerte que dentro del concepto de leyes electorales —para efectos de la procedencia de una acción de inconstitucionalidad— se incluyan todos los actos formal y materialmente legislativos que directa o indirectamente trascienden al ejercicio de los derechos político-electorales.

Por ello, dentro de este concepto pueden encuadrar leyes que regulan el nombramiento, suspensión o remoción de los titulares de las autoridades u

ELECTORAL, POR LO QUE EL PROCEDIMIENTO PARA IMPUGNARLOS POR ESA VÍA SE RIGE POR LAS DISPOSICIONES ESPECÍFICAS QUE PREVÉ LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE JALISCO DE DIECISIETE DE JULIO DE DOS MIL UNO). Los artículos citados establecen, respectivamente, que el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco es el órgano jurisdiccional competente para resolver las controversias en dicha materia, guardando autonomía en sus funciones e independencia en sus decisiones y contando con un cuerpo de magistrados y secretarios [...]. En tal sentido, las aludidas normas son de naturaleza electoral, toda vez que así lo considera el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando se refiere a la autonomía e independencia en las decisiones de las autoridades jurisdiccionales que resuelvan las controversias en esa materia, y que trasciende directa e indirectamente en los procesos electorales, por lo que para efectos de su impugnación, a través de la acción de inconstitucionalidad, deben aplicarse, en principio, las reglas específicas que para ese tipo de asuntos prevé la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal” (Tesis: P./J. 5/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, febrero de 2002, p. 553).

órganos electorales, sean administrativas o jurisdiccionales, las relaciones de dichos órganos con sus trabajadores, su régimen de responsabilidades administrativas e incluso los delitos en materia electoral, siendo irrelevante para esta definición de leyes electorales si sus actos de aplicación son impugnables o no en la jurisdicción electoral, pues tal circunstancia no puede limitar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, ya que es ajena a sus fines de tutela abstracta de la CPEUM, es decir, con independencia del interés que asista al promovente de ese medio, ya que la legitimación para hacerlo valer se confiere en la regulación procesal respectiva, atendiendo a la naturaleza o funciones del accionante.

Situación diferente es la del párrafo tercero de la fracción II del artículo 105 constitucional, en el cual se establece que “la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo”, ya que aun cuando se trata de una diversa referencia al concepto “leyes electorales” realizada en la misma fracción de un mismo precepto constitucional, lo cierto es que al tratarse de una norma restrictiva del derecho fundamental de acceso a la justicia, lógico resulta arribar a una diferente interpretación de ese concepto.

Para determinar el alcance de esta restricción, es importante tomar en cuenta el ámbito competencial de la jurisdicción de las Salas del TEPJF, ya que la limitante constitucional en comento de ninguna manera tuvo como finalidad restringir el derecho de los justiciables para controvertir la validez de leyes que aun cuando pueden trascender a lo electoral, lo cierto es que al no corresponder a la materia electoral directa su aplicación tiene lugar en actos de autoridad que no son controvertibles ante la jurisdicción electoral, sino en otras de diversa naturaleza, pues de lo contrario se hubiera limitado la procedencia de la impugnación de leyes que no rigen un proceso electoral ni son aplicables por autoridades que desempeñan funciones materialmente electorales, como sucede en el caso de los juicios penales sobre delitos electorales o los procedimientos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos que integran autoridades electorales.

En abono a lo anterior, debe tomarse en cuenta lo señalado en el párrafo sexto del artículo 99 de la CPEUM, el cual señala “sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

Cabe señalar que las consecuencias de esta atribución de las Salas del TEPJF pueden ser múltiples¹⁵ y, por lo que se refiere a las leyes electorales inimpugnables en una vía diversa a la acción de inconstitucionalidad, destaca que si entre los fines de la reforma constitucional que confirió dicha facultad a las Salas del TEPJF se refirió al fortalecimiento de dicho Tribunal y, por ende, a no limitar las defensas de los justiciables, por lo que debe concluirse que las leyes electorales que únicamente pueden controvertirse en la acción de inconstitucionalidad son aquéllas cuya inaplicación pueden determinar dichas Salas, es decir, las que regulan los actos que son materia de impugnación en la jurisdicción electoral, lo cual permite considerar a las normas que rigen éstos como disposiciones generales de la materia electoral directa y a las restantes que inciden en lo electoral, pero que rigen actos que no son controvertibles en la jurisdicción electoral, como disposiciones generales de la materia electoral indirecta.

En ese tenor, tomando en cuenta lo previsto en el artículo 99 constitucional, resulta indiscutible que los actos formal y materialmente legislativos que regulan los delitos en materia electoral o las faltas administrativas de los servidores públicos de los institutos electorales, federal o locales, al aplicarse en actos que no pueden ser materia de análisis en la jurisdicción electoral, no encuadran en el concepto de leyes electorales impugnables, únicamente en la acción de inconstitucionalidad, ya que no son materia electoral directa. Por ello, en los medios de control de la constitucionalidad procedentes contra sus respectivos actos de aplicación, generalmente el juicio de amparo, ya sea contra la sentencia definitiva dictada por un juzgador penal respecto de un delito electoral o por una Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al reconocer la validez de la sanción por responsabilidad administrativa impuesta a un servidor público del Instituto Federal Electoral en términos de lo previsto en el artículo 387 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se podrá cuestionar la validez de las leyes que prevén delitos electorales o incluso lo indicado en los artículos del 381 al 387 del propio COFIPE.

¹⁵ Entre otras: 1) establecer una excepción a la inimpugnabilidad de leyes electorales en vía diversa a la acción de inconstitucionalidad; 2) el reconocimiento de que en nuestro sistema constitucional el control difuso no existe y, por ende, para inaplicar leyes por estimarlas inconstitucionales se requiere de atribución expresa, y 3) la posibilidad de que al analizar la validez de un proceso electoral se afecten los principios de certeza y equidad al estimar inconstitucional una ley a la que se sometieron los partidos contendientes desde el inicio de dicho proceso.

En cambio, la regulación que rige las relaciones laborales de las autoridades electorales se encuentra en una situación peculiar, ya que al ser competente el TEPJF para conocer de los conflictos de trabajo entre este Tribunal o el IFE y sus trabajadores, las resoluciones que emita al respecto serán inatacables mediante el juicio de amparo, tal como lo determina el artículo 99, párrafo cuarto, fracciones VI y VII, de la CPEUM, a diferencia de lo que sucede con la regulación que rija las relaciones de esa naturaleza entre los institutos y los tribunales electorales locales y sus trabajadores, en virtud de que los fallos emitidos por los órganos competentes para dirimir los conflictos que surjan entre ellos sí serán impugnables en amparo.¹⁶ Es cierto que en el primer supuesto la imposibilidad de controvertir las leyes laborales respectivas tiene su origen en la referida causa de improcedencia prevista en sede constitucional y no precisamente porque el ordenamiento respectivo tenga naturaleza electoral; sin embargo, debe reconocerse que, en principio, la validez de la ley y demás normativa laboral que rija las relaciones entre las autoridades electorales federales y sus trabajadores, únicamente será impugnable con motivo de su aplicación ante la jurisdicción constitucional electoral y con motivo de su entrada en vigor a través de la acción de inconstitucionalidad, incluso bajo el concepto de “ley electoral”, si ésta fuera promovida por un partido político.

En situación intermedia se encuentran las normas generales que rigen la integración, suspensión y permanencia de los titulares de los institutos electorales y de los tribunales electorales de los Estados, pues como se analizará en el siguiente capítulo de este escrito, constitucionalmente resulta cuestionable que el análisis de los actos de aplicación de esa normativa sea de la competencia de la jurisdicción electoral, al no tratarse de regulación relacionada con los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Por tanto, es posible sostener que las leyes electorales impugnables únicamente en la acción de inconstitucionalidad, son las que regulan los actos materia de impugnación en la jurisdicción electoral, las que únicamente pueden cuestionarse en ese medio de control con motivo de su publicación o en la jurisdicción electoral en virtud de su aplicación y a las cuales se puede considerar como integrantes de la materia electoral directa.

¹⁶ Así deriva de la tesis de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: “TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. LAS RESOLUCIONES QUE PRONUNCIE EN CONFLICTOS LABORALES QUE SE SUSCITEN ENTRE EL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL Y SUS SERVIDORES, SI BIEN SON DEFINITIVAS E INATACABLES EN LA VÍA ORDINARIA, PUEDEN SER COMBATIDAS POR MEDIO DEL JUICIO DE AMPARO” (Tesis: 2a./J. 73/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, septiembre de 2003, p. 579).

En ese tenor, es posible considerar que el Poder Revisor de la Constitución estableció un sistema de impugnación de las leyes que trascienden a lo electoral basado en un criterio esencialmente formal más que material, ya que con motivo de su entrada en vigor todas ellas serán cuestionables mediante la acción de inconstitucionalidad y ante su aplicación serán impugnables; únicamente en la jurisdicción constitucional electoral todas las que rijan los actos materia de impugnación en esta jurisdicción, y en el juicio de amparo o en la controversia constitucional las que regulen actos que aun cuando trascienden a lo electoral, conforme al marco constitucional no son impugnables en la jurisdicción electoral, por lo que corresponden a la materia electoral indirecta, ubicándose en esta categoría ejemplos claros y otros discutibles.

2. La materia electoral para efectos de la controversia constitucional

En el artículo 105, párrafo primero y fracción I, de la CPEUM, se indica: La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieren a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre [...].

En relación con esta disposición, conviene precisar que conforme al sistema procesal actual constituye una regla de procedencia de la controversia constitucional y no una regla de competencia. Ello porque de presentarse un juicio de esa naturaleza contra un acto en materia electoral, la determinación adoptada será de improcedencia, no de incompetencia, ya que el legislador ordinario así lo interpretó en la fracción II, del artículo 19, de la LR105, al establecer que constituye una causa de improcedencia de ese tipo de juicios, la impugnación de normas generales o actos en materia electoral; interpretación que se inserta en un marco jurídico que carece de reglas para atender y resolver, en aras de tutelar el derecho de acceso efectivo a la justicia, problemas de competencia entre medios de control de la constitucionalidad que correspondan a diversa jurisdicción.

En ese contexto normativo se advierte que el uso del vocablo “materia electoral” tiene como finalidad restringir la procedencia de ese medio de control, por lo que su interpretación debe llevar también a una conclusión que no limite el derecho de acceso efectivo a la justicia más allá de los fines del legislador constitucional.

En ese orden de ideas, desde la controversia 49/2005, promovida por el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco contra el acuerdo legislativo del Congreso del propio Estado, mediante el cual se resolvió la imposibilidad de llevar a cabo el procedimiento para la ratificación de los magistrados del Tribunal Electoral de ese Estado, resuelta el 27 de enero de 2007, ya se advertía el establecimiento de un concepto de materia electoral diverso al fijado para efectos de las acciones de inconstitucionalidad, dado que al estudiar la improcedencia planteada por el Congreso demandado, en el considerando Quinto del citado fallo, se sostuvo que el acto impugnado no corresponde a la materia electoral, ya que no se trata de actos propios de un proceso electoral.

Más adelante, el 16 de agosto de 2007, al resolver la controversia constitucional 114/2006, el Pleno sostuvo que para definir cuando se está en presencia de un acto en materia electoral para efectos de la controversia constitucional, debe evitarse la aplicación automática de definiciones desarrolladas respecto de otros medios de control, considerándose que para determinar si en un juicio de controversia constitucional se impugna un acto en materia electoral debe verificarse: 1) que en la demanda no se impugnen leyes electorales conforme al concepto fijado para efectos de las acciones de inconstitucionalidad; 2) superado este primer criterio debe comprobarse que en la demanda de controversia constitucional no se impugnan actos cuyo conocimiento corresponde a las autoridades jurisdiccionales electorales, es decir, verificar que no se trata de actos que se inscriban en la materia electoral directa, y 3) revisar que se satisfagan los demás requisitos de procedencia de la controversia constitucional.

En el citado fallo se concluye que las controversias que se susciten en el ámbito de lo electoral —sólo en sentido indirecto—, por lo regular involucran a sujetos distintos de los que contienden en los juicios electorales, por lo que sí pueden ser conocidas por la SCJN, poniéndose especial énfasis en que este criterio se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia de materia electoral aplicable en acciones de inconstitucionalidad y la definición estricta aplicable en materia de amparo.¹⁷ Conforme a este criterio, una controversia constitucional no será procedente contra una ley electoral pero sí contra sus actos de aplicación cuando éstos no se refieran a actos

¹⁷ De esta sentencia deriva la tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: “MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL” (Tesis: P./J. 125/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 1280).

cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción electoral, es decir, a la materia electoral directa.

La relevancia de este criterio estriba en determinar que la improcedencia de la controversia constitucional contra actos concretos en materia electoral únicamente puede presentarse cuando dichos actos sean impugnables en la jurisdicción electoral, lo que exige a la SCJN analizar minuciosamente los supuestos de procedencia de los medios que conforman esta jurisdicción, con lo que se evita, en cierta medida, dejar en estado de indefensión a los promoventes de la controversia respectiva cuando el acto reclamado no sea impugnado a través de esos medios, aun cuando ello no se logre cuando éste sí sea electoral, pues indefectiblemente deberá desecharse o sobreseerse en la controversia constitucional, cuestión que no acontecería con la propuesta que más adelante se realiza.

A pesar de lo anterior, sin menoscabo de reconocer el relevante aporte de este criterio, se estima necesario matizarlo, ya que como se precisó párrafos atrás, el concepto de leyes electorales fijado para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad —el cual trasciende la regulación que rige el ejercicio de derechos político-electorales incluyendo toda normativa legal que incida en lo electoral— es diverso al concepto de leyes en materia electoral impugnables únicamente en ese medio de control, por lo que pueden suscitarse actos de aplicación de normativa que, aun cuando pudiere ser impugnado como electoral por un partido político en una acción de inconstitucionalidad, lo cierto es que al aplicarse, por no haberse cuestionado o invalidado previamente en un medio de esta índole, y no regular un acto materia de impugnación en la jurisdicción electoral, corresponden a la materia electoral indirecta y sí pueden cuestionarse en una controversia constitucional.¹⁸ De sostenerse el criterio antes reseñado, la validez de estas

¹⁸ Conforme a lo sostenido en este párrafo, se estima discutible el criterio plasmado en la tesis de la Primera Sala que lleva por rubro, texto en lo conducente y datos de identificación: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA NORMAS ELECTORALES, AUN CUANDO SU INCONSTITUCIONALIDAD PRETENDA SOSTENERSE EN ASPECTOS PRESUPUESTARIOS. En términos de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 19, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las controversias constitucionales son improcedentes contra normas o actos en materia electoral. En ese sentido, si se impugnan preceptos que regulan aspectos como la duración en el cargo de los Consejeros Electorales; su renovación escalonada; el procedimiento para su elección, sustitución y remuneración; las reglas relativas a los cargos que podrán o no ocupar durante y después del plazo para el que fueron electos; así como provisiones del financiamiento de los partidos políticos, es indudable que al ser normas relacionadas con la materia electoral, tal

normas generales no podría cuestionarse ni en la jurisdicción constitucional electoral ni mediante una controversia constitucional o un juicio de amparo.

Así, verbigracia, en el caso de un magistrado de un Tribunal Electoral incorporado a un Poder Judicial local, si el órgano legislativo de la entidad federativa decidiera no evaluarlo para efectos de resolver sobre su ratificación, aplicando una reforma legislativa que hubiere eliminado el sistema respectivo, no podría desconocerse que si bien dicha reforma encuadraría en el concepto de “ley electoral” para efectos de la procedencia de una acción de inconstitucionalidad, lo cierto es que al tratarse de regulación de la materia electoral, indirecta, el respectivo acto de aplicación no sería impugnable en la jurisdicción electoral ya que no implicaría afectación alguna a un derecho político-electoral ni incidiría sobre las bases constitucionales que rigen el desempeño de las autoridades que organizan y califican los comicios o resuelven las controversias que surjan en ellos, ni sería un acto emitido dentro de un procedimiento cuya finalidad sea dar cauce al ejercicio de los derechos político-electorales, por lo cual no sería un acto impugnado en la jurisdicción electoral, como se profundizará en el siguiente capítulo de este escrito. Además, dicho acto sí afectaría la esfera del Poder Judicial y la esfera jurídica del magistrado en comento.

Por ello, se estima que la controversia constitucional es improcedente para impugnar disposiciones generales que encuadren en el concepto amplio de leyes electorales para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad o respecto de sus actos de aplicación, cuando se trate de normas generales que regulen actos impugnables en la jurisdicción electoral, es decir, los que regulan la materia electoral directa, bien sea por que afectan derechos político-electorales, tanto las condiciones para su ejercicio como los procedimientos para ello, o bien desarrollan las bases constitucionales que rigen el desempeño de las autoridades que organizan y califican los comicios o resuelven las controversias que surjan en ellos.

impugnación resulta improcedente a través de una controversia constitucional, aun cuando los argumentos de invalidez se hagan consistir en aspectos presupuestarios, de gasto público o de ingresos del Estado [...]” (Tesis: 1a. C/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, agosto de 2010, p. 1751). En relación con este criterio se estima discutible sostener la improcedencia de la controversia constitucional contra leyes que regulan aspectos relacionados con la integración de las autoridades electorales, pues como se precisará en apartado posterior, pudiera sostenerse que los actos de aplicación de esa normativa, conforme al marco constitucional aplicable, no son de la competencia del TEPJF.

En consecuencia, la controversia constitucional sí es procedente para impugnar normas generales que incidan en lo electoral de manera indirecta, con motivo de su entrada en vigor o de su aplicación, al tratarse de normativa que rige actos no impugnables en la jurisdicción constitucional electoral.

3. *La materia electoral para efectos del juicio de amparo*

De especial relevancia resulta analizar lo establecido en los criterios de la SCJN en cuanto a la improcedencia del juicio de amparo contra resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral, prevista en la fracción VII, del artículo 73, de la Ley de Amparo.

En relación con esta limitante, en primer lugar debe recordarse que al tenor de lo previsto en la fracción II, párrafo tercero, del artículo 105 de la CPEUM, la única vía para plantear la inconstitucionalidad de las leyes electorales es la acción de inconstitucionalidad, por lo que al atender a su alcance fijado anteriormente, el juicio de amparo será improcedente contra disposiciones generales con rango de ley y respecto de sus actos de aplicación cuando éstos puedan ser impugnables en la jurisdicción constitucional electoral, es decir cuando se refieran a la materia electoral directa, como son las que regulen derechos político-electorales, es decir tanto las condiciones para su ejercicio como los procedimientos para ello, o bien desarrollen las bases constitucionales que rigen las funciones de las autoridades que organizan y califican los comicios o resuelven las controversias que surjan en ellos.

Por ello, el juicio de amparo sí será procedente para impugnar normas generales que sólo inciden indirectamente en lo electoral¹⁹ dentro de las que

¹⁹ Un ejemplo de la impugnación de leyes que inciden indirectamente en lo electoral, por lo que alcanzan a ser cubiertas por el concepto de leyes electorales para efectos de la legitimación de los partidos políticos para promover acciones de inconstitucionalidad, pero no en cuanto a la restricción consistente en que únicamente pueden ser impugnables en esa vía, son las que regulan la integración, permanencia y remoción de los integrantes de institutos electorales y tribunales electorales, de lo cual es revelador la tesis de la Segunda Sala de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: “AMPARO CONTRA NORMAS ELECTORALES. PROCEDE EXCEPCIONALMENTE CUANDO SE AFECTAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, COMO CUANDO SE PROHÍBE LA RATIFICACIÓN O REELECCIÓN DE MAGISTRADOS DE JUSTICIA ELECTORAL” (Tesis: 2a. XLVI/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, mayo de 2008, p. 223). Este criterio se comparte en su conclusión relativa a la procedencia del amparo contra ese tipo de normas generales, aun cuando no respecto a la consideración relativa a que ello es así porque se hacen valer violaciones de garantías individuales, pues como se precisará más adelante en este escrito, ello no hace procedente el

se ubican las que aun cuando se insertan en leyes formalmente electorales,²⁰ materialmente no son de esa naturaleza.

En cuanto a los actos concretos en materia electoral, bien sea jurisdiccionales o administrativos, en estrecha relación con lo antes concluido, el juicio de amparo será improcedente²¹ respecto de los actos de autoridad que guarden relación con el ejercicio de los derechos político-electorales o bien sean resultado del ejercicio de las facultades derivadas de las bases

amparo, ya que si se impugnan leyes que inciden en la materia electoral directa o sus actos de aplicación, es decir las que regulan el ejercicio de los derechos político-electorales o el desempeño de las autoridades encargadas de organizar y calificar comicios o de resolver los conflictos que surjan en éstos, el amparo será improcedente aunque se hagan valer violaciones a garantías individuales.

²⁰ Como ejemplo de este tipo de leyes destaca la referida en la tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: “CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 272, VIGENTE HASTA EL 19 DE OCTUBRE DE 2005, ES DE NATURALEZA LABORAL, AUNQUE FORMA PARTE DE AQUÉL” (Tesis: 2a./J. 181/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 658).

²¹ Véase la tesis aislada del Pleno de la SCJN que lleva por rubro y texto: “AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CONTENIDO MATERIALMENTE ELECTORAL O QUE VERSEN SOBRE DERECHOS POLÍTICOS. De la interpretación de la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo, que establece la improcedencia del juicio de garantías contra resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral, así como de los artículos 41, 94, 99, 103 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contienen, por un lado, el sistema integral de justicia en materia electoral, que permite impugnar leyes electorales vía acción de inconstitucionalidad, así como los actos o resoluciones en materia electoral ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, por el otro, el juicio de amparo como una garantía constitucional procesal que tiene por objeto la protección o salvaguarda de los derechos fundamentales de los individuos frente a los actos de autoridad o las leyes, se concluye que la improcedencia del juicio de amparo no surge sólo por el hecho de que la norma reclamada se contenga en un ordenamiento cuya denominación sea electoral, o porque el acto o resolución provenga de una autoridad formalmente electoral, ni mucho menos de lo argumentado en los conceptos de violación de la demanda, sino por el contenido material de la norma, acto o resolución, es decir, es necesario que ese contenido sea electoral o verse sobre derechos políticos, pues en esos supuestos la norma, acto o resolución están sujetos al control constitucional, esto es, a la acción de inconstitucionalidad si se trata de normas generales, o a los medios de impugnación del conocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el caso de actos o resoluciones. Se exceptúan de lo anterior las resoluciones pronunciadas por el mencionado tribunal en los asuntos de su competencia, contra las cuales el juicio de amparo siempre es improcedente, independientemente del contenido material de dichas resoluciones, aun cuando no verse estrictamente sobre materia electoral, ya que en este caso la improcedencia deriva del artículo 99 constitucional, conforme al cual las resoluciones dictadas por el citado Tribunal en los asuntos de su competencia son definitivas e inatacables” (Tesis: P. LX/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 5).

constitucionales que rigen el desempeño de las autoridades que organizan y califican los comicios o resuelven las controversias que surjan en ellos, sin que ésta improcedencia se supere por la naturaleza de los derechos fundamentales, cuya violación se haga valer en la demanda de garantías, por lo que ese juicio podrá ser procedente contra resoluciones de las autoridades electorales²² cuando éstas no sean impugnables ante la jurisdicción constitucional electoral.

Cabe señalar que esta definición sobre actos concretos de autoridades electorales respecto de los cuales es improcedente el juicio de amparo se extrae, incluso, de los principales pronunciamientos emitidos en los últimos años por el Pleno y la Segunda Sala de la SCJN, sin reproducir algunos elementos fijados en los fallos respectivos que pudieran estimarse discutibles y respecto de los cuales es necesario realizar algunas precisiones.

En principio, importa precisar que encuadran dentro de los actos materialmente electorales aquellos emitidos por las autoridades electorales que trasciendan a los derechos políticos electorales, es decir, a los derechos de votar, ser votado, afiliarse a los partidos políticos y asociarse individual y libremente en forma pacífica en asuntos políticos, debiendo tomarse en cuenta que existen otros derechos políticos, de carácter fundamental al estar contemplados en la propia CPEUM, que asisten a los ciudadanos y que no son electorales, como el indicado en la fracción II, del artículo 35 constitucional, en cuanto a poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión, distinción²³ respecto de la cual se profundizará en el siguiente capítulo de este escrito y que resulta relevante, en tanto que la causa de improcedencia prevista en la fracción VII, del artículo 73, de la Ley de Amparo, no guarda relación alguna con los actos en los que se afecte el referido derecho político no electoral.

²² Como ejemplo de resoluciones de autoridades electorales que sí pueden impugnarse en amparo, destaca la referida en la tesis que lleva por rubro y datos de identificación: “TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS O QUE PONEN FIN AL JUICIO, DICTADAS EN LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES RELATIVOS A CONFLICTOS LABORALES ENTRE EL PROPIO TRIBUNAL Y SUS SERVIDORES, SON IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO” (Tesis: .11o.T.4 L, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, enero de 2002, p. 1382).

²³ Cabe señalar que esta distinción pareciera no tomarse en cuenta en la tesis P. LX/2008, del Pleno de la SCJN antes transcrita, ya que refiere en general a derechos políticos; sin embargo, de la lectura integral de dicha tesis se advierte que conceptualiza a los derechos políticos como los tutelables ante la jurisdicción del TEPJF, por lo que finalmente puede sostenerse que en ese criterio no se aludió a la improcedencia del amparo contra actos de autoridad que afecten derechos políticos diversos a los electorales.

El otro criterio para determinar cuándo se está en presencia de un acto en materia electoral, consiste en precisar cuáles son las bases constitucionales que rigen el acceso a los cargos públicos por la vía de la elección popular, elemento que ha tomado en cuenta la Segunda Sala de la SCJN al resolver los amparos en revisión 400/2010 y 515/2010, el 7 de julio de 2010 y el 2 de marzo 2011, respectivamente, para concluir que es improcedente el juicio de amparo promovido, en el primero de esos asuntos, contra diversos preceptos de la Ley Federal de Radio y Televisión, y en el segundo, del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, concluyéndose que en ambos supuestos se trata de normativa materialmente electoral, ya que regula el régimen de acceso a radio y televisión de los partidos políticos que deriva de la base III del artículo 41 constitucional.

Importa señalar que el Pleno de la SCJN, en los fallos dictados el 16 de agosto de 2005 en el amparo en revisión 743/2005 y el 11 de marzo de 2008 en el amparo en revisión 1043/2007, brindó algunos elementos para determinar lo que debe entenderse por materia electoral. En el primer caso, se consideró como materia electoral, en vía de ejemplo, las cuestiones relativas a la regulación de los partidos políticos en cuanto a financiamiento, estatutos, control, vigilancia, acceso a medios de comunicación, así como la regulación de agrupaciones políticas en lo relativo a su participación en lo estrictamente electoral o bien en el proceso electoral (distribución, integración y ubicación de casillas, medios de impugnación, entre otros), precisándose que para la tutela de esos aspectos se estableció en la CPEUM una jurisdicción electoral.

En el segundo de dichos asuntos, al igual que en los referidos amparos en revisión 400/2010 y 515/2010 resueltos por la Segunda Sala, se incluyeron dentro de los actos en materia electoral inimpugnables en el juicio de amparo los aspectos vinculados directa o indirectamente con los procesos electorales o que deban influir en ellos de una u otra manera, tales como las cuestiones organizativas, administrativas y de otra índole, es decir, las funciones de las autoridades electorales y la creación de los órganos administrativos para fines electorales, la organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites a las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos, faltas administrativas y sus sanciones, distribución o redistribución.

En relación con esta definición de actos o resoluciones en materia electoral, se estima necesario tomar en cuenta que si bien en las acciones de inconstitucionalidad se ha ensanchado el concepto de la materia electoral, con el objeto de no dejar sin análisis constitucional de esa naturaleza las normas que regirán directa o indirectamente una contienda política, lo

cierto es que en el caso del juicio de amparo la definición también debe limitarse a la materia directamente electoral tomando en cuenta cuál es el ámbito de la competencia de la jurisdicción constitucional electoral, atendiendo tanto a lo previsto en el artículo 99, de la CPEUM, como en su diverso 41 que sienta las bases de las atribuciones de las autoridades electorales federales y locales, de tal suerte que las resoluciones que no sean impugnables en esa jurisdicción lo deben ser en el juicio de amparo, para lo cual resulta indispensable, también, determinar el ámbito de tutela de los medios que integran aquélla.

En conclusión, es improcedente el juicio de amparo contra las leyes y actos de autoridad que incidan en la materia electoral directa, entendiéndose por ésta la que rige los actos impugnables en la jurisdicción electoral, es decir, los relacionados con la regulación de los derechos político-electorales, tanto las condiciones para su ejercicio como los procedimientos para ello, y con el desarrollo de las bases constitucionales que rigen las funciones de las autoridades que organizan y califican los comicios o resuelven las controversias que surjan en ellos.

IV. PROBLEMAS DE ARTICULACIÓN HORIZONTAL ENTRE LAS JURISDICCIONES CONSTITUCIONALES ORDINARIA Y ELECTORAL

En este apartado se hace mención de tres cuestiones sobre las que se estima necesario reflexionar, ya que, por un lado, implican dejar en estado de indefensión a los justiciables ante la falta de claridad sobre la vía procedente y, por otro lado, están generando inconvenientes intersecciones jurisdiccionales que han dado lugar al dictado de sentencias contradictorias y pudieran dar lugar a la emisión de otras tantas.

1. *La improcedencia del juicio de amparo y de la controversia constitucional contra actos en materia electoral*

Una vez referidas las bases para determinar cuáles son los actos en materia electoral respecto de los cuales no procede una controversia constitucional o un juicio de amparo, debe recordarse que actualmente si se promueve alguno de estos juicios constitucionales contra actos que encuadren en el concepto de materia electoral directa, se actualizarán las referidas causas de improcedencia de fuente constitucional o legal, por lo cual los promoventes de cualquiera de estos juicios constitucionales no tendrán derecho a que se

emita un pronunciamiento sobre la validez o invalidez de ese tipo de actos, pues deberá desecharse la demanda correspondiente o bien sobreseerse en el juicio respectivo.

Dicho en otras palabras, cuando la naturaleza de la conducta impugnada sea electoral, a pesar de que un justiciable, sea un particular o bien un órgano del Estado, haya instado ante un tribunal de la jurisdicción constitucional ordinaria pretendiendo que se analice su validez, su pretensión no se podrá analizar al considerarse que aquélla incide en la materia electoral.

Esta consecuencia procesal implica la imposibilidad de que los justiciables obtengan un pronunciamiento sobre la pretensión que someten a la jurisdicción, en la inteligencia de que esa improcedencia tiene su origen en la naturaleza de un conjunto relevante de conductas tanto de órganos del Estado mexicano como de partidos políticos, cuya constitucionalidad se pretende cuestionar, por lo que la validez de esa limitante procesal, en tanto que conlleva una grave restricción al derecho de acceso efectivo a la justicia garantizado en el párrafo segundo del artículo 17 constitucional, requiere de una justificación en la propia norma fundamental.

Al respecto pudiera sostenerse que el legislador ordinario goza de libertad de configuración para regular los medios de control de la constitucionalidad en los términos que estime conveniente siempre y cuando no transgreda las bases constitucionales que los rijan. Así, en el caso del juicio de amparo, dado que el artículo 103 de la CPEUM refiere a la impugnación de actos de autoridad, resulta válido que el sistema establecido en la Ley de Amparo únicamente permita impugnar actos de autoridad y no actos de órganos del Estado que no reúnan los atributos de autoridad ni, menos aún, conductas de particulares. También se podría estimar apegado a la propia Constitución que, atendiendo a la relatividad de las sentencias dictadas en este tipo de juicios, se establezcan en la propia Ley, o incluso deriven de su interpretación, diversas causas de improcedencia que atiendan a ese principio.

A pesar de lo anterior, si en la CPEUM no existe una regla expresa en el sentido de que las pretensiones sobre la validez de las conductas relacionadas con la materia electoral no pueden ser objeto de control constitucional y, además, en dicha norma fundamental se establece una jurisdicción constitucional electoral que sí puede conocer de ese tipo de pretensiones, se estima que las referidas causas de improcedencia del juicio de amparo y de la controversia constitucional implican consecuencias procesales desproporcionadas que, por ende, podrían estimarse violatorias del párrafo segundo del artículo 17 constitucional.

Por ello, la consecuencia procesal de la impugnación de conductas que inciden en la materia electoral tanto en el juicio de amparo como en la controversia constitucional, debe ser la incompetencia de los órganos que gozan de atribuciones para conocer de esos medios de control y no la improcedencia.

Para modificar esa situación es necesario regular un sistema en virtud del cual los órganos de la jurisdicción constitucional, tanto ordinaria como electoral, puedan de oficio dar lugar a la solución de los problemas competenciales que se presenten entre los órganos de ambas jurisdicciones y en el cual se establezcan los mecanismos para reencauzar la vía en la que se promueva erróneamente.

En ese orden de ideas, se estima necesario derogar tanto la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo como la fracción II del artículo 19 de la LF105 para regular como un problema de competencia, no de procedencia, la impugnación de conductas electorales en el juicio de amparo o en la controversia constitucional.

La derogación de la fracción VII, del artículo 73, de la Ley de Amparo, no implicaría la procedencia del amparo contra determinaciones del TEPJF, pues en ese supuesto operaría la improcedencia derivada del artículo 99 constitucional y en el caso de la derogación de la fracción II, del artículo 19, de la LF105, no provocaría la procedencia de la controversia constitucional contra normas generales en materia electoral directa, pues ello lo impediría la limitante señalada en el artículo 105, fracción II, párrafo antepenúltimo, de la CPEUM, a la que se hizo referencia párrafos atrás.

En adición a la derogación de dichas causas de improcedencia, sería necesario establecer en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que los juzgadores de amparo carecen de competencia para conocer del juicio de garantías promovido contra actos en materia electoral y que la SCJN conocerá de las controversias constitucionales previstas en el artículo 105, fracción I, de la CPEUM, salvo en el caso de que se impugnen actos en materia electoral. Este deslinde de atribuciones deberá complementarse con el establecimiento de un sistema que permita substanciar los problemas de competencia entre los tribunales de las jurisdicciones constitucionales nacionales y, además, precise las atribuciones de éstos para proponer o determinar en definitiva cuando un asunto debe reencauzarse atendiendo a la naturaleza del acto controvertido, a la vía procedente para impugnarlo y a la legitimación procesal del actor.

En dicho sistema deben conjugarse las facultades para que un juzgador constitucional, atendiendo a la naturaleza del acto controvertido, a la

vía procedente para impugnarlo y a la legitimación procesal del actor, al advertir que carece de competencia para conocer de un asunto que le fue presentado o que un diverso juzgador de esa naturaleza está conociendo de un juicio que estima de su competencia, decline su competencia o solicite ejercerla, proponiendo el respectivo reencauzamiento al juzgador que, en el primer caso, estime competente o, en el segundo caso, considere incompetente.

Conforme a dicho sistema, por ejemplo, en el caso de los diversos juicios de garantías promovidos por televisoras y radiodifusoras en contra de resoluciones del Instituto Federal Electoral (IFE), como es el caso del que dio lugar al amparo en revisión 515/2010 sobreseído por la Segunda Sala el 2 de marzo de 2011, el respectivo juez de Distrito, al advertir que se trata de un juicio constitucional promovido contra una resolución proveniente del IFE, podría estimar que no asiste la competencia a un Juzgado de Distrito para conocer de una pretensión de esa naturaleza y, por ende, declararse incompetente para conocer de la demanda y remitirla a la Sala Superior del TEPJF, considerando que en realidad la pretensión formulada corresponde a la del recurso de apelación²⁴ previsto en la LSMIME, dejando en manos de dicha Sala determinará si acepta o no su competencia para conocer del medio de control respectivo.²⁵

Otro ejemplo se presenta cuando una persona física pretenda impugnar en un juicio de amparo una resolución de un instituto electoral local en la que no se le otorga el registro para participar como candidato, sin ser postulado por un partido político, a un cargo de elección popular de carácter municipal, supuesto en el cual el juez de Distrito debiera declararse incompetente, reencauzar la demanda de amparo, estimando que se trata de un juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en términos de lo previsto en los artículos 79, fracción I y 80, párrafo 1, inciso f), de la LSMIME, y remitir la demanda a la Sala Regional que ejerza

²⁴ Al respecto, son ilustrativas, entre otras, las sentencias dictadas el 25 de marzo de 2009 por la Sala Superior del TEPJF, al conocer de los recursos de apelación 40/2009 y 41/2009, en las cuales se revocaron las sanciones impuestas por el Instituto Federal Electoral a diversas televisoras.

²⁵ Destaca que previamente, el 7 de julio de 2010, la propia Segunda Sala de la SCJN resolvió el amparo en revisión 400/2010, sobreseyendo en el juicio de amparo respectivo, en el cual se controvertieron con motivo de su entrada en vigor los artículos 59-Bis, 64-Bis y 79-A de la Ley Federal de Radio y Televisión, al actualizarse la causa de improcedencia derivada de lo previsto en la fracción XVIII, del artículo 73, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 105, fracción II, de la CPEUM, al estimar que se trata de disposiciones generales de contenido electoral.

jurisdicción en el municipio respectivo, a la cual corresponderá determinar si acepta la competencia e incluso si comparte el reencauzamiento de la vía realizado por el Juez de Distrito del conocimiento.

En el ámbito de las controversias constitucionales podría presentarse el supuesto en el que se promoviera un juicio de esta naturaleza contra un acto dictado por una legislatura local, en relación con la integración de un ayuntamiento, en cumplimiento de una sentencia dictada por un Tribunal electoral local que haya declarado la nulidad de la respectiva elección municipal, supuesto en el cual el ministro instructor en lugar de desechar la demanda de controversia constitucional proveería, estimando que la SCJN carece de atribuciones para conocer de dicho juicio y reencauzando la vía en un juicio de revisión constitucional electoral conforme al artículo 86, párrafo 1, de la LSMIME, remitiendo la demanda y sus anexos a la Sala Regional respectiva, a la que, de aceptar la competencia para conocer del referido juicio le correspondería analizar la procedencia de éste y, en todo caso, prevenir al municipio actor para que ajuste su demanda cumpliendo los requisitos correspondientes.

Cabe señalar que un sistema de resolución de competencias de oficio, implicaría también la posibilidad de que el juzgador que estimara ser competente para conocer de un juicio que no se promovió ante él, con independencia de la denominación de la vía intentada originalmente, pudiera solicitar su remisión al que está conociendo del mismo. En los dos ejemplos precisados inicialmente alguna de las Salas del TEPJF podría solicitar al respectivo Juez de Distrito o al órgano de amparo que conozca del recurso de revisión, la remisión del asunto.

Otra circunstancia procesal relevante tendría lugar cuando alguno de los juzgadores requeridos no aceptara su competencia. En este caso es donde surge la necesidad de reconocer a la SCJN su carácter de órgano terminal jurisdiccional del Estado mexicano, confiriéndole al tenor del artículo 106 constitucional la competencia para resolver los conflictos competenciales entre los juzgadores de amparo y las Salas del TEPJF, e incluso para conocer de los planteamientos que le formulara cualquiera de las partes dentro de un juicio constitucional seguido ante un órgano diverso a la propia SCJN, para resolver si debe asumir su competencia, previo reencauzamiento de la vía, o bien confirmar la del órgano respectivo.

Importa señalar que esta atribución de la SCJN de ninguna manera implicaría afectar la naturaleza que se otorga al TEPJF en el párrafo primero del artículo 99 de la CPEUM, como “máxima autoridad jurisdiccional en la materia”, pues las determinaciones que adoptara aquélla no implicarían

cuestionar los criterios de fondo adoptados por éste al resolver algún medio de impugnación en materia electoral, sino únicamente precisar cuál es el órgano de la jurisdicción constitucional nacional que debe conocer de un conflicto que trasciende a lo electoral, en aras de brindar seguridad jurídica y tutelar el derecho fundamental de acceso efectivo a la justicia, precisando las vías con que cuentan los gobernados para defender sus derechos y evitando el dictado de sentencias contradictorias.

Este último supuesto se puede ejemplificar con el caso en el que una Sala Regional²⁶ del TEPJF conociera de un JDR, promovido por el síndico de un ayuntamiento, en contra de actos del respectivo presidente municipal, en virtud de los cuales se convocó a la totalidad de los suplentes de los integrantes del citado órgano de gobierno. Si bien con dicho acto se afecta la permanencia en el cargo de los electos por la vía del voto, lo cierto es que como se precisará en apartado posterior, en virtud de que dichos actos no guardan relación con la calificación de las elecciones respectivas, la vía para impugnarlos no será la electoral, sino la controversia constitucional de haberla promovido el síndico como representante del Ayuntamiento o el juicio de amparo de haberlo promovido, por su propio derecho, los integrantes de ese órgano de gobierno. En el ejemplo planteado, conforme al referido sistema de competencias, cualquiera de las partes podría acudir ante el ministro presidente de la SCJN, exhibiendo copia certificada de la demanda. El propio Presidente calificaría la procedencia de la solicitud, y de considerar que existen indicios de que el asunto es de la competencia de la SCJN por tratarse de un acto impugnado en controversia constitucional, turnaría la solicitud a un ministro instructor con el objeto de que solicite informe a la respectiva Sala Regional y con base en lo que ésta exponga propondrá a la Sala de su adscripción conocer del asunto reencauzando la vía o confirmando la competencia de la respectiva Sala Regional.

Por otra parte, también sería necesario establecer las reglas que permitan resolver la problemática derivada de que el mismo o diferentes sujetos de derecho de la misma naturaleza, hubieren promovido dos diversos medios de control para impugnar el mismo acto de una autoridad electoral, lo que en el primer supuesto daría lugar a que el juzgador que se estimara competente sobreesayera en

²⁶ De una pretensión de esta naturaleza conoció la Sala Superior del TEPJF, al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-3060/2009 y sus acumulados, promovido por el síndico y regidores propietarios del Ayuntamiento de Tzintzuntzan, Michoacán, debiendo reconocerse la importancia de la participación de esa jurisdicción constitucional para reparar violaciones notorias al orden constitucional.

el juicio promovido en segundo lugar y, en el segundo caso, a la acumulación de los juicios respectivos.

Como se advierte, el reencauzamiento del juicio constitucional promovido se realizaría de oficio, corriendo la misma suerte que el problema competencial que se suscite, pues al definirse el órgano competente se determinaría la vía procedente contra el acto controvertido.

Además, debe reconocerse que podrían suscitarse auténticos problemas de procedencia que se sujetarían a la normativa que rijan al juicio que se deba seguir, como podrían ser la oportunidad de la demanda, la legitimación del promovente y el interés procesal que se exija, entre otros. Esta problemática procesal implicaría, en algunos casos, la improcedencia del asunto reencauzado, pero no por la naturaleza electoral o no de la conducta impugnada, sino por el incumplimiento de presupuestos procesales previstos en la regulación respectiva que no pudieron subsanarse a pesar de que, una vez determinado el órgano competente para conocer de la pretensión respectiva, se hubiere requerido al promovente para ajustar su demanda a los requisitos formales aplicables.

Importa señalar que esta propuesta de articulación no requeriría de reforma constitucional alguna, pues bastaría adicionar a la LOPJF la regulación respectiva, en los términos en que se propone en el último apartado de este escrito, para lograr una adecuada solución procesal que, por un lado, impida dejar en estado de indefensión a los justiciables por un error en la vía constitucional intentada, por otro lado, coadyuve a evitar resoluciones contradictorias para el caso en que el acto impugnado pudiera estimarse de la competencia tanto de la jurisdicción constitucional ordinaria como de la electoral y, por otro más, permita que la SCJN se constituya en un auténtico tribunal terminal del orden jurídico nacional que al resolver los respectivos conflictos competenciales²⁷ determine el justo alcance de todos los derechos fundamentales, sin necesidad de esperar a que se susciten contradicciones de tesis de las referidas en el párrafo séptimo, del artículo 99 constitucional, pues al pronunciarse, por ejemplo, sobre el alcance del derecho a ser votado para definir el alcance de la competencia de las Salas del TEPJF, podría determinar si su violación permite impugnar actos que trascienden a

²⁷ Cabe señalar que actualmente la Sala Superior ya se ha sometido a la potestad de la SCJN para resolver conflictos competenciales, al remitir a este Alto Tribunal el expediente relativo a un incidente de inejecución de la sentencia de 18 de marzo de 2011, respecto del cual tanto la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala como la Sala Superior del TEPJF no aceptaron su competencia para conocer de aquél, ante lo cual se formó el expediente relativo al conflicto competencial 157/2011, pendiente de resolución.

la permanencia del servidor público electo por la vía del voto o incluso permitiría conocer relevantes pronunciamientos de la Sala Superior del TEPJF sobre el alcance de algunos derechos fundamentales, como es el caso de su jurisprudencia 5/2008 cuyo rubro indica: “PETICIÓN. EL DERECHO IMPONE A TODO ÓRGANO O FUNCIONARIO DE LOS PARTIDOS EL DEBER DE RESPUESTA A LOS MILITANTES”, dando lugar a reflexionar sobre criterios de la SCJN que limitan el alcance de esa prerrogativa a las relaciones de supra a subordinación.²⁸

2. El control de la constitucionalidad de los actos que afectan la permanencia en cargos de elección popular

Es indudable que la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos consistente en ser votado para ejercer un cargo de elección popular, constituye un derecho fundamental al que corresponde la naturaleza de un derecho político-electoral, en tanto que asiste únicamente a los ciudadanos y su ejercicio implica la posibilidad de encarnar un órgano del Estado mexicano que, por mandato constitucional, debe ocuparse por quien sea electo por la vía del voto popular.

Ello implica que para concretar el ejercicio de esa prerrogativa ciudadana se requiere del acto de una autoridad eminentemente electoral que calificará los comicios respectivos, acto cuya validez corresponde juzgar, en exclusiva, a los tribunales electorales del Estado mexicano, bien sea al TEPJF, al conocer de algún medio interpuesto contra actos del IFE o contra resoluciones de los tribunales electorales locales, o en definitiva a estos últimos cuando no se acuda ante ese Tribunal federal.

Por ello, conforme a la normativa vigente, los medios de control de la jurisdicción constitucional nacional ordinaria no son procedentes para impugnar las resoluciones que al respecto emitan los referidos tribunales electorales, ya que en el caso del juicio de amparo se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII, del artículo 73, de la Ley de Amparo y respecto de la controversia constitucional, la diversa establecida en la fracción II del artí-

²⁸ Véase Tesis jurisprudencial del Pleno de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: “PETICIÓN. LA EXISTENCIA DE ESTE DERECHO COMO GARANTÍA INDIVIDUAL PARA SU SALVAGUARDA A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, REQUIERE QUE SE FORMULE AL FUNCIONARIO O SERVIDOR PÚBLICO EN SU CALIDAD DE AUTORIDAD” (Tesis: P./J. 42/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, abril de 2001, p. 126).

culo 19 de la LR105, al tratarse de actos emitidos por autoridades electorales que pueden impugnarse en la jurisdicción constitucional electoral.

A diferencia de los actos relacionados con la calificación de las elecciones respectivas, surge la interrogante sobre el medio de control precedente para impugnar actos posteriores que impidan al servidor público electo continuar con el desempeño del cargo respectivo, debiendo tomarse en cuenta que este tipo de actos se proyectan en la esfera competencial del órgano correspondiente y en la esfera jurídica del servidor público respectivo, trascendiendo sin duda al derecho político que le asiste para ocupar el cargo correspondiente como a sus derechos de seguridad jurídica que le garantizan no verse privado de cualquiera de sus derechos si no es mediante un acto proveniente de autoridad competente, debidamente fundado y motivado, derivado de un procedimiento en el que previamente se le haya escuchado, por lo cual resulta conveniente analizar detenidamente cuál o cuáles son los medios de control de las jurisdicciones constitucionales nacionales que resultan procedentes para analizar su validez, para lo cual es necesario realizar algunas precisiones sobre los derechos políticos y referir a la evolución de la procedencia del amparo para impugnar actos que afecten esas prerrogativas.

A. Precisiones sobre los derechos políticos

Conforme a lo previsto en el artículo 35 de la CPEUM, en relación con los diversos 8o. y 11 de la propia Constitución, la ciudadanía es una condición jurídica que permite a los nacionales estar en aptitud de ejercer derechos y cumplir obligaciones políticas. Los derechos de esa naturaleza establecidos en el referido artículo 35, son: 1) votar en las elecciones, populares; 2) poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley; 3) poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; 4) asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; 5) tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y 6) ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Incluso el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980, se intitula “Derechos políticos” y establece que todos los ciudadanos deben gozar de los derechos y oportunidades contenidos en los tres incisos

de su párrafo primero, a saber: 1) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; 2) votar y ser elegidos 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, y 3) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Por su parte, los artículos I, II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, aprobada por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980, establecen que las mujeres: 1) tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna, 2) serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna y 3) tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

En ese contexto, atendiendo a lo establecido en el citado artículo 35 de la CPEUM, al estudiar la posibilidad de la tutela de los derechos políticos en el orden jurídico del Estado mexicano, mediante el ejercicio de un medio de control de la constitucionalidad, debe partirse de tres premisas. La primera consistente en que los llamados derechos políticos constituyen derechos fundamentales, por ser de rango constitucional, y de ellos gozan los habitantes de la República que cuenten con la ciudadanía mexicana. La segunda premisa se traduce en que los referidos derechos se pueden dividir en dos especies, los político-electorales y los derechos políticos no electorales. La tercera premisa implica la necesidad de distinguir entre el régimen que rige la elección popular que permite ocupar un cargo público y los diversos regímenes que rigen el desempeño del mismo.

En relación con la premisa indicada inicialmente, conviene recordar que la doctrina nacional, con base en la postura asumida por Ignacio L. Vallarta, sostuvo que existen tres clases de derechos, a saber: los naturales o del hombre, los políticos y los civiles. A los naturales o del hombre se les analogó con las garantías individuales o derechos públicos individuales, entendidos como derechos subjetivos públicos que tienen los gobernados frente a cualquier órgano del Estado, constituyendo un dique o valladar constitucional frente a todo acto de autoridad. En cambio, a los derechos políticos se les definió como los que tiene un ciudadano para injerirse en la integración y la dirección del Estado, bien para ser miembro de él o bien para contribuir

a la designación de esas autoridades o funcionarios.²⁹ En cuanto a los derechos privados, éstos tenían su origen en los acuerdos de voluntades entre particulares o bien en las disposiciones legales y, por tanto, se referían exclusivamente a los que habían contraído obligaciones o bien quedaban bajo la hipótesis legal.³⁰

Importa señalar que desde el siglo XIX los tratadistas de nuestro país ya sostenían que “bajo el nombre de garantías individuales se entienden, no sólo las declaraciones que con la denominación de derechos del hombre hace la Constitución, sino todos los derechos que la misma Constitución asegura”,³¹ y “lo que nuestra Constitución ha querido no es definir las garantías individuales, concretándolas a los derechos establecidos en la sección primera, su objeto ha sido distinguir los derechos comunes a todos los hombres, de los que son peculiares a los ciudadanos mexicanos; es decir, las garantías individuales generales a todos aquéllos y las especiales a los segundos”, lo cual es revelador de que, desde aquella época ya se advertía que los derechos políticos también son derechos fundamentales.

Incluso, ya en el siglo XX, destaca que el maestro Ignacio Burgoa Orihuela llegó a sostener que al ser evidente que la posición de la persona humana como gobernado y no como ciudadano es esencialmente diversa, no es posible identificar a la garantía individual con la prerrogativa política del ciudadano, por lo que cualquier decisión que afecte al derecho subjetivo político no es impugnabile mediante el juicio de amparo por la sencilla razón de que dicho derecho no es una garantía del gobernado; lo anterior, sin menoscabo de señalar que las garantías de seguridad jurídica o garantías formales, principalmente las de legalidad y de audiencia previa, subordinan la actuación de toda autoridad, por lo que no existe razón valedera para considerar que los derechos políticos de los gobernados no se tutelén por medio de esas garantías, “pues implicaría un despropósito que únicamente fuesen protegibles por medio de ellas los derechos subjetivos civiles, laborales o de cualquier contenido, excluyéndose de tal protección a los derechos subjetivos políticos”.³² En complemento de lo anterior, el maestro Burgoa concluía precisando que las referidas consideraciones teóricas eran inope-

²⁹ Cfr. Peniche López, Vicente, *Garantías y amparo* [1929], ed. facsimilar, México, SCJN-BUAP, 2006, pp. 184 y 185.

³⁰ Noriega, Alfonso, *Lecciones de amparo*, 4a. ed., México, Porrúa, 1993, t. I, p. 510.

³¹ Velasco, Emilio, *El amparo de Morelos. El porvenir* [1874], ed. facsimilar, México, SCJN, 2005, pp. 56 y 57.

³² Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 29a. ed., México, Porrúa, 1992, pp. 452-455.

rantes, al preverse en aquel momento en el artículo 60 de la CPEUM que las resoluciones de los organismos electorales tienen el carácter de definitivas e inatacables, por lo que el juicio de amparo sería improcedente en su contra, aun cuando sí podría impugnarse en este juicio constitucional la validez de una ley electoral al no emanar de una autoridad de esa naturaleza.

Tomando en cuenta estos elementos de la doctrina, así como lo establecido en la CPEUM y en la jurisprudencia que fija su alcance, es factible sostener que, en principio, el argumento relativo a que los derechos políticos no son garantías individuales y, por ende, su afectación no es impugnabile en el juicio de amparo, es equivocada atendiendo a la evolución de la jurisprudencia de la SCJN, la cual reconoce que todo derecho establecido en la CPEUM, con independencia del título o capítulo en el cual se regule, es tutelable a través de ese juicio constitucional, como sucede en el caso de los derechos fundamentales establecidos en los artículos 31, fracción IV y 123 de esa norma fundamental. Incluso debe tomarse en cuenta que ese mismo desarrollo jurisprudencial ha llevado a sostener que en atención al principio de legalidad “el juicio de amparo tiene como finalidad proteger toda la legislación mexicana, cuando las autoridades estatales no ciñen su conducta a alguna disposición legal, sea de la naturaleza y categoría que fuere”,³³ por lo que, por mayoría de razón, no existe razón alguna para que la eficacia de los derechos políticos consagrados en la CPEUM y la diversa regulación que los desarrolle no se tutele con el establecimiento de medios de control de la constitucionalidad que permitan impugnar los actos que pudieran violentarlos.

En ese orden de ideas, atendiendo a la naturaleza de los derechos políticos consagrados en el artículo 35 constitucional, es posible sostener que por su naturaleza no existe impedimento alguno para que su posible violación pueda ser impugnada a través de un medio de control de la constitucionalidad en el cual se analice si el acto impugnado respeta esas prerrogativas ciudadanas e incluso si para su emisión se cumplió con el marco jurídico que las regula. Lo anterior, sin menoscabo de tomar en cuenta las causas de improcedencia que en la regulación de cada medio de control de la constitucionalidad se establezcan respecto de actos que puedan trascender a derechos de esa naturaleza.

Por lo que se refiere a la segunda premisa indicada, es importante precisar que los derechos políticos previstos en el citado artículo 35 constitucional, pueden dividirse en dos grandes grupos, por un lado, los de naturaleza electoral, es decir, los que están relacionados con el ejercicio de los dere-

³³ *Ibidem*, p. 262.

chos de votar, a ser votado, el de asociarse individual y libremente en forma pacífica en los asuntos políticos del país y el de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Además, es posible sostener la existencia de cuando menos tres derechos políticos no electorales, a saber, el de petición en aspectos políticos, el de ser nombrado para cualquier empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley y el de tomar las armas en el ejército o guardia nacional para la defensa de la República y de sus instituciones.

Entre éstos destaca el derecho a ser nombrado en un cargo público, el cual, aún cuando es de naturaleza política, lo cierto es que resulta ajeno a la materia electoral, ya que se trata de nombramientos que se confieren a un servidor público respecto de puestos que no se ocupan por la vía del voto, por lo que el ejercicio de ese derecho no está relacionado con la tutela al derecho a votar, a ser votado, a asociarse individual y libremente en forma pacífica en los asuntos políticos del país y a afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Como tercer premisa anunciada, de especial relevancia resulta tomar en cuenta que la ocupación de todo cargo público y la permanencia en éste, se rigen por regímenes jurídicos de diversa naturaleza. Por un lado, se encuentra el marco jurídico que rige la ocupación del cargo, el cual podrá ser de naturaleza político-electoral cuando se trate de cargos a los que se accede por la vía del voto popular y resultará aplicable hasta en tanto se califiquen las elecciones respectivas y, en su caso, se resuelvan los medios de impugnación que se hagan valer, o bien de naturaleza política no electoral, cuando se arriba al cargo por un sistema de nombramiento precedido de un procedimiento que no se sustenta en el voto popular.

Por otro lado, una vez que se asume el cargo público respectivo, la relación jurídica que se da entre el Estado y el servidor público correspondiente se regirá por un marco jurídico de diversa naturaleza, al tenor del cual, en principio, será necesario definir si se trata de titulares de órganos del Estado o de trabajadores al servicio de éste. En el caso de los electos por la vía del voto popular se reconoce que se trata de titulares de Poderes u órganos de gobierno y no de trabajadores, como es el caso del Presidente de la República, de los legisladores federales y locales así como de los integrantes de los ayuntamientos. Tampoco los juzgadores federales y locales serán considerados como trabajadores. Tratándose de este conjunto de servidores públicos su permanencia en el cargo se regirá por disposiciones relacionadas con responsabilidades administrativas, políticas y penales o incluso otras que tienen como finalidad velar porque los referidos titulares desempeñen adecuadamente sus funciones.

En cambio, en el caso de los servidores públicos que sí son trabajadores, su permanencia en el cargo se regirá por los regímenes laboral-burocrático, de responsabilidades administrativas y penal, esencialmente.

Con independencia de la diferencia entre titulares de Poderes u órganos de gobierno y trabajadores al servicio del Estado, lo cierto es que la afectación a la permanencia en el cargo únicamente podría implicar un desconocimiento al derecho político-electoral a ser votado en el caso de los ocupantes de cargos sujetos al sufragio popular siempre y cuando el acto de autoridad que impida continuar en el ejercicio del cargo guarde relación con la calificación de las elecciones respectivas.

Situación diversa se presentará cuando la afectación a la permanencia en cargos de esta naturaleza tenga su origen en la aplicación de un marco jurídico diferente al que rige el ejercicio del derecho a ser votado, ya que en este supuesto el menoscabo que sufra la persona en su esfera jurídica tendrá su origen en el incumplimiento de las reglas que rigen su desempeño, atendiendo a las obligaciones propias de su encargo o a la trascendencia de éste, por lo que para juzgar sobre la validez de ese tipo de actos no será necesario pronunciarse sobre la correcta aplicación de la normativa encaminada a tutelar el ejercicio de los derechos político electorales.

Al respecto pueden presentarse diversos ejemplo atendiendo a la naturaleza del cargo público o a la de la causa de la afectación a la permanencia en aquél.

En el primer caso, conviene recordar que en la CPEUM respecto de los cargos de elección popular se prevén diversos supuestos en los que sus ocupantes válidamente no podrán continuar en el ejercicio público correspondiente. Así, por ejemplo, en términos del artículo 62 de la CPEUM si un diputado propietario durante el periodo de su encargo desempeña una comisión o encargo de la Federación o de los Estados por los cuales disfrute un sueldo, sin licencia previa de la Cámara de Diputados, perderá el carácter de diputado. En este supuesto es obvio que la afectación a la permanencia en el cargo no tendrá su origen en un acto relacionado con la calificación de las elecciones respectivas ni tampoco se tratará de actos provenientes de autoridades electorales. Lo mismo sucede cuando se revoca el mandato de un integrante de un ayuntamiento al tenor de la fracción I, párrafo tercero, del artículo 115 constitucional.

En el segundo caso, atendiendo a la causa de la afectación a la permanencia en el cargo, destaca que en términos de lo previsto en el artículo 38, fracción II, de la CPEUM, el derecho político-electoral a desempeñar un cargo público al que se accedió por la vía del voto popular se suspende cuando el servidor público está sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, desde la fecha del dictado del auto de formal prisión. En este

supuesto, la imposibilidad de que el servidor público respectivo no pueda continuar en el desempeño del cargo que ostenta tendrá su origen en un acto de naturaleza penal, por lo que la defensa a los derechos de permanencia derivados del ejercicio de su derecho político a ser votado, únicamente podrán defenderse ante la jurisdicción constitucional ordinaria al impugnar en amparo el respectivo auto de formal prisión. Igualmente, si en la causa penal respectiva a dicho servidor público se dicta una sentencia absolutoria, una vez que cause estado tendrá derecho a reincorporarse en el ejercicio del cargo y los actos de cualquier órgano que lo impidan no implicarán un desconocimiento de su derecho a ser votado, sino de su prerrogativa también política, pero no electoral, a permanecer en el cargo respectivo en tanto no se actualicen las causas que legalmente justifiquen su separación del cargo.

En ese contexto, si bien la permanencia en el cargo respectivo puede tener su origen en el ejercicio del derecho a ser votado, es decir de naturaleza política-electoral, o bien en un derecho político no electoral, cuando el cargo respectivo se ocupa en virtud de un nombramiento expedido por un órgano del Estado, lo cierto es que una vez que ha quedado firme el acto en virtud del cual se ocupa el cargo, ya sea la calificación de las elecciones respectivas o el nombramiento correspondiente, los actos que afecten la permanencia en el cargo serán ajenos a la materia electoral, pues implicarán el análisis del acatamiento de una normativa de naturaleza diversa desvinculada de la que regula el proceso electoral que precedió la ocupación del cargo lo que, como se precisará, resulta relevante para determinar cuál es el medio de control de la constitucionalidad para impugnar este tipo de actos.

B. La evolución del criterio sobre la procedencia del juicio de amparo contra actos que afectan la permanencia en un cargo público

Antes de analizar el alcance de algunos de los criterios sostenidos por el TEPJF, en cuanto a la posibilidad de impugnar en la jurisdicción de su conocimiento los actos que afectan la permanencia en cargos de elección popular, es conveniente precisar la evolución del criterio que ha sostenido la SCJN en cuanto a la procedencia del juicio de amparo, para impugnar los actos de autoridad que afectan la permanencia en un cargo público, estudio que se aborda en tres apartados, a saber: 1) incompetencia de origen y derechos políticos, 2) situación entre 1917 y 1936 y 3) situación a partir de 1936 (interpretación de la fracción VIII, del artículo 73, de la Ley de Amparo de 1936).

a. Incompetencia de origen³⁴ y derechos políticos

³⁴ Entre otras tesis que precisan el alcance de la llamada incompetencia de origen, destacan las que llevan por rubro, texto y datos de identificación: “INCOMPETENCIA DE ORIGEN, GARANTIA DEL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL. El artículo 14 constitucional al referirse a la «autoridad competente» no establece como garantía individual, la necesidad de que las autoridades hayan sido nombradas con arreglo a la ley respectiva; por lo que cualquier vicio que tenga el nombramiento de una autoridad, no implica la violación de garantías por cualquier acto que cometa en contra de un particular, ni todos los actos de dicha autoridad son ilegales y carecen de valor” (Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LXXXIV, p. 911), “INCOMPETENCIA DE ORIGEN. La Suprema Corte ha venido sosteniendo, uniformemente, que el juicio de amparo es ineficaz para investigar la incompetencia de origen de las autoridades responsables, toda vez que la única competencia protegida por medio del juicio de garantías, es la constitucional, o sea, la que se refiere a la órbita de las atribuciones de los diversos poderes; pero de ninguna manera puede dilucidarse, mediante el ejercicio de la acción constitucional, la cuestión de la existencia o inexistencia de una autoridad o la de su legítima integración” (Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XXXV, p. 874), “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 ilegalidad 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 de facultades para ello, convirtiéndose en árbitro de la existencia de poderes que deben ser independientes de él” (Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XXV, p. 363) y “SERVIDORES PÚBLICOS. NO PUEDEN, VÁLIDAMENTE, CONOCER DE SU LEGITIMIDAD LOS TRIBUNALES DE AMPARO NI LOS ORDINARIOS DE JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA. La noción de «incompetencia de origen» nació para significar los problemas que entrañaban la ilegitimidad de las autoridades locales por infracciones a las normas reguladoras de su designación o elección. Dicha incompetencia se distinguía de las irregularidades examinadas en el contexto de control de legalidad de los actos de autoridad, porque su conocimiento por los tribunales federales se traduciría en una intervención injustificada en la soberanía de las entidades federativas, y redundaría en el empleo del juicio de amparo como instrumento para influir en materia política. Sin embargo, la referida noción, limitada al desconocimiento de autoridades locales de índole política o judicial, se hizo extensiva a todos los casos en que por cualquier razón se discutiera la designación de un funcionario federal o local perteneciente, inclusive, al Poder Ejecutivo, o la regularidad de su ingreso a cualquier sector de la función pública, introduciéndose una distinción esencial entre la incompetencia de origen y la incompetencia derivada del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de lo que derivó que frente a los funcionarios de jure, se creó una teoría de los funcionarios de facto, es decir, aquellos cuya permanencia en la función pública es irregular, ya sea por inexistencia total o existencia viciada del acto formal de designación, o por ineficacia sobrevenida del título legitimante, frecuentemente debida a razones de temporalidad e inhabilitación. Ahora bien, el examen de la legitimidad de un funcionario y de la competencia de un órgano supone una distinción esencial, pues mientras la primera explica la integración de un órgano y la situación de una persona física frente a las normas que regulan las condiciones personales y los requisitos formales necesarios para encarnarlo y darle vida de relación orgánica; la segunda determina los límites en los cuales un órgano puede actuar frente a terceros. En ese sentido, el indicado artículo 16 no se refiere a la legitimidad de un funcionario ni a la manera

Como es bien sabido, en el siglo XIX, afloró el debate sobre la posibilidad de que al verificar la constitucionalidad del acto reclamado en un juicio de amparo se analizara la validez del nombramiento en virtud del cual el o los titulares del órgano respectivo lo ocupaban, ya que para algunos la garantía individual consistente en que los actos de autoridad debían provenir de autoridad competente tenía el alcance de que en dicho medio de control se pudiera cuestionar, además de la existencia de la atribución ejercida por la autoridad responsable dentro de su ámbito competencial, la validez del nombramiento expedido al o a los titulares de dicha autoridad.

Así, en 1874 la SCJN resolvió el llamado caso Morelos, en el cual se impugnó la Ley de Hacienda del Estado de Morelos del 13 de octubre de 1873, donde se contemplaba gravar incluso los inmuebles de cinco hacendados. En la demanda se sostuvo que la legislatura respectiva no se había integrado adecuadamente pues uno de los diputados que estuvo presente, necesario para que existiera quórum, no era legalmente elegible, que el gobernador que había promulgado la ley no era tal pues había sido reelecto sin cumplirse con los requisitos legalmente aplicables. En la sentencia se estimó innecesario analizar si el diputado respectivo legalmente lo era, pues la legislatura había calificado su elección, por lo que se trataba de una determinación definitiva. En cambio, en cuanto al acto de promulgación de la referida ley, en tanto que la reforma a la Constitución del Estado de Morelos, que daba lugar a la reelección del gobernador, no se había aprobado como lo exigía la propia Constitución, debía estimarse subsistente la prohibición de dicha reelección y, por ende, el gobernador del Estado no ejercía una autoridad legítima, por lo cual se concedió el amparo para el único efecto de que a los seis quejosos no les fuera aplicable el ordenamiento impugnado.³⁵

Otra resolución de la SCJN que debe tenerse presente es la relativa al amparo promovido por León Guzmán, en su carácter de Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, contra el Congreso del propio Estado, en el que se impugnó su resolución del 22 de mayo de 1878,

como se incorpora a la función pública, sino a los límites fijados para la actuación del órgano frente a los particulares, ya que son justamente los bienes de éstos el objeto de tutela del precepto, en tanto consagra una garantía individual, y no un control interno de la organización administrativa. Por tanto, los tribunales de amparo ni los ordinarios de jurisdicción contenciosa administrativa federal pueden conocer, con motivo de argumentos sobre incompetencia por violación al artículo 16 constitucional, de la legitimidad de funcionarios públicos, cualquiera que sea la causa de irregularidad alegada, sin perjuicio de la posible responsabilidad administrativa o penal exigible a la persona sin investidura o dotada de una irregular³⁶ (Tesis: P. XLVIII/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, noviembre de 2005, p. 5).

³⁵ Velasco, Emilio, *op. cit.*, p. 6.

en virtud de la cual determinó que “ha lugar a la formación de causa contra el ciudadano Presidente del Tribunal Superior de Justicia”.

En la sentencia emitida por la SCJN el 23 de agosto de 1878,³⁶ al conocer del respectivo amparo en revisión, se determinó que jurídicamente sólo 8 de los 19 diputados de la legislatura del Estado de Puebla participaron en la sesión en la que se emitió el referido Decreto, porque antes del inicio del periodo de sesiones se desarrolló un procedimiento que sin sustento constitucional dio lugar a llamar a los suplentes de los demás diputados propietarios y a reconocer a tres de los suplentes en lugar de los respectivos propietarios. Ante ello, se estimó que la referida resolución del 22 de mayo no podía emitirse válidamente por una minoría del Congreso del Estado, pues el ejercicio de la atribución conferida a éste en la fracción XIII del artículo 36 de la Constitución Política del Estado de Puebla, requería de la aprobación de una mayoría de los diputados que integraban ese órgano, por lo que el Decreto impugnado conllevaba una violación al artículo 16 constitucional, en tanto que no se trataba de un acto emitido por autoridad competente.

En relación con este último fallo destaca el voto redactado por Ignacio L. Vallarta, quien votó en contra de dicha resolución al estimar que en realidad se trataba de un problema de incompetencia de origen o legitimidad de las autoridades responsables, considerando que analizar esta última cuestión implicaba pronunciarse sobre el nombramiento de quien encarnaba a la autoridad respectiva, verificando que la elección se había realizado en términos legales respecto de la persona que reúna los requisitos necesarios, en tanto que la competencia era la suma de facultades que la ley daba para ejercer ciertas atribuciones. Incluso, cuestionó la resolución en comentario al sostener:

Se ha dado también por cierto que el veredicto que declaró que hay lugar a formación de causa contra el señor Guzmán, fue solo pronunciado por aquellos ocho diputados, deduciéndose de aquí que no siendo ellos sino una minoría del Congreso, no podían pronunciar tal veredicto. Esto es también inexacto. Esos ocho diputados en unión de otros a quienes llamaron, precisamente para formar el quórum, son los autores del veredicto, y de autos consta y es

³⁶ El texto íntegro de la sentencia respectiva es visible en la obra: *Votos del C. Ignacio L. Vallarta, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los negocios más notables resueltos por este Alto Tribunal de mayo de 1873 a septiembre de 1879*, 3a. ed., México, Porrúa, 1989, t. I, pp. 156-161.

público que en la sesión en que él se pronunció había más de ocho diputados, más de la mitad del número total de miembros del Congreso.³⁷

Como se advierte en los asuntos de esta naturaleza, se cuestionaba la competencia de los órganos respectivos para emitir el acto reclamado y se planteaban vicios del título jurídico en virtud del cual determinadas personas ocupaban dichos órganos, debiendo destacarse que la finalidad de los juicios correspondientes no era, en esencia, obtener una resolución que dejara sin efectos el nombramiento respectivo sino los actos emitidos por las autoridades electas o designadas en contra del marco jurídico aplicable.

Dicho criterio se abandonó posteriormente al imponerse el criterio del Ministro Ignacio L. Vallarta, en el sentido de que el artículo 16 constitucional únicamente permitía controvertir los actos de las autoridades por falta de atribuciones para emitir el acto reclamado. Entre los fallos posteriores en los que prevaleció esta visión, destacan los dictados por la SCJN el 12 de abril de 1881 en el juicio promovido por Jesús C. Valencia y coagraviados, así como el 6 de agosto de 1881 en el juicio promovido por Salvador Dondé.

En el primero de ellos, se impugnó un auto de formal prisión dictado por un juez de Primera Instancia del Estado de Baja California, aduciendo que aquel violaba el artículo 16 constitucional en tanto que provenía de quien no podía considerarse como juez, dado que su nombramiento no se había llevado a cabo mediante el voto popular sino por el Presidente de la República. En esta sentencia se determinó

que si el nombramiento de las autoridades de la Baja California es contrario al artículo 72, fracción VI constitucional, como no toca a la Suprema Corte en un juicio de amparo cuidar del cumplimiento de todos los artículos constitucionales, sino que su acción al pronunciar las resoluciones en juicios de la naturaleza de ésta, está limitada a los casos prescritos en el artículo 101 de la Constitución, la violación citada no puede servir de fundamento al amparo, sino en tanto que sea la infracción de una garantía individual o bien una invasión de la esfera de la autoridad local federal; que la violación de la fracción VI del artículo 72 que prescribe origen popular a las autoridades de la Baja California, no es violación de garantía individual ni importa invasión del Poder federal en las atribuciones de los Estados y viceversa.

³⁷ *Ibidem*, pp. 110-155.

A su vez, en la sentencia del caso Salvador Dondé, se controvirtieron diversos créditos fiscales fincados por el Tesorero del Estado de Campeche, respecto de la importación de diversos bienes atribuyéndoles diversos vicios, entre otros, por que dicho Tesorero había sido nombrado por quien no era válidamente gobernador de ese Estado. En la sentencia dictada por la SCJN se determinó que dicho planteamiento era improcedente dado que este Tribunal no puede analizar cuestionamientos sobre la legitimidad de los nombramientos de los servidores públicos que emiten los actos impugnados, ya que la garantía que prevé el artículo 16 constitucional se refiere a la competencia y no a la legitimidad.

Como se advierte, el criterio de la incompetencia de origen implicaba que por vía de la tutela del derecho fundamental a la seguridad jurídica, además de verificar la existencia en la esfera competencial de la autoridad responsable de la atribución ejercida en el acto de autoridad reclamado, se analizara la validez del nombramiento otorgado a la persona o personas que integraban el órgano respectivo, lo cual si bien daba lugar a un estudio de la validez del derecho político ejercido por quien gozaba del nombramiento respectivo, lo cierto es que no se estimó vedado a la jurisdicción de amparo por el hecho de que implicara pronunciarse sobre derechos políticos, sino en virtud de que el precepto constitucional que se aducía violado, al referirse a la competencia de la autoridad responsable de la emisión de un acto de molestia, únicamente permitía analizar si ésta había actuado o no en ejercicio de una atribución incorporada en su esfera jurídica.

En ese orden de ideas, la imposibilidad de analizar la incompetencia de origen de la autoridad demandada en el juicio de amparo no guarda relación directa con un problema de procedencia del amparo contra actos que afecten derechos políticos, sino únicamente con el alcance del derecho fundamental conforme al cual todo acto de molestia que sufran los gobernados debe ser emitido por una autoridad que tenga competencia para su dictado.

Tan es así que no existe obstáculo alguno para que en un juicio de amparo, quien tenga interés jurídico para ello, pueda cuestionar el procedimiento llevado a cabo para que un Poder u órgano del Estado mexicano designe a una persona en un cargo público, lo cual aun cuando implica analizar la validez de un procedimiento en el que se ejerció el derecho político a ocupar un cargo público, de ninguna manera afecta la procedencia del juicio de amparo si no se actualiza el supuesto establecido en la fracción VIII, del artículo 73, de la Ley de Amparo.

Dicho en otras palabras la posibilidad de impugnar en amparo un acto que afecte el derecho político que asiste a un ciudadano para ser nombrado

en un cargo público, no está determinada por la imposibilidad de impugnar en un juicio de esa naturaleza el nombramiento de un servidor público, sino por la actualización o no de los extremos de la causa de improcedencia prevista en la referida fracción VIII, la cual será materia de análisis posterior.

En ese tenor importa reconocer que son diversos los comentarios que pueden realizarse respecto de los fallos en los que se abordó el análisis de los planteamientos de la llamada incompetencia de origen, bien sea por la posibilidad jurídica de pronunciarse sobre dichos aspectos e incluso por sus causas o sus efectos.

En cuanto a la posibilidad jurídica de analizar en un juicio de amparo la correcta designación de una autoridad al pronunciarse sobre si goza de atribuciones para emitir el acto reclamado, debe tomarse en cuenta que atendiendo a la regulación procesal que lo rige, incursionar en este tema genera diversos inconvenientes, ya que, en primer lugar, se estarían realizando pronunciamientos sobre un acto de autoridad que no fue el impugnado en la demanda respectiva; en segundo lugar, no se escucharía a las autoridades responsables del nombramiento cuestionado, las que podrían brindar elementos probatorios relevantes, por lo que analizar los planteamientos de incompetencia de origen implicaría dejarlas en estado de indefensión, pues aun cuando el amparo sólo trascendiera al acto de autoridad emitido por la autoridad cuya designación se cuestiona, lo cierto es que la inconstitucionalidad de éste derivaría de actos realizados por un órgano ajeno; en cuarto lugar, los fines de interés público perseguidos por la autoridad responsable con la emisión del acto impugnado se verían afectados por vicios de autoridad diversa, sin encontrar además un remedio eficaz para purgar la designación inconstitucional, al trascender el fallo constitucional únicamente al caso concreto y, en quinto lugar, la sentencia concesoria generaría grave inseguridad jurídica, ya que todas las relaciones jurídicas derivadas de los actos emitidos por la autoridad designada ilegalmente podrían desaparecer del mundo jurídico con motivo de amparos futuros que incluso se promovieran años después de que hubiere ocurrido la designación cuestionada.

Por ello, se comparte el criterio sostenido por Ignacio L. Vallarta en cuanto a que en el juicio de amparo no es factible pronunciarse sobre planteamientos relacionados con la llamada incompetencia de origen cuando se impugna un acto emitido por un órgano del Estado cuyo titular supuestamente fue designado ilegalmente.

Lo anterior no obsta para reconocer que el criterio que permitió analizar problemas de incompetencia de origen obedeció, en buena medida, a la necesidad de expulsar del orden jurídico actos de autoridad que palmariamente

te revelaban sendas violaciones al marco jurídico aplicable, las cuales como se verá más adelante, durante finales del siglo XIX y buena parte del siglo XX no encontraron remedio procesal alguno bien fuera por la imposibilidad de estudiar planteamientos de esa naturaleza o por el criterio jurisprudencial que más adelante se comentará, relativo a la improcedencia del amparo contra actos que afecten derechos políticos.

Por ello, desde el siglo XIX se advertía la necesidad de fortalecer el orden jurídico nacional mediante el establecimiento de mecanismos jurisdiccionales que permitieran oportunamente impugnar los actos relacionados con la elección popular o la designación directa de los servidores públicos titulares de los Poderes y los principales órganos de gobierno, tanto federales como locales e incluso los relacionados con su remoción en el cargo, y si bien las circunstancias políticas y sociales pudieron no ser las más propicias para ello, lo cierto es que históricamente la consecuencia de que prevalezcan actos de esa naturaleza que no se apeguen al orden jurídico provocan la deslegitimación ante la sociedad tanto de las autoridades designadas como de los actos que realicen durante el desempeño de sus funciones, lo que sin duda implica una grave afectación al Estado de derecho y a la participación social en las cuestiones públicas, pues se traduce en un símbolo de impunidad e inequidad y en una afrenta a la sociedad, que en ocasiones puede generar círculos viciosos de ilegalidad.

En los siguientes apartados se realiza una breve referencia al marco jurídico, así como a los criterios y los precedentes de la SCJN sustentados durante el siglo XX a partir de la entrada en vigor de la CPEUM, que pueden estimarse de mayor relevancia en relación con la procedencia del amparo para controvertir actos relacionados con la elección, designación, suspensión o remoción del cargo de servidores públicos titulares de los Poderes y de los órganos federales, locales y municipales.

b. Situación entre 1917 y 1936

Durante este periodo cabe señalar que en el texto original del artículo 60 de la CPEUM se establecía que “Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas. Su resolución será definitiva e inatacable”, lo que impedía la procedencia del amparo contra los actos relacionados con la calificación de las elecciones de diputados y senadores del Congreso de la Unión. Además, en la Ley de Amparo de 1919 no se establecía alguna causa de improcedencia del juicio de amparo

relacionada con la impugnación de actos que trascendieran a los derechos políticos de los ciudadanos. En el ámbito jurisprudencial, la SCJN fijó en 1920 la jurisprudencia, al tenor de la cual la violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo porque éstos no tienen el carácter de garantías individuales.³⁸

Entre las sentencias en las que se aplicó dicha jurisprudencia destaca la dictada por la SCJN, el 20 de abril de 1920, en el amparo promovido por el Presidente Municipal de Metztlán del Estado de Hidalgo, en el cual impugnó el Decreto 1086 de la legislatura del propio Estado, mediante el cual se reformó la ley electoral de ese Estado y la resolución del propio Congreso del 29 de diciembre de ese mismo año, donde se declaró la nulidad de las elecciones de presidente municipal y municipales impares del referido Ayuntamiento, revocando la sentencia concesoria dictada por el juez de Distrito en Hidalgo. El argumento esencial de la referida sentencia fue que el amparo sólo se ha instituido para tutelar garantías individuales y como los actos reclamados son del orden político ese juicio constitucional no procede en su contra.

Posteriormente, entre 1923 y 1927 se dictan diversos fallos en los que al conocer de amparos promovidos contra actos que afectaban derechos políticos, la SCJN consideró que sí procedía el juicio de amparo. Entre dichos fallos destaca el amparo en revisión derivado del amparo promovido por Falcón José y coagraviados,³⁹ en el cual se sostuvo que una vez estando en funciones una persona electa se originan diversos derechos que atañen al mismo individuo, por lo que además del derecho a desempeñar el cargo surgen otros derechos como es el de percibir la retribución que corresponda por sus servicios. Además, se consideró que cuando se reclaman conjuntamente derechos políticos con derechos o garantías individuales no es aplicable la jurisprudencia de la SCJN en la que se determina sobreseer en esos juicios. Importa señalar que este precedente se aprobó por mayoría de cinco votos de los ministros integrantes del Pleno, el cual se conformaba por once, con el voto en contra de cuatro y dos abstenciones.

Más adelante, en el año de 1926 el Pleno resolvió dos amparos, el 404/26 y el 774/26 en los cuales nuevamente se concluyó que el amparo sí procedía

³⁸ Véase tesis jurisprudencial de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: “DERECHOS POLITICOS. IMPROCEDENCIA” (Tesis: 219, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. VI, Apéndice de 1995, p. 149).

³⁹ Véase tesis aislada de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: “DERECHOS POLITICOS” (Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XIII, p. 815).

contra actos que afectaran derechos políticos si trascendían a otros derechos civiles del quejoso como lo es la percepción de los sueldos respectivos. Este criterio se continuó durante 1927 en el amparo 2703/26 promovido por Rafael Morán y en el cual se sostuvo que la SCJN había cambiado la jurisprudencia, ya que el amparo sí procede contra la violación de derechos políticos si también se aducen violaciones a garantías individuales, asunto que se resolvió por mayoría de seis votos.

Para el año de 1928 se vuelve a modificar el criterio, al resolver el recurso de revisión contra el auto que desechó la demanda promovida por Salvador Zuno,⁴⁰ en el cual por una mayoría de seis votos de los ministros del Pleno se determinó que no procede el amparo contra actos que afecten derechos políticos, ya que el amparo únicamente sirve para tutelar garantías individuales, sosteniéndose que la suspensión del pago de los emolumentos correspondientes a un cargo político no constituye violación de garantías individuales, puesto que ello es una consecuencia de la privación del cargo político.

Incluso, bajo el mismo criterio se resolvió el amparo 3374/25 reportado en el informe de 1930 del Presidente de la SCJN,⁴¹ en el cual se sostuvo la improcedencia del amparo para impugnar un decreto de una legislatura de un Estado por el cual se privó del cargo a una persona que se desempeñaba como magistrado de un Tribunal Superior de Justicia, estimando que el cargo respectivo se obtuvo con el carácter de ciudadano, por lo que su afectación implica la de prerrogativas políticas.

En la misma línea la Segunda Sala de la SCJN sostuvo, al resolver el 26 de agosto de 1930 el amparo en revisión 3430/29,⁴² que el amparo resulta improcedente contra la baja en el Ejército, pues la prestación del servicio de las armas en el ejército nacional constituye un derecho político, por lo que dicha baja no implica una afectación de garantías individuales. Al año siguiente destaca el sobreseimiento dictado en el amparo en revisión 2326/31 en el cual se determinó por la Segunda Sala de la SCJN, por mayoría de tres votos, que la remoción de un juez para menores es un acto que únicamente afecta derechos políticos, ya que para ocupar ese cargo se exige ser ciudada-

⁴⁰ Tesis de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: “DERECHOS POLÍTICOS” (Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XXIII, p. 327).

⁴¹ Véase tesis de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: “DESTITUCIÓN DE UN MAGISTRADO” (Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Informe 1930, p. 42).

⁴² Tesis de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: “BAJA EN EL EJÉRCITO” (Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XXIX, p. 1862).

no mexicano. El mismo criterio sostuvo la misma Sala al resolver el recurso de revisión 682/33, una vez confirmado el desechamiento de la demanda promovida por Daniel Rivera, incluso, el 3 de marzo de 1934 al resolver el recurso de revisión 224/34 el mismo órgano confirmó el desechamiento de la demanda promovida por Rafael Hernández Madrigal quien controvertió la resolución que lo suspendía como integrante de un ayuntamiento.

De especial relevancia resultan los criterios sostenidos por la propia Segunda Sala al resolver el 31 de agosto de 1933, el 20 de abril de 1934 y el 24 de julio de 1934, respectivamente, el amparo en revisión 2603/33,⁴³ el recurso de revisión 6308/33, en el cual se revocó el desechamiento de una demanda de amparo promovida contra la baja de un militar y el amparo en revisión 1701/34, sosteniéndose en todos ellos que aun cuando el derecho a pertenecer o formar parte del Ejército nacional es de carácter político, está protegido por la Constitución y es susceptible de impugnarse en amparo, ya que conforme a la ordenanza respectiva, ningún general, jefe u oficial, puede ser destituido de su empleo, sino por sentencia de tribunal competente.

En la misma línea, al resolver el 26 de octubre de 1934 el amparo 4046/34⁴⁴ promovido por los regidores del ayuntamiento de Apetatitlán, la Segunda Sala precisó que aun cuando en un juicio de amparo se reclamen actos que afecten derechos políticos, si el quejoso ocupante de un cargo público únicamente puede ser privado de éste mediante un procedimiento establecido en ley, el juicio de amparo sí es procedente debiendo entrarse al estudio de la constitucionalidad del acto reclamado.

Por su parte, la Primera Sala de la SCJN, al resolver el 12 de diciembre de 1935, el amparo en revisión 5874/35⁴⁵ promovido por Argeo Alcázar, diputado de la legislatura de Oaxaca, determinó que el juicio de amparo sí es procedente para impugnar el desafuero de un diputado local respecto del cual no presentó solicitud alguna el Ministerio Público, sino un juez local.

c. Situación a partir de 1936 (interpretación de la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo de 1936)

⁴³ Tesis de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: “BAJA EN EL EJÉRCITO” Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. XXXVIII, p. 3060).

⁴⁴ Tesis de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: “DERECHOS POLÍTICOS. NO ES IMPROCEDENTE EL AMPARO CONTRA ELLOS, CUANDO SON ENJUICIALES CONFORME A LA LEY RELATIVA”, Quinta Época, informe 1934, p. 33).

⁴⁵ Tesis de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: “DESAFUERO DE QUIENES DESEMPEÑAN SU CARGO DE ELECCIÓN POPULAR”, Quinta Época, Semanario Judicial de la Federación, XLVI, p. 6099).

En la Ley de Amparo de 30 de diciembre de 1935 se establecieron dos causas de improcedencia relacionadas con el tema materia de análisis de este capítulo. En las fracciones VII y VIII, del artículo 73 de la Ley de Amparo, se dispuso, respectivamente: “VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los presidentes de casillas, juntas computadoras o colegios electorales, en materia de elecciones”⁴⁶ y “VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que los 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 los que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente”.

En relación con estas dos causas de improcedencia, dado que en el apartado 3 del capítulo III, de este escrito, ya se ha precisado el alcance del texto vigente de la fracción VII antes transcrita al definir el alcance de la materia electoral para efectos del juicio de amparo, en este apartado únicamente se abordará lo relativo a la causa de improcedencia prevista en la diversa VIII, tomando en cuenta los diferentes criterios que se han adoptado sobre la posibilidad de impugnar actos que implican el nombramiento, suspensión y remoción de servidores públicos titulares de Poderes y órganos del Estado mexicano, máxime que la finalidad esencial de este apartado IV.2 es pronunciarse sobre el control de la constitucionalidad de los actos que afectan la permanencia en cargos de elección popular.

Al respecto destacan los relevantes criterios sostenidos entre los años de 1936 y 1938 en los que la interpretación del nuevo marco legal permitió abrir la procedencia del juicio de amparo respecto de los actos que afectarían la permanencia en cargos públicos.

Así, son de mencionarse las sentencias emitidas el 30 de marzo y el 11 de junio de 1936 en los recursos de revisión 990/36⁴⁷ y 2091/36, interpues-

⁴⁶ Como se refirió previamente el texto actual de la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo indica: “Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral”.

⁴⁷ Tesis de la SCJN que lleva por rubro, texto y datos de identificación: “DERECHOS POLÍTICOS, AMPARO CONTRA LA VIOLACIÓN DE. Si el presidente municipal y los regidores de un ayuntamiento, sostienen que están en posesión de sus cargos, que según el artículo 115 de la Constitución Federal, son esencialmente administrativos, aun cuando en determinados casos sus funciones sean políticas, las órdenes para que hagan entrega de sus puestos a una junta de administración civil, los afecta en lo individual, siendo puntos de estudio: si pueden ser privados de sus cargos por disposición de las autoridades respectivas que se señalen como responsables en el amparo que contra tales actos pidan, y sustituidos por una junta de administración civil; si estos mandamientos están o no autorizados por la Constitución; si

tos contra autos desechatorios de demandas promovidas por integrantes de diversos ayuntamientos, y en las cuales se precisó la inexistencia de contradicciones entre los criterios sostenidos por la Segunda Sala de la SCJN en cuanto a la procedencia del juicio de amparo contra actos que afecten la permanencia en cargos públicos, señalándose que dicho juicio será improcedente para impugnar actos que provengan de órgano políticos y afecten la permanencia en cargos que implican el ejercicio de funciones eminentemente políticas, en cambio, cuando se trata de los integrantes de un ayuntamiento o de los titulares de los Poderes Judiciales, dado que sus funciones no son eminentemente políticas, sino de administración en el caso de aquéllos, o judiciales en el caso de éstos, los actos que afecten su permanencia no trascienden exclusivamente a derechos políticos sino incluso a garantías individuales, afectando así el ejercicio de funciones cuya naturaleza no es esencialmente política. Con base en lo anterior, en el segundo de los recursos referidos se revocó el auto que desechó la demanda promovida por los integrantes del ayuntamiento del pueblo de San Pablo Anicano, municipio de Acatlán, Puebla, contra los actos del gobernador y del secretario de gobierno del propio estado encaminados a desconocerlos y destituirlos.

El 21 de julio de 1936, la propia Segunda Sala, al resolver el amparo en revisión 1750/36, sostuvo que la destitución del cargo de juez que se controvierte por no haberse seguido el procedimiento establecido en la ley aplicable, no debe considerarse como la impugnación de un acto que afecta derechos políticos.

Profundizando en esta distinción de derechos políticos y derechos de otra índole, la Segunda Sala de la SCJN sostuvo, al resolver el 5 de agosto de 1936 el amparo en revisión 5909/34,⁴⁸ que la separación de un servidor público del cargo que desempeña pueda afectarlo bajo distintas fases, debiendo tomarse en cuenta que si bien el derecho a desempeñar un cargo público

los procedimientos empleados para la privación de sus cargos, tienen, o no, el apoyo legal, etcétera; por lo cual resulta claro que las infracciones de las leyes que señalan las causas en que procede la suspensión contra remoción de dichos interesados, de los cargos para los cuales dicen haber sido electos, por las autoridades facultadas para decretarlas, bien pudiera constituir una violación de garantías individuales, lo que no se puede juzgar *a priori*, sino que para ello se hace necesario admitir y tramitar la demanda de amparo que contra tales actos se pida, a fin de establecer, en presencia de los informes de las autoridades responsables y de las pruebas que rindan las partes, las proposiciones conducentes” (Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XLVII, p. 535).

⁴⁸ Véase Tesis de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: “CARGOS PÚBLICOS, LOS DERECHOS DE LOS TITULARES NO SON SÓLO POLÍTICOS” (Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XLIX, p. 798).

deriva de las prerrogativas que el artículo 35 de la CPEUM confiere a los ciudadanos y, por ende, se trata de un derecho político, lo cierto es que una vez designado el servidor público con el inicio de sus funciones surgen a favor de éste otra serie de derechos que no son precisamente políticos, sino derechos relacionados con la conservación del puesto por todo el tiempo que fue designado o en tanto no se presente una causa que justifique su separación, prerrogativas que están vinculadas con la persona del servidor público.

En 1937, en la sentencia dictada el 5 de abril, en el recurso de revisión 8711/36 interpuesto contra el desechamiento de la demanda respectiva, se advierte el inicio del análisis detenido de la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo vigente a partir de 1936, al sostenerse que si la Constitución de un Estado no confiere a la legislatura del mismo la facultad de resolver soberana y discrecionalmente sobre la suspensión o separación de un diputado, sino que por el contrario, hay disposición que previene que no podrá llevarse a cabo sin que antes se le forme causa y se pronuncie sentencia que cause ejecutoria, la impugnación del acto legislativo que pretenda destituir a un diputado no se verá afectado por la referida causa de improcedencia.

En reiteración de este criterio destaca lo sostenido por la Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 3813/37⁴⁹ promovido por un diputado de la legislatura del Estado de Durango en contra de su destitución en el cargo. En este asunto, para pronunciarse sobre la procedencia del amparo, se analizó si la respectiva facultad de remoción era discrecional, precisándose que en el artículo 108 de la Constitución del referido Estado se establece que la separación en el cargo de diputado únicamente pueda operar previa formación de la causa y pronunciamiento de la respectiva sentencia, lo que llevó

⁴⁹ Véanse las tesis de la SCJN que llevan por rubro, texto y datos de identificación: “DERECHOS POLÍTICOS. Aunque la improcedencia del amparo es aceptable cuando se trata de reclamar contra un acto que tiende a privar a determinado individuo de la facultad de ser nombrado o designado para el desempeño de un puesto público; tal criterio es insostenible cuando hecha la designación o el nombramiento, e iniciadas las labores por el funcionario público, se ve injustamente separado de su puesto, por no haber concluido el periodo de su encargo o por no haber ocurrido la causa justificada de su separación (Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LIII, p. 1876) y “DERECHOS POLÍTICOS. La fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo debe interpretarse en el sentido de que cuando las Constituciones locales correspondientes, no confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente acerca de la elección, suspensión o remoción de funcionarios, el amparo contra uno de tales actos, puede no ser improcedente (Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LIII, p. 1875).

a concluir que la facultad ejercida no era discrecional y que, por ende, no se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo; además, en la misma sentencia de amparo se determinó que el procedimiento seguido para destituir al diputado Federico Arrieta no fue el legalmente establecido por lo que se le concedió el amparo para el efecto de ser restituido en el cargo y recibir el pago de las dietas que dejó de percibir mientras permaneció separado de aquél.

Respecto de 1938 son relevantes las sentencias dictadas en los amparos en revisión 381/38 y 4110/38, respectivamente, el 10. de junio y el 16 de agosto. Del primero derivó la tesis cuyo texto categóricamente indica: “La tesis de que el amparo no procede contra la violación de derechos políticos, sólo se refiere a aquéllos actos ejecutados en ejercicio de una facultad soberana y no limitada”, en tanto que en el segundo de ellos se sostuvo que cuando la separación de un servidor público de elección popular no sea discrecional en el amparo que se promueva debe entrarse al estudio de fondo, ya que lo contrario implicaría dejar sin cumplimiento la ley reguladora de los derechos políticos del quejoso.

A pesar de la evolución que representaron los criterios recién referidos, lo cierto es que a partir de 1941 comenzaron a dictarse diversos fallos en los que prácticamente se dejó de lado lo establecido en la fracción VIII, del artículo 73 de la Ley de Amparo, y se volvió a limitar la procedencia del amparo contra actos que trascienden a derechos políticos, distinguiendo entre éstos y las garantías individuales.

Así destacan entre los juicios en los que se sobreseyó a partir de ese año por estimarse que los actos reclamados afectaban derechos políticos y no garantías individuales: amparo en revisión 4008/41 promovido por un diputado de la legislatura del Estado de México contra su desafuero; amparo en revisión 6447/47 promovido por los integrantes del ayuntamiento de Espinal, Distrito Judicial de Juchitán, Oaxaca,⁵⁰ contra su destitución decretada por el gobernador del Estado; 989/48 promovido por un regidor del ayuntamiento de Tampico contra los actos del propio ayuntamiento, consistentes en impedirle continuar ejerciendo el cargo una vez que culminó la causa de suspensión de sus derechos políticos al dictarse sentencia absolutoria en el

⁵⁰ Esta resolución aprobada por mayoría de tres votos implicó un retroceso en la tutela de la integración de los ayuntamientos, ya que dejó de lado lo dispuesto en la fracción VIII, del artículo 73, de la Ley de Amparo, para estimar que el amparo es improcedente contra la afectación de derechos políticos.

proceso penal, respecto del cual se le dictó un auto de formal prisión;⁵¹ amparo en revisión 8577/48 promovido por los regidores del ayuntamiento del Municipio de Esperanza Distrito de Ciudad Cerdán, Puebla, contra actos del gobernador consistentes en declararlo desaparecido e instalar en su lugar un Concejo Municipal; amparo en revisión 1518/49 promovido por los integrantes del ayuntamiento de Tuxtepec, Oaxaca, contra actos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo locales consistentes en deponer al Presidente Municipal y al Síndico de ese ayuntamiento,⁵² entre otros muchos.

De los amparos en revisión resueltos posteriormente por la SCJN, destaca el 5588/73 promovido por los integrantes del ayuntamiento de Mérida, Yucatán, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del propio Estado por los actos consistentes, esencialmente, en el Decreto 225 del 20 de septiembre de 1973, mediante el cual se les revocó el mandato, así como el artículo 30, fracción XLI, de la Constitución Política del Estado de Yucatán que facultaba al Congreso del Estado para que libremente, por mayoría de votos, revocara el mandato de los integrantes de los ayuntamientos. De la sentencia dictada por el juez de Distrito en el Estado de Yucatán dentro del expediente 1039/73, destaca que en ella estimó que no se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, ya que no basta que un precepto de la respectiva Constitución local, confiera una atribución de remoción discrecional a la respectiva legislatura local para que el amparo sea improcedente contra los actos que emita en ejercicio de esa atribución, pues para ello sería necesario que dicha facultad se apegara a la Constitución General. Además, en el estudio de fondo estimó fundados los conceptos de violación dirigidos a impugnar el artículo 30, fracción XLI, de la Constitución de aquél Estado por ser violatoria del

⁵¹ Véase la tesis de la SCJN que lleva por rubro, texto y datos de identificación: “DERECHOS POLÍTICOS (REGIDORES, PRIVACIÓN A LOS, DE SU CARGO). Debe sobreseerse el amparo contra los actos consistentes en la privación del cargo de regidor de un Ayuntamiento y las consecuencias y efectos de dicho acto, por ser actos meramente políticos que si son violatorios, no dan lugar al juicio de amparo, por no tratarse de garantías individuales”. (Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XCVII, p. 1778).

⁵² Véase la tesis de la SCJN que lleva por rubro, texto y datos de identificación: “DERECHOS POLÍTICOS. En los términos del artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, el juicio de amparo sólo procede por violación de garantías individuales, debiendo entenderse por tales, aquellas que conciernen al hombre y no las que se refieren al ciudadano. De aquí que la infracción de un derecho político no pueda remediarse por medio del juicio de garantías, supuesto que no constituye violación de una garantía individual” (Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. C, p. 1026).

artículo 115 constitucional e incluso los relacionados con el procedimiento seguido por los Poderes Legislativo y Ejecutivo para revocar el mandato.

El citado fallo fue recurrido por dichos Poderes y la SCJN en sentencia dictada el 19 de noviembre de 1973 decidió sobreeser en el juicio por tratarse de la impugnación de un acto que afecta derechos políticos y no garantías individuales.

Por lo que se refiere a los criterios sustentados durante la Novena Época por los órganos de la jurisdicción constitucional ordinaria, en relación con la fracción VIII, del artículo 73 de la Ley de Amparo, debe destacarse el emitido por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 212/2004, en el cual sostuvo que el amparo sí procede contra los actos consistentes en la remoción de los integrantes de un ayuntamiento al no actualizarse la fracción VIII, del artículo 73 de la Ley de Amparo.⁵³

En cuanto a los criterios recientes de la SCJN cabe señalar que en todos ellos se ha estimado que para determinar si la facultad de nombramiento, remoción o suspensión que se concede al respectivo poder legislativo es discrecional o no, debe atenderse a la esencia de la regulación respectiva no a la denominación que se dé a la atribución. Además, para calificar a una resolución como soberana o discrecional se ha optado por diversos criterios que pudieran o no estimarse complementarios.

Así, en el análisis de la procedencia del amparo contra la designación o ratificación del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (amparo en revisión 471/2006), contra la elección de los Consejeros de la Judicatura en el Estado de Jalisco (contradicción de tesis 253/2009) y contra el nombramiento o ratificación del Presidente del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (contradicción de tesis 70/2010), la Segunda Sala de la SCJN ha sostenido que la atribución respectiva es soberana en la medida que no exige que la decisión sea avalada o sometida a la aprobación, sanción o ratificación de persona u organismo alguno. En cambio, al resolver la contradicción de tesis 118/2009, la propia Segunda Sala sostuvo que la facultad para resolver sobre la elección, ratificación o cese de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco no puede considerarse soberana o discrecional, porque esto

⁵³ Véase la tesis que lleva por rubro y datos de identificación: “REMOCIÓN DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES. CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN QUE LAS ORDENE, PROCEDE EL JUICIO DE GARANTÍAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO)” (Tesis: XI.1o.10 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, abril de 2005, p. 1470).

debe entenderse como el poder, atribución o derecho otorgado a la autoridad por una norma de derecho positivo vigente, para decidir acerca de algo sin sujetarse a reglas específicas, aunado a que dichas decisiones no pueden tomarse sin una debida fundamentación y motivación.

Por su parte, la Primera Sala de la SCJN, al conocer de la contradicción de tesis 31/2006-PL, estimó que la resolución dictada por el Tribunal Superior de Justicia de un Estado que actúa como jurado de sentencia en un juicio político es un acto de naturaleza política, por lo que no procede el amparo en su contra en términos de lo previsto en la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo.

C. Los medios de control de la constitucionalidad procedentes contra los actos relacionados con la permanencia en un cargo de elección popular

Tomando en cuenta lo precisado, se estima conveniente reflexionar en este apartado sobre los alcances de los medios de control de la jurisdicción constitucional ordinaria y de la constitucional electoral para conocer de los actos relacionados con la permanencia en un cargo de elección popular, pronunciándose sobre el juicio de amparo, la controversia constitucional y los medios de impugnación en materia electoral, específicamente sobre el juicio para la protección de los derechos político-electorales.

1. La procedencia del amparo. A partir de la interpretación de lo establecido en la fracción VIII, del artículo 73 de la Ley de Amparo, es posible sostener que dicho numeral implica, en principio, reconocer que a la jurisdicción de amparo corresponde el control de constitucionalidad de los actos que afectan la permanencia en un cargo de elección popular ajenos a la calificación de las elecciones respectivas, lo cual es competencia exclusiva del TEPJF.

Para arribar a esta conclusión, debe tomarse en cuenta tanto el alcance de la jurisdicción de amparo respecto de la suspensión y remoción de servidores públicos titulares de Poderes y órganos del Estado mexicano como la naturaleza acotada de la jurisdicción constitucional electoral, atendiendo a lo previsto en los artículos 41, párrafo último y 99 de la CPEUM.

Tal como se sostuvo en los criterios emitidos por la Segunda Sala de la SCJN de 1936 a 1938, la adición de la fracción VIII, del artículo 73 de la Ley de Amparo, implicó que los únicos actos relacionados con la suspensión o remoción de servidores públicos en relación con los cuales el juicio

de amparo sería improcedente, son aquellos respecto de los cuales la regulación que los rige permite al Poder Legislativo decidir discrecionalmente sobre ello, en la inteligencia de que tratándose de esos dos tipos de actos, suspensión y remoción, el avance de la regulación tendiente a brindar seguridad jurídica, fortalecer a los diferentes niveles de gobierno y dotar de mayor autonomía a los Poderes y órganos constitucionales autónomos, ha dado lugar a que difícilmente permanezcan atribuciones que discrecionalmente permitan resolver al respecto, entendiendo a las facultades discrecionales, en los términos en que los conceptualizó la propia Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 118/2009, como aquellas que permiten decidir sobre alguna cuestión sin sujetarse a reglas específicas.⁵⁴

Aún más, del análisis detenido de la referida causa de improcedencia y del contexto constitucional en el que se inserta es posible llegar a la conclusión de que no existe justificación constitucional para que los actos que impliquen un nombramiento, suspensión o remoción de un servidor público titular de un Poder u órgano del Estado mexicano, no puedan sujetarse al control constitucional con independencia de que provengan de una legislatura y se puedan considerar como discrecionales.

En efecto, todo acto de autoridad que trascienda a la esfera de un gobernado debe cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación, sin que constitucionalmente los Poderes Legislativos federal o locales estén exentos de respetar ese derecho fundamental, aun cuando ejerzan atribuciones de las llamadas discrecionales, pues en todo caso será necesario verificar que la autoridad que dictó el acto respectivo es competente para ello e incluso que la decisión adoptada se encuentra debidamente justificada, ya

⁵⁴ Conviene recordar que un criterio para clasificar los actos de autoridad es el que atiende al grado de libertad para ejercer una facultad, considerándola como reglada cuando la normativa que la regula no deja un espacio libre de elección e indica cuáles son cada uno de los elementos que debe considerar la autoridad para actuar o estimándola como discrecional cuando alguno de los elementos a considerar no están reglados, en la inteligencia de que no existen atribuciones absolutamente regladas o absolutamente discrecionales, pues en todas existirá un margen de apreciación libre, como puede suceder al valorar pruebas o aplicar conceptos indeterminados, e incluso en el caso de las discrecionales necesariamente deberá preverse en una norma general la competencia para ejercerlas. Entre los otros elementos reglados de las facultades discrecionales destacan: 1) el o los supuestos de hecho previstos legalmente como generadores del ejercicio de la facultad; 2) los requisitos que deben acreditarse para que se pueda ejercer la facultad en un sentido específico; 3) el fin público perseguido mediante su ejercicio, y 4) la exigencia de la motivación de las potestades discrecionales. *Cfr.* Blanquer, David, *Derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, t. I, pp. 189-201.

que conforme a los criterios de la SCJN también el ejercicio de facultades discrecionales debe motivarse.⁵⁵

Por tanto, los actos de autoridad legislativa o de diversa autoridad que afecten la permanencia en un cargo de elección popular podrán impugnarse en el juicio de amparo cuando no estén relacionados con la calificación de las elecciones respectivas, en la inteligencia de que si la facultad del Poder legislativo correspondiente es discrecional podrá operar la improcedencia de dicho juicio, sin menoscabo de que existan elementos para considerar que la fracción VIII, del artículo 73, de la Ley de Amparo podría estimarse inconstitucional por impedir el acceso a la justicia para verificar la validez de actos de autoridad que al ser discrecionales deben motivarse necesariamente, de manera razonable.

2. La procedencia de la controversia constitucional. Tratándose de actos que afecten la permanencia en cargos de elección popular se ha reconocido que la controversia constitucional procede cuando se ve afectada la integración de uno de los Poderes legitimados para promover un juicio de esta naturaleza. Es decir, un ayuntamiento o un tribunal local pueden acudir a la controversia constitucional para impugnar un acto de otra autoridad que afecte su integración, ya que conforme a la jurisprudencia del Pleno de la SCJN los actos que afectan la integración del órgano de gobierno municipal trascienden a su interés legítimo y, por ende, pueden ser impugnados por su representante a través de una controversia constitucional.⁵⁶

⁵⁵ Véase la tesis de la SCJN que lleva por rubro, texto y datos de identificación: “FACULTADES DISCRECIONALES. La Segunda Sala de la Suprema Corte ha establecido que si bien el ejercicio de la facultad discrecional está subordinado a la regla del artículo 16 de la Constitución Federal, en cuanto este precepto impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar los actos que puedan traducirse en molestias a la posesión y derechos de los particulares, y aunque dicho ejercicio suponga un juicio subjetivo del autor del acto que no puede ni debe sustituirse por el criterio del juez, si está sujeto al control de este último, por lo menos cuando el juicio subjetivo no es razonable, sino arbitrario y caprichoso y cuando es notoriamente injusto o contrario a la equidad, pudiendo añadirse que dicho control es procedente cuando en el referido juicio no se hayan tomado en cuenta las circunstancias de hecho, o sean alteradas injustificadamente, así como en los casos en que el razonamiento sea ilógico o contrario a los principios generales del derecho” (Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Tercera Parte, t. LVII, p. 65).

⁵⁶ *Cfr.* Tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: “CONTROVERSIDA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN” (Tesis: P./J. 84/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, julio de 2001, p. 925).

Lo anterior sin menoscabo de recordar que si el acto respectivo guarda relación con la calificación de las elecciones se estará en presencia, al día de hoy, de una causa de improcedencia de la controversia constitucional, al tratarse de un acto en materia electoral, siendo pertinente que, para evitar dejar en indefensión al que acuda al medio incorrecto, se establezca un mecanismo que dé el tratamiento procesal propio de una cuestión de competencia y no de procedencia.

3. Improcedencia de los medios de impugnación de la jurisdicción electoral. Por lo que se refiere a la suspensión o remoción de quien ocupa un cargo de elección popular, especial relevancia resulta considerar que la jurisdicción constitucional electoral encuentra acotado su ámbito competencial en el artículo 99 de la CPEUM, sin que alguno de los medios de impugnación previstos en este numeral pueda tener el alcance de analizar la validez de actos ajenos al proceso electoral y a la calificación del resultado de las elecciones respectivas.

En todo caso, respecto del JDC es necesario tomar en cuenta que dicho medio de impugnación tiene como finalidad lograr la tutela de derechos político-electorales, por lo cual cualquier acto que implique evaluar los resultados de la contienda electoral podría estimarse relacionado con el derecho a ser votado; sin embargo, una vez calificadas las elecciones respectivas y ocupado el cargo, los actos que afecten la permanencia en él serán ajenos a la materia electoral, pues implicarán el estudio de una normativa de naturaleza diferente, desvinculada de la que regula los procesos electorales.

Ante esta interpretación, resulta importante contar con un mecanismo que permita determinar, de oficio, si la vía para impugnar el acto respectivo es de la jurisdicción constitucional ordinaria o la electoral, reiterando que los problemas de articulación horizontal entre ambas jurisdicciones se deben solventar como cuestiones de competencia y no de procedencia.

4. Precedentes relevantes. Si bien originalmente la Sala Superior del TE-PJF sostuvo en la tesis 26/2004 que el JDC es improcedente para tutelar la permanencia o la reincorporación en los cargos de elección popular, lo cierto es que en 2008 dicho criterio se abandonó en la tesis XVII/2008 de la propia Sala, que lleva por rubro: “SUSTITUCIÓN POR RENUNCIA DE UN REPRESENTANTE POPULAR ELECTO. PROCEDE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO”. POSTERIORMENTE, EN SU JURISPRUDENCIA 20/2010, CUYO RUBRO INDICA “DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO”, se precisa que el JDC es procedente para controvertir actos y resoluciones que violen el derecho a ser votado, el cual com-

prende el derecho a ocupar el cargo respectivo, por lo que debe entenderse incluido el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el periodo del encargo, criterio que amerita especial atención tratándose de los integrantes de un ayuntamiento, ya que conforme a la jurisprudencia del Pleno de la SCJN, los actos que afectan la integración del órgano de gobierno municipal pueden ser impugnados por su representante a través de una controversia constitucional, como se advierte de la tesis citada anteriormente.

Por ello, si bien el referido criterio ha permitido al TEPJF conocer de JDC en los que se controvierten actos que afectan la permanencia de los integrantes de los ayuntamientos, con motivo de actos relacionados con la calificación de las elecciones respectivas,⁵⁷ debe tomarse en cuenta que también ha servido de base para que incluso conozca de juicios de esa naturaleza en los que se controvierten actos posteriores a los de la calificación de una elección, en los que el Poder Legislativo local ha declarado la desaparición de un ayuntamiento, como sucedió en el JDC 30/2008 resuelto el 3 de diciembre de 2008, por la Sala Regional de la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral del Poder Judicial de la Federación con sede en Xalapa, Veracruz, en el cual se determinó revocar el Decreto 704 del Congreso del Estado de Oaxaca, que declaró la desaparición de Poderes por la desintegración del ayuntamiento de San Raymundo Jalpan, Centro, Oaxaca.

En este asunto se presentó la posibilidad de que se emitieran diversas sentencias respecto del mismo acto impugnado, tanto por una Sala del TEPJF como por la SCJN, ya que el referido Decreto se impugnó en la demanda relativa a la controversia constitucional 151/2008 y si bien en la sentencia emitida en ésta se sobreseyó respecto de ese Decreto específico, por cesación de sus efectos, lo cierto es que se analizó la validez del impugnado en ampliación de la demanda, el Decreto 807 emitido por el propio legislador en cumplimiento del fallo dictado por esa Sala Electoral, el cual también determinó la desaparición del referido ayuntamiento y fue declara-

⁵⁷ Entre los asuntos en los que las Salas del TEPJF han conocido de problemas de integración de los ayuntamientos relacionados con la calificación de elecciones que posteriormente han dado lugar a controversias constitucionales desechadas, destacan los JDC 436/2010, 437/2010, 441/2010 y 442/2010 del índice de la Sala Regional de la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral del Poder Judicial de la Federación con sede en Xalapa, Veracruz, en los cuales se revocaron sendos acuerdos del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Oaxaca, respecto de la elección de concejales del Ayuntamiento de San Juan Cotzocón, de este último Estado, resoluciones que dieron lugar a diversos actos impugnados en la controversia constitucional 20/2011, desechada por el ministro instructor.

do inválido por mayoría de cuatro votos de los ministros integrantes de la Segunda Sala de la SCJN al resolver la citada controversia constitucional.

Con independencia de las consideraciones que hubiere expresado la Sala Regional antes referida, al conocer del respectivo JDC y del grado de vinculación que existió entre el nuevo Decreto del Congreso de Oaxaca y la sentencia dictada en aquel juicio, lo cierto es que la validez de un acto formalmente legislativo relacionado con la integración de un ayuntamiento fue analizado en las dos jurisdicciones constitucionales materia de estudio.

En adición a lo expuesto, cabe señalar que la Sala Superior del TEPJF ha venido precisando que la procedencia del JDC para analizar la validez de actos que afectan la permanencia en un cargo al que se accede por la vía del voto se encuentra limitada, “pues no todo acto relacionado con la permanencia en el cargo es de naturaleza electoral”.⁵⁸

En ese orden de ideas se estima conveniente establecer los mecanismos procesales que permitan dirimir cuestiones de competencia, de oficio, entre la jurisdicción constitucional ordinaria y la electoral, pues con ello la posibilidad de sentencias contradictorias se evitaría considerablemente, aunado a que la SCJN podría definir en criterio vinculatorio hasta dónde llega la jurisdicción de las Salas del TEPJF en cuanto a la tutela del derecho a ser votado y su llamada expresión a la permanencia y al ejercicio de las funciones respectivas, cuestión que ha generado la aprobación de relevantes tesis de la referida Sala Superior, entre otras, la XVIII/2008 que lleva por rubro: “REVOCACIÓN DE MANDATO. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNARLO”.⁵⁹

⁵⁸ *Cfr.* Sentencia dictada en el JDC 3060/2009 y sus acumulados en los cuales diversos integrantes del ayuntamiento de Tzintzuntzan, Michoacán, impugnaron la convocatoria realizada por el residente municipal a los suplentes respectivos. Cabe señalar que con posterioridad al dictado de la sentencia respectiva en la que se deja sin efectos el acto impugnado, el Congreso del Estado, aparentemente inició juicio político en contra de los mismos ediles, acto que es materia de análisis en la controversia constitucional 31/2011.

⁵⁹ Conviene agregar que otros actos de naturaleza política cuyo conocimiento por las jurisdicciones constitucionales ordinaria y electoral es materia de debate, son los de naturaleza parlamentaria, los que serán objeto de análisis en estudio posterior. Sirvan por lo pronto de referente las tesis XIV/2007 y XVII/2007 de la Sala Superior del TEPJF que llevan por rubro: “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA REMOCIÓN DEL COORDINADOR DE UNA FRACCIÓN PARLAMENTARIA NO ES IMPUGNABLE EN AMPARO” Y “DERECHO POLÍTICO ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO”.

3. El control de la constitucionalidad de los actos que afectan el derecho político a integrar autoridades electorales locales

Como ya se precisó las normas que regulan el ingreso, permanencia y remoción de los titulares de un instituto electoral o de un tribunal electoral, así como sus actos de aplicación, no son actos que regulan el ejercicio de un derecho político-electoral. Además, resulta discutible sostener que dichas normas constituyen un marco jurídico que rige la actuación de autoridades que organizan y califican comicios o resuelven controversias que surjan en éstos, pues lo cierto es que la normativa que sin duda encuadra en este supuesto es la que determina las atribuciones de los institutos y los tribunales electorales, mas no la que da cauce a las que ejercen las legislaturas locales u otros Poderes respecto de la integración de esos órganos.

A pesar de lo anterior, la incertidumbre que en alguna medida ha existido respecto de la procedencia del juicio de amparo para impugnar actos de esa naturaleza, dada la jurisprudencia al tenor de la cual el amparo es improcedente contra actos que afecten derechos políticos, debe reconocerse que el TEPJF ha realizado una interpretación relevante sobre los supuestos de procedencia del JRC, como se precisará a continuación, para aceptar la posibilidad de revisar la validez de los procedimientos encaminados al nombramiento de titulares de institutos electorales o de magistrados de tribunales electorales locales.

Al respecto, conviene comenzar por señalar que un elemento que también pudo generar el criterio relativo a que los actos de esa naturaleza son impugnables en la jurisdicción constitucional electoral fue el sustentado por la SCJN, por mayoría de seis votos, al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/95, en la cual se impugnaron diversos preceptos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, específicamente los relacionados con la integración de los Consejos Ciudadanos, órganos de representación vecinal y participación ciudadana. En el fallo respectivo, emitido el 31 de octubre de 1995, se determinó que la regulación impugnada pertenece a la materia electoral, dado que los consejeros ciudadanos ejercen claras funciones de poder público al tener la posibilidad de aplazar los programas anuales delegacionales o provocar su modificación, por lo que se sobreseyó en la respectiva acción de inconstitucionalidad.

En relación con este criterio importa mencionar que se estableció en un contexto constitucional diverso al vigente a partir de 1996, en el cual se amplió la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad para impugnar leyes en materia electoral y se establecieron las bases constitucionales de la

jurisdicción constitucional electoral. Además, la elección de los consejeros ciudadanos en materia de representación vecinal y participación ciudadana no guarda analogía con la designación de los titulares de las autoridades electorales antes referidas, pues el mecanismo para ello es diverso y sus funciones también.

Por lo que se refiere a los principales criterios sustentados al respecto por la Sala Superior del TEPJF, cabe señalar que el primer asunto en el que se analizó la validez del nombramiento de consejeros electorales fue el JRC 391/2000, promovido por el Partido de la Revolución Democrática contra el Decreto del Congreso del Estado de Yucatán, mediante el cual ratificó por un periodo más a los consejeros ciudadanos del Consejo Electoral de ese Estado. De lo sostenido en este fallo, especial atención merecen, para los efectos de este artículo, el considerando primero relativo a la competencia del TEPJF y su considerando cuarto, en el cual se precisan los efectos de la revocación del Decreto impugnado.

En el considerando primero se realizó la interpretación de la fracción IV del artículo 99 constitucional, al tenor de la cual dicho Tribunal conocerá de las impugnaciones de los actos o resoluciones definitivos firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver sobre las controversias que surjan dentro de los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Es decir, los supuestos de procedencia del JDR.

En dicho considerando se sostuvo que la interpretación de estos supuestos debe realizarse en forma amplia y no limitada para atender al propósito del Poder Revisor de la Constitución, al realizar las reformas en materia electoral en 1996, por lo cual exclusivamente respecto del acto impugnado el Congreso del Estado de Yucatán es autoridad electoral responsable para efectos del JDR, máxime que conforme a lo previsto en la LSMIME el sistema de medios de impugnación en materia electoral tiene como finalidad garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y de legalidad, por lo que el Decreto impugnado es un acto que debe considerarse como de organización de las elecciones, en un sentido amplio, sin restringir este concepto constitucional a los actos que, dentro del proceso electoral, se llevan a cabo previamente al día en que habrá de realizarse la jornada electoral correspondiente.

Por otra parte, debe destacarse que en el considerando cuarto del fallo en comento, con el objeto de reparar la violación constitucional cometida por

la autoridad responsable, se determinó dejar sin efectos todos los actos o resoluciones emanados del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, integrado de conformidad con el Decreto controvertido, sin menoscabo de que los consejeros respectivos ya hubieran rendido protesta ante el Congreso del Estado, toda vez que la limitante prevista en el artículo 86, párrafo 1, inciso e), de la LSMIME relativa a que la reparación sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente prevista para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos, se refiere únicamente a órganos o servidores públicos que son electos en los comicios que se celebren para renovar los poderes públicos.

Como se advierte, la interpretación realizada en esa sentencia por el TE-PJF tuvo como finalidad tutelar el derecho de acceso a la justicia y si bien al tenor del contexto jurisprudencial en el que se insertó, resultó el más afortunado para lograr la prevalencia del orden jurídico, ello no obsta para reconocer que sería discutible en un contexto legal y jurisprudencial en el cual las jurisdicciones constitucionales ordinaria y electoral se articularan plenamente y en el cual se precisara la procedencia del amparo para controvertir actos de esa especie con base en la interpretación de la fracción VIII, del artículo 73 de la Ley de Amparo.

Incluso, debe tomarse en cuenta que la naturaleza de la jurisdicción electoral no parece ser la adecuada para impugnar actos de los poderes legislativos relacionados con el nombramiento de autoridades electorales, ya que en términos de lo previsto en el artículo 41, párrafo último, de la CPEUM, en materia electoral, la interposición de los medios de impugnación no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o acto impugnado, por lo que cuando se impugnen actos de esa naturaleza no podrá suspenderse el inicio de funciones de los servidores públicos cuya designación se cuestiona, a diferencia de lo que podría suceder en un juicio de amparo. Esta circunstancia también trasciende a los efectos que se impriman a la sentencia que declare la inconstitucionalidad o ilegalidad del nombramiento impugnado, pues de haberse suspendido⁶⁰ sus efectos no se habrían concretado y, por ende, los nombrados ilegalmente no habrían ejercido sus atribuciones, a diferencia de

⁶⁰ Entre los criterios jurisprudenciales relacionados con la suspensión de los efectos de un nombramiento en un cargo público, destaca la tesis 76/2011 de la Segunda Sala de la SCJN, pendiente de publicar, cuyo rubro y texto en lo conducente indican: “SUSPENSIÓN EN AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA ETAPA FINAL DEL PROCEDIMIENTO PARA DESIGNAR NUEVOS NOTARIOS PÚBLICOS, POR SATISFACERSE EL REQUISITO PREVISTO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO. Cuando se impugna el procedimiento para designar funcionarios o particulares que ejercerán la función pública, la suspensión de los actos reclamados procede contra su etapa final, esto es, contra el acto de designación y otorgamiento de la autorización correspondiente [...]”.

lo que sucede en la jurisdicción electoral en la cual incluso se invalidan los actos dictados por el órgano integrado ilegalmente, lo cual resulta discutible por su trascendencia al principio de seguridad jurídica y por el hecho de que en la LSMIME no se prevé un precepto similar al artículo 80 de la Ley de Amparo que permita imprimir efectos restitutorios al fallo.

En ese tenor, conforme al sistema que se propone en el presente estudio, si un partido político controvirtiera mediante un JRC los actos emitidos por una legislatura local en relación con el nombramiento de consejeros o magistrados electorales, se podría remitir la demanda a un juez de Distrito, reencausándose la vía para estimar que la procedente es la del amparo indirecto, en la inteligencia de que al tenor de la reforma al artículo 107, fracción I, de la CPEUM (pendiente de publicar), a los partidos políticos se les podría reconocer un interés legítimo para impugnar en amparo los actos relacionados con la designación de consejeros o magistrados electorales, en la inteligencia de que no resulta extraño que un partido político acuda al juicio de amparo a impugnar actos de autoridad que no pertenecen a la llamada materia electoral directa, como sucede cuando controvierten mediante dicho juicio un laudo dictado por una Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en una contienda laboral que se suscite con alguno de sus trabajadores.

En estrecha relación con el precedente antes referido, destaca también el JRC 424/2000 y su acumulado 425/2000, promovidos por los Partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional, contra el acto consistente en la designación de magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, realizada por insaculación llevada a cabo por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado. En la sentencia respectiva, dictada el 26 de octubre de 2000 por la Sala Superior del TEPJF, se justificó la competencia de ésta, al considerar que dicho Pleno, en el caso concreto, es autoridad para efectos de un JRC. De lo sostenido en este fallo debe destacarse que al analizar el procedimiento que estableció la autoridad responsable para la designación en comento, se arribó a la conclusión de que al regularse los requisitos exigibles no se previó con claridad cuáles eran los documentos de validez legal que se consideraban debían presentarse para que los candidatos acreditaran cumplir con los requisitos exigibles, por lo cual se estimó que el procedimiento respectivo violó las garantías de legalidad, audiencia, debida fundamentación y motivación, así como certeza. En ese tenor, en el considerando sexto del fallo respectivo, se precisó que como consecuencia de la revocación del acto impugnado quedaban sin efectos todos los actos y resoluciones emanados del Tribunal Electoral, integrado de conformidad

con el procedimiento de referencia, lo que revela nuevamente la problemática derivada de la imposibilidad de suspender los efectos de los actos impugnados.

Posteriormente, son de llamar la atención los JDC 221/2000 y 222/2000, los cuales fueron promovidos por diversos aspirantes al cargo de magistrados electorales del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, contra los resultados del procedimiento realizado en cumplimiento de lo resuelto en el JRC 424/2000 y su acumulado 425/2000. En estas resoluciones dictadas el 11 de diciembre de 2000 por la Sala Superior del TEPJF, se desecharon los referidos juicios, al precisarse que la única vía para impugnar actos de esa naturaleza es el JRC.

En el caso de estos juicios, llama la atención que de contarse con un sistema que articulara las jurisdicciones constitucionales ordinaria y electoral, en lugar de haberse desechado las referidas demandas, la Sala Superior del TEPJF se pudo declarar incompetente para remitirlas a un Juzgado de Distrito con el objeto de que se reencauzaran con el carácter de juicios de amparo.

Otro asunto que debe mencionarse es el JRC 4/2001, promovido por el Partido Revolucionario Institucional en contra de la designación de un magistrado de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Zacatecas, el cual fue resuelto el 30 de enero de 2001, revocando el Decreto respectivo en virtud de que el designado había fungido durante el año inmediato anterior como representante de una coalición en un Distrito Electoral. También es de mencionarse el JRC 6/2001, en cuya resolución dictada del 6 de febrero de 2001 se revocó la designación de una magistrada de la Sala de Primera Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Zacatecas, dado que la votación que sirvió de sustento a su designación se emitió por un porcentaje de diputados menor al exigido constitucionalmente, para que la Comisión Permanente de la legislatura del Estado pudiera elegir a un magistrado electoral. Nuevamente, los efectos de la revocación del Decreto impugnado se tradujeron en dejar sin efectos todos los actos o resoluciones emanados de la Sala a la que se encontraba adscrita dicha magistrada.

Para efectos de este análisis, cabe señalar que antes de la reforma de 30 de junio de 2008 a la LSMIME, se resolvieron diversos JRC en los que se impugnaron actos relacionados con la designación de consejeros y magistrados electorales, entre los que destacan: el 366/2001, relacionado con la designación de Consejeros Electorales del Estado de Coahuila; el 323/2001, relacionado con la designación de un Consejero Electoral del Estado de Tlaxcala; el 031/2002, relacionado con la designación de los magistrados

de la Sala Electoral-Administrativa del Estado de Tlaxcala; el 189/2002, relacionado con la designación de los magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León y en donde se imprimieron efectos peculiares a la revocación del Decreto respectivo; el 001/2003, relacionado con el nombramiento de un magistrado de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Campeche, en el que aun cuando se revocó el nombramiento se precisó que los actos en los que intervino el designado quedan subsistentes; el 540/2003, relacionado con la designación de Consejeros Electorales del Estado de Chihuahua; el 021/2004, relacionado con la designación de Consejeros Electorales del Estado de Colima; el 515/2006, relacionado con la designación de Consejeros Electorales del Estado de Baja California; el 18/2008, relacionado con la designación de los Consejeros Electorales del Estado de Durango, en el cual aun cuando se revocó la designación de algunos de los Consejeros, se indicó que subsistirían los actos que hubieren realizado con tal carácter.

Cabe agregar que aun cuando en el 2003, la Sala Superior del TEPJF aprobó la tesis jurisprudencial 16/2003 cuyo rubro indica: “FUNCIONARIOS ELECTORALES. CONTRA SU DESIGNACIÓN RESULTA IMPROCEDENTE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO”, sustentada en relevantes argumentos como el consistente en que la designación de magistrados electorales no implica el dictado de actos que puedan afectar esos derechos fundamentales, ya que no se lleva a cabo a través del sistema de elección popular y directa, llama la atención que mediante la reforma realizada a la LSMIME del 30 de junio de 2008, se adicionara a su artículo 79 un párrafo 2 para prever como supuesto de procedencia de los JDC la impugnación de “los actos y resoluciones por quien teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas”.

En relación con esta adición, cabe destacar que la misma no se propuso en la iniciativa correspondiente y se agregó en la Cámara de Senadores que fungió como Cámara de origen, sin que en el dictamen respectivo se adviertan las razones de su inclusión.

Al respecto, se estima discutible que dicho supuesto de procedencia del JDC, tenga asidero constitucional, ya que tal como lo había sostenido la jurisprudencia del TEPJF, los derechos que se afectan con la designación de un consejero o de un magistrado electoral de un Estado no están directamente relacionados con los derechos político-electorales.

Con independencia de lo anterior, debe reconocerse que la Sala Superior del TEPJF, al resolver diversos JDC promovidos a partir de la entrada en vigor de

la referida reforma de agosto de 2008, contra actos de esa naturaleza, ha interpretado el marco constitucional y legal aplicable a la designación de consejeros y magistrados electorales, fijando relevantes criterios que incrementan la eficacia del marco constitucional y legal.

Entre los JDC que se han resuelto por la Sala Superior del TEPJF, destacan: el JDC 2676/2008, relacionado con la conclusión de funciones de Consejeros Electorales del Distrito Federal; el JDC 2868/2008 y acumulados, relacionado con una convocatoria para designar Consejero Electoral del Distrito Federal; el JDC 2732/2008, relacionado con la designación de Consejeros del Instituto Electoral del Estado de México; el JDC 2676/2008, relacionado con la culminación de funciones del Consejero Presidente del Consejo Electoral del Distrito Federal; el JDC 31/2009 y sus acumulados, relacionado con la impugnación de un Decreto, del Congreso del Estado de Aguascalientes, mediante el cual se aprobó el Código Electoral del Estado, donde se analizó la validez del artículo cuarto transitorio de dicho Decreto que fijaba la fecha de terminación del cargo de los Consejeros Electorales y en cuyo fallo se determinó la inaplicación de dicho precepto transitorio; el JDC 2977/2009 acumulado con los JRC 79/2009 y otros, relacionados con el Decreto del Congreso del Estado de Aguascalientes que designa a integrantes del Consejo del Instituto Electoral de ese Estado; el JDC 300/2009, relacionado con la designación de Magistrados del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas; el JDC 2982/2009, relacionado con la conclusión de funciones de una magistrada del Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí; el JDC 3003/2009, relacionado con la convocatoria emitida por el Congreso del Estado de Baja California para la designación de Consejeros del Instituto Electoral de esa entidad política; y el JDC 2866/2008 acumulado, entre otros, con el JRC 149/2008, relacionado con la determinación del Consejo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco relativa a la integración de los Consejeros suplentes.

Además, a partir de la entrada en vigor de la referida reforma a la LS-MIME, la propia Sala también ha resuelto diversos JRC relacionados con la designación de consejeros y magistrados electorales, destacando: el JRC 105/2008, relacionado con una convocatoria para el nombramiento de Consejeros Electorales del Distrito Federal; el JRC 635/2007, relacionado con la sentencia dictada por el Tribunal Electoral y de Transparencia Informativa del Estado de Sonora, relacionada con la impugnación de la designación del Consejero Presidente del Consejo Electoral de esa entidad federativa; el JRC 1/2009, relacionado con la ratificación de los Consejeros del Instituto

Electoral del Estado de Quintana Roo; el JRC 21/2009, relacionado con la designación de una magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Zacatecas; y el JRC 412/2010, relacionado con la designación de Consejeros del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

En estas resoluciones, nuevamente el TEPJF contribuye de manera considerable al adecuado desarrollo del orden jurídico nacional; sin embargo, debe tomarse en cuenta que la posibilidad de impugnar tanto en un JDC como en un JRC actos relacionados con el nombramiento, suspensión o remoción de consejeros o magistrados electorales locales, necesariamente generará intersecciones jurisdiccionales tanto con el juicio de controversia constitucional, especialmente el promovido por un Poder Judicial local respecto de la designación de magistrados electorales que pertenezcan a éste, como respecto de los juicios de amparo que promuevan los afectados por las decisiones que normalmente corresponde emitir a las legislaturas locales.

Como muestra de lo anterior, basta referir a las sentencias contradictorias dictadas en el amparo en revisión 45/2010 resuelto por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y en el JDC 3000/2009, fallado por la Sala Superior del TEPJF, en los cuales el mismo gobernado impugnó el decreto del Congreso del Estado de Zacatecas del 28 de octubre de 2009, mediante el cual se eligió a diversos magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Zacatecas, dando lugar a que el referido Tribunal de amparo otorgara la protección de la justicia de la Unión y la Sala de mérito reconociera la validez del acto respectivo.

Por el momento, la solución de tal contradicción se encuentra sujeta a lo que determine el Pleno de la SCJN al conocer del incidente de inejecución derivado de la actitud contumaz del referido Congreso, la cual encuentra como justificación la existencia de un diverso fallo, dictado previamente, que reconoce la validez del acto legislativo impugnado, sin menoscabo de que por cualquier situación extraordinaria dicho incidente llegue a carecer de materia.

En abono a lo anterior, destacan las sentencias de amparo dictadas por el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Baja California, en el amparo 73/2010 en el que se concedió el amparo contra el Decreto de la legislatura de ese Estado, en el cual se designaron Consejeros del Instituto Electoral de esa entidad política, así como la emitida por el juez Segundo de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, en la que se otorgó la protección constitucional respecto de la no ratificación de un magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de ese Estado, resoluciones que aun cuando fueron impugnadas

en revisión del conocimiento de la SCJN, son reveladoras de la posibilidad de las referidas intersecciones.

En ese tenor, se estima necesario reflexionar sobre la posibilidad de derogar el párrafo 2, del artículo 79, de la LSMIME, por carecer de asidero constitucional, lo cual daría lugar a que los sujetos afectados por los actos relacionados con el nombramiento, suspensión y remoción de consejeros y magistrados electorales acudieran a la vía constitucional y legalmente prevista para verificar la validez de ese tipo de actos, es decir, el juicio de amparo, atendiendo a la aplicación en sentido contrario de lo previsto en la fracción VIII, del artículo 73 de la Ley de Amparo.

En estrecha relación con lo anterior, tomando en cuenta que resulta discutible sostener que un acto relacionado con el nombramiento, suspensión y remoción de consejeros y magistrados electorales encuadra en los supuestos de procedencia del JRC, en un contexto de articulación entre las jurisdicciones constitucionales ordinaria y electoral, resultaría conveniente superar la jurisprudencia del TEPJF, que permite su procedencia contra ese tipo de actos, dejando en manos de la jurisdicción de amparo su impugnación, incluso por los partidos políticos, quienes dada su situación jurídica derivada de ser el único medio para obtener el registro de candidatos a elección popular, se verían afectados en su interés legítimo con los actos de esa naturaleza.

4. Problemas de la articulación vertical de las jurisdicciones constitucionales ordinaria y electoral nacionales

En este apartado se abordan tres aspectos relevantes sobre la fuerza jurídica de lo resuelto por la SCJN respecto de las potestades jurisdiccionales de las Salas del TEPJF, incluyendo las particularidades que al parecer deben tomarse en cuenta al resolver un incidente de inejecución derivado del incumplimiento de una sentencia dictada en la jurisdicción constitucional ordinaria.

A. La fuerza vinculatoria de las sentencias de la SCJN respecto de la jurisdicción constitucional electoral

En este rubro debe tomarse en cuenta que por lo regular las sentencias dictadas por la SCJN que trasciendan al ámbito de la jurisdicción electoral son las emitidas al conocer de una acción de inconstitucionalidad en la que

se impugnen leyes generales, máxime que actualmente son escasos los conflictos competenciales en los que sea parte una Sala del TEPJF, de los que correspondería resolver a ese Alto Tribunal en términos de lo previsto en el artículo 106 constitucional, siendo relevante analizar, incluso, si en los diversos asuntos de su competencia pudiera emitirse un fallo que resultara vinculatorio para dichas Salas.

En ese tenor, tratándose de los pronunciamientos emitidos por la SCJN al resolver una acción de inconstitucionalidad, en la que se declara la invalidez de una ley electoral resulta indiscutible que conforme a lo establecido en la CPEUM —más allá de lo que pudiera establecer un tratado internacional cuya validez sería discutible, salvo por lo que se refiere a la Corte Penal Internacional, al no existir base constitucional alguna para que el Estado mexicano aceptara suprimir la naturaleza terminal que la propia CPEUM confiere a la SCJN—, dicha determinación adquiere la fuerza propia de la cosa juzgada material, en tanto que la expulsión del orden jurídico de la norma invalidada no podrá ser objeto de análisis en algún otro juicio.

Por otro lado, en el caso de los fallos que reconocen la validez de una disposición general propia de la materia electoral directa, debe considerarse que esos pronunciamientos gozan de la fuerza de cosa juzgada material en cuanto a la consideración, consistente en que la específica porción normativa cuya validez se reconoció no viola determinado precepto constitucional, tratándose además, de una cosa juzgada relativa, pues no implica que la SCJN haya revisado su constitucionalidad al tenor de toda la CPEUM.

Ello, en virtud de que la validez de una ley que rija la materia electoral directa no puede ser controvertida a través del juicio de amparo, como deriva de lo previsto en el artículo 105, fracción II, párrafo antepenúltimo, de la CPEUM, el cual señala que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la acción de inconstitucionalidad.

En abono a lo anterior, es importante señalar qué consecuencias tiene respecto de la jurisdicción electoral, lo determinado por el Pleno de la SCJN al reconocer la validez de una ley electoral en el momento de resolver una acción de inconstitucionalidad, debiendo tomarse en cuenta que conforme al inciso f) del párrafo 1, del artículo 10, de la LSMIME, los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes cuando en ellos se solicite, en forma exclusiva, la no aplicación de una norma general en materia electoral cuya validez haya sido declarada por la SCJN, en los términos de la fracción II, del artículo 105 constitucional.

Al respecto, es posible sostener que dicha causa de improcedencia si bien se refiere expresamente a la improcedencia de la totalidad del juicio

cuando únicamente se haga un planteamiento de constitucionalidad de una norma, cuya validez ya fue reconocida por el Pleno de la SCJN al resolver una acción de inconstitucionalidad, lo cierto es que implícitamente revela que cuando se atribuyan diversos vicios al acto concreto impugnado en la jurisdicción electoral, la consecuencia será que el planteamiento de inconstitucionalidad en los términos referidos se considere inoperante, lo que viene a corroborar que el pronunciamiento de validez realizado por la SCJN, al resolver una acción de inconstitucionalidad tiene la fuerza de cosa juzgada material relativa.

Lo anterior, en virtud de que la causa de improcedencia en comento se refiere a la totalidad del respectivo medio de control electoral, en el cual no será, generalmente, acto impugnado la ley que se estime inválida por el promovente, por lo que si en la demanda respectiva únicamente se atribuye un vicio de inconstitucionalidad de leyes respecto del cual ya existe reconocimiento de validez emitido por la SCJN al conocer de una acción de inconstitucionalidad, resulta lógico que se afecte la procedencia del medio promovido; en cambio, si se atribuyen diversos vicios al acto concreto impugnado, ello provocara que el medio resulte procedente para estudiar éstos, sin que pueda sostenerse que en este supuesto se tornará procedente el planteamiento de invalidez de la disposición general reconocida válida por la SCJN, pues la imposibilidad constitucional y legal para abordar ese planteamiento, derivado de la cosa juzgada material de la que está investido el respectivo fallo de la SCJN, lógicamente no puede diluirse por el hecho de que en la demanda del medio de impugnación electoral se hayan realizado diversos planteamientos, por lo que la única consecuencia de que se presente esta situación será que este último medio sea procedente y que el planteamiento que pretende desconocer esa cosa juzgada material sea inoperante.

Importa señalar que la relatividad de la cosa juzgada material de la que están investidos los fallos en los que la SCJN reconoce la validez de una norma general, implica que si ante las Salas del TEPJF se plantea un diverso vicio al que se estimó infundado en el fallo de la SCJN, aquéllas sí podrán abordarlo e incluso estimar que la norma es inconstitucional e inaplicarla al caso concreto, ya que el citado inciso f) debe interpretarse atendiendo a sus fines y no darle un mayor alcance que impida el ejercicio de las atribuciones para velar por el apego de la normativa secundaria al texto constitucional, pues resulta lógico que la cosa juzgada material que reconoce la LSMIME sea la que deriva precisamente de la materia del pronunciamiento emitido por la SCJN.

Otro aspecto que debe destacarse de lo señalado en inciso f), del párrafo 1, del artículo 10, de la LSMIME, es que la improcedencia que prevé no deriva de la fuerza vinculatoria de carácter jurisprudencial que asiste a los criterios sostenidos por la SCJN al resolver una acción de inconstitucionalidad por una mayoría de cuando menos ocho votos, sino del carácter de fuerza juzgada material que asiste a lo determinado por el Pleno de ese Alto Tribunal aun cuando el criterio de validez no se haya aprobado por ocho votos sino por una mayoría inferior.

En ese orden, si el Pleno de la SCJN ya se pronunció sobre la validez de una ley electoral, aun cuando ello fuera por una mayoría inferior a ocho votos, la fuerza de la cosa juzgada material de dicho pronunciamiento reconocida en el citado inciso f) impedirá que ese preciso problema de constitucionalidad se pueda analizar por las Salas del TEPJF.

Finalmente, debe tomarse en cuenta que la fuerza vinculatoria de una sentencia dictada en una acción de inconstitucionalidad, en términos de lo previsto en la fracción IV, del artículo 41, de la LR105,⁶¹ puede llegar al extremo de obligar a las Salas del TEPJF a realizar la aplicación de un precepto legal en los términos precisados en la propia sentencia, como sucedió en la acción de inconstitucionalidad 2/2009, respecto a la postergación de los efectos de invalidez de diversos numerales.

B. La fuerza vinculatoria de la jurisprudencia de la SCJN respecto de la jurisdicción constitucional electoral

Aun cuando la fuerza jurisprudencial que en nuestro sistema legal se imprime a un fallo constitucional no, implica una modificación del orden jurídico, es necesario reconocer que cuando el legislador le confiere a determinadas sentencias esa fuerza jurídica, se genera un parámetro de juzgamiento, al cual deben apegarse los órganos jurisdiccionales del Estado mexicano, lo que es revelador del impacto que la jurisprudencia tiene sobre el orden jurídico, sin que ello implique reconocer a dichos fallos el carácter de disposiciones de observancia general, pero sí constituir la causa de una de-

⁶¹ Dicho numeral señala: “Artículo 41. Las sentencias deberán contener: [...] IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada [...]”

terminación judicial que por mandato legal resulta vinculatoria para los demás tribunales.

En el caso de las acciones de inconstitucionalidad en las que se impugnen leyes electorales, debe comenzarse por señalar que en el artículo 43 de la LR105 se establece que las razones contenidas en los considerandos en que se funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

Ante ello, aun cuando es claro el reconocimiento de una fuerza vinculatoria de dichas consideraciones, resulta necesario determinar si la misma —aunque formalmente no es denominada como jurisprudencia— puede tener esa naturaleza.

Para tal fin, debe tomarse en cuenta que el artículo 177 de la LOPJF prevé que la jurisprudencia del Pleno, las Salas de la misma y los tribunales colegiados de circuito en las ejecutorias que pronuncien en los asuntos de su competencia distintos del juicio de amparo, se regirán por las disposiciones de la Ley de Amparo, salvo en los casos en que la ley de la materia contuviera disposición expresa en contrario.

En ese tenor, en principio debe tomarse en cuenta que si el legislador previó la salvedad indicada en la parte final de ese numeral, es decir, la no vinculación a la Ley de Amparo respecto de determinada jurisprudencia, ello fue en virtud de que alguna ley diferente a ésta debe contener una regulación que rija a diversa jurisprudencia establecida por la SCJN, pues resultaría ocioso que hubiera previsto la referida salvedad aun cuando no existiera otro ordenamiento que regulara la fuerza vinculatoria de los fallos de ese Tribunal, resultando que la única ley diversa a la Ley de Amparo que se pronuncia sobre la fuerza vinculatoria de lo determinado por la SCJN en asuntos diferentes al juicio de garantías, es la LR105.

Por otra parte, también destaca lo previsto en el artículo 235 de la LOPJF, conforme al cual la jurisprudencia del Pleno de la SCJN será obligatoria para el TEPJF cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la CPEUM y en los casos en que resulte exactamente aplicable.

De la lectura detenida de este precepto se puede sostener que se refiere a dos supuestos diversos, el primero sobre la jurisprudencia relativa a la interpretación directa de un precepto constitucional y el segundo sobre la jurisprudencia que resulta exactamente aplicable, es decir, cuando se refiere al alcance de un

específico contexto normativo que también debe interpretarse o aplicarse por las Salas del TEPJF.

Por tanto, si bien en el primer supuesto la jurisprudencia respectiva podrá tener su origen en cualquiera de los asuntos que resuelva el Pleno de la SCJN, en los que pueda integrar jurisprudencia al tenor de lo previsto en la Ley de Amparo, lo cierto es que en el segundo supuesto, es decir, cuando la jurisprudencia se refiera a “los casos en que resulte exactamente aplicable”, será necesario que aquélla derive del conocimiento de asuntos en materia electoral, los cuales únicamente podrán ser, por lo regular, las acciones de inconstitucionalidad contra leyes en materia electoral.

En ese tenor, tomando en cuenta la fuerza vinculatoria que asiste a las determinaciones adoptadas en una acción de inconstitucionalidad que sean aprobadas por una mayoría de ocho votos, así como lo previsto en los artículos 177 y 235 de la LOPJF, se impone concluir que dichas determinaciones tienen carácter jurisprudencial y, por ende, son vinculatorias para el TEPJF.

No obsta a lo anterior el hecho de que en el artículo 99, de la CPEUM, se prevea la posibilidad de que se den contradicciones de tesis entre el Pleno y las Salas de la SCJN y el TEPJF, cuando las Salas de éste sustenten una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o sobre la interpretación de algún precepto constitucional, pues dichas contradicciones podrán actualizarse con criterios de la SCJN sobre la interpretación directa o sobre la interpretación de una ley electoral⁶² que realicen el Pleno o las Salas, siempre y cuando los criterios respectivos no alcancen una votación mayoritaria de ocho votos, mas no cuando el Pleno sostenga un criterio sobre la validez de una ley electoral con una votación mayoritaria inferior a ocho votos, pues en este supuesto, aun cuando el criterio no goza de fuerza jurisprudencial que vincule al TEPJF, lo cierto es que el respectivo y preciso análisis de constitucionalidad tiene efectos de cosa juzgada material para efectos de la jurisdicción electoral, tal como deriva del inciso f), párrafo 1 del artículo 10 de la LSMIME, pues cualquier planteamiento sobre la validez de esa norma que ya haya sido analizado por el Pleno de la SCJN que concluya con una votación mayoritaria no calificada, será inoperante en los medios de control de la constitucionalidad electorales.

⁶² Cfr. Coello Cetina, Rafael, *Tipología de las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales atendiendo a sus efectos en temas de derecho procesal electoral*, México, SEGOB, 2010, pp. 159-161.

Precisado lo anterior, en relación con lo establecido en el artículo 235 de la LOPJF, con el fin de evitar mayor incertidumbre, se estima conveniente modificarlo para precisar que tanto la jurisprudencia emitida por el Pleno en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo, como la fijada en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM, serán vinculatorias para las Salas del TEPJF.

Además, para mayor claridad es pertinente señalar que dicha jurisprudencia será la relativa a la interpretación directa de un precepto de la CPEUM o la exactamente aplicable que se refiera al alcance o la validez de una ley electoral.

En ese contexto, es relevante distinguir entre los efectos de una sentencia dictada en una acción de inconstitucionalidad que declare la invalidez de una específica disposición general y la fuerza vinculatoria de la jurisprudencia establecida por la SCJN, siendo ejemplificativo de esa falta de distinción el criterio sustentado por la Sala Regional de la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral del Poder Judicial de la Federación con sede en Xalapa, Veracruz, al resolver el 18 de octubre de 2010 los JDC 135/2010 y sus acumulados.

En esta sentencia se analizó el criterio sustentado por el Pleno de la SCJN al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2004. En este fallo se declaró la invalidez de la interpretación auténtica realizada por el Poder Legislativo del Estado de Veracruz, mediante el Decreto 881,⁶³ en la cual se sostenía que el artículo 206 del Código Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al referirse al “partido político mayoritario” alude al que bajo el principio de mayoría relativa hubiere alcanzado un número superior de curules uninominales respecto a cualquiera de sus adversarios. La declaratoria de invalidez se sustentó en que dicho Decreto se aparta totalmente del verdadero sentido que debe darse al numeral respectivo, al no atenderse a la votación total obtenida sino a los curules resultantes de las constancias de mayoría relativa, lo que contraviene el principio de representación proporcional.

⁶³ De dicho fallo derivó la tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: “MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO ÚNICO DEL DECRETO 881 DE INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DE LA LEY, EMITIDO POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE Y PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL EL 16 DE OCTUBRE DE 2004, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL” (Tesis: P./J. 88/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, julio de 2005, p. 790).

De este fallo constitucional debe reconocerse que su fuerza vinculatoria se refirió únicamente a la invalidez de la respectiva interpretación auténtica, sin menoscabo de que en él se reiterara el criterio jurisprudencial del Pleno de la SCJN, relativo a que una base general que deben observar las legislaturas de los Estados para cumplir con el establecimiento del principio de representación proporcional en materia electoral, tratándose de diputados, es la consistente en que la asignación de diputados por ese principio debe ser, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido, de acuerdo con su votación.⁶⁴

Posteriormente, para diverso proceso electoral celebrado en el Estado de Veracruz, en relación con la aplicación del artículo 255 del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, precepto que en su fracción VI prácticamente reprodujo lo previsto en la fracción VI del referido artículo 206; en el referido JDC 135/2010 y sus acumulados, se cuestionó la resolución del Tribunal Electoral de esa entidad federativa en la que se reconoció la validez de la determinación del Instituto Electoral Veracruzano que asignó diputados por el principio de representación proporcional, considerando como “partido político mayoritario” al que obtuvo la mayoría absoluta de escaños del Congreso.

Al respecto, la referida Sala Regional consideró que en la acción de inconstitucionalidad 26/2004 no se realizó la interpretación directa de algún precepto constitucional, ya que únicamente se trató lo relativo a los límites de la facultad de interpretación auténtica del poder Legislativo del Estado de Veracruz, así como los alcances del artículo 206 del Código Electoral de dicha entidad, por lo que a su juicio no se reunieron los elementos del artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que la jurisprudencia de la SCJN es vinculante cuando trata la interpretación directa de un precepto constitucional, lo cual no ocurrió en dicho asunto, “pues en esa acción se trató únicamente lo concerniente a una disposición de la legislación secundaria”.

Incluso, en la foja 42 de la sentencia respectiva, la Sala Regional de mérito arribó, entre otras, a la siguiente conclusión:

No hay limitaciones de interpretación de la expresión partido mayoritario, en virtud de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 26/2004, con inde-

⁶⁴ Dicha base se establece en la tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: “MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL” (Tesis: P./J. 69/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, noviembre de 1998, p. 189).

pendencia de que esta Sala Regional comparte lo concerniente a la invalidez de la interpretación auténtica propuesta en el decreto cuestionado, por lo cual no será utilizada esa interpretación legislativa al resolver esta sentencia.

Más adelante, en la foja 66 del fallo en comento, se sostuvo que de acuerdo con la interpretación de la normativa aplicable, la expresión “partido mayoritario” prevista en el artículo 255 del respectivo Código Electoral, significa que por tal se tendrá al partido político que por la votación total emitida obtenga 25 curules, por lo que dicha expresión deriva de que ese número es el que representa a ese partido, como el que obtuvo más escaños por ese principio en relación con el resto. Importa destacar que en las consideraciones restantes se realizan interesantes reflexiones para justificar la conveniencia del criterio fijado, tomando en cuenta los límites establecidos en la legislación respectiva en cuanto a que ningún partido podría tener por ambos principios más de 30 diputaciones y que al partido mayoritario sólo podrán asignarse hasta cinco diputaciones por representación proporcional. Además, se ejemplifica con las consecuencias que hubiera tenido para la elección de diputados anterior adoptar el criterio relativo a que el partido mayoritario es aquel que obtuvo el mayor número de votos.

Como se advierte de lo anterior, con independencia de lo expresado por la Sala Regional antes referida, para justificar la conclusión a la que arribó, lo cierto es que se limitó al análisis de la fuerza vinculatoria de la sentencia emitida por el Pleno de la SCJN, al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2004 y sus acumuladas, la cual, efectivamente, se refería exclusivamente a la invalidez de una interpretación auténtica impugnada respecto de un numeral diverso al que interpretó al resolver los JDC 135/2010 y sus acumulados.

Incluso, si bien se sostuvo que dicho fallo no encuadra en lo previsto en el artículo 235 de la LOPJF, lo cierto es que dejó de tomar en cuenta el criterio jurisprudencial fijado en la tesis jurisprudencial 69/98, el cual se refiere con toda claridad a la interpretación que debe darse a la CPEUM, para concluir que la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional debe tomar en cuenta la votación total alcanzada por cada partido político y no un determinado número de escaños obtenidos por el principio de mayoría relativa, pues en el caso concreto, al no atender a esta base constitucional, se determinó que el partido mayoritario para efectos de la aplicación del límite de cinco diputados por representación proporcional fue el que obtuvo más escaños y no el que obtuvo más votos, lo que finalmente modificó la asignación respectiva.

En ese orden de ideas, podría sostenerse que la referida Sala Regional no atendió a la jurisprudencia 69/98 del Pleno de la SCJN, ya que la base jurisprudencial en comento, al referirse a una interpretación directa de la CPEUM, permea a la norma impugnada, y si bien pudiera aducirse que en aquélla literalmente no se establece que al aplicar las normas que rigen la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, el partido mayoritario que encontrará topada la asignación de diputados de esa naturaleza se definirá por el número total de votos obtenidos en el Estado en la votación para diputados y no por el número de escaños alcanzados por el principio de mayoría relativa, lo cierto es que ello implicaría limitar los efectos de la referida jurisprudencia sobre interpretación directa, ya que la fuerza vinculatoria de las bases fijadas en ésta no están sujetas a la existencia de una jurisprudencia específica en la que se aborde el alcance del numeral ordinario materia de análisis.

Por tanto, aun cuando pudiera resultar opinable que en el caso narrado se hubiere desconocido la jurisprudencia de la SCJN, lo cierto es que las consideraciones del fallo electoral en comento revelan una falta de distinción entre los efectos de una sentencia de invalidez dictada en una acción de inconstitucionalidad y los efectos de un criterio jurisprudencial sobre interpretación directa de la CPEUM establecido en una sentencia de esa naturaleza, máxime que en la foja 29 de la resolución emitida en el JDC en comento se sostiene que “la jurisprudencia derivada de la acción de inconstitucionalidad, por lo dicho, no era aplicable al caso concreto, pues la autoridad administrativa no fundó su asignación en la interpretación auténtica propuesta por el congreso en aquél caso, de ahí que resulte intrascendente discutir sobre la vinculación de lo decidido por la corte y el tribunal local”; incluso cuando el criterio sostenido en la acción de inconstitucionalidad 26/2004, al referirse a un específico acto legislativo, se agota con las consecuencias de la declaración de invalidez de la respectiva interpretación auténtica, lo que no permite desconocer el criterio jurisprudencial que exigía atender al número de votos y no al de escaños, para los efectos conducentes.

C. Las atribuciones de la SCJN al resolver un incidente de inejecución de una sentencia de amparo contraria a una sentencia de la jurisdicción constitucional electoral

En el supuesto de que una sentencia dictada dentro de un juicio de amparo no se acate por la autoridad vinculada a ello, en virtud de que exista

una diversa de una Sala del TEPJF que haya reconocido la validez del mismo acto, la vía para resolver dicha problemática será el incidente de inejecución que se instaure ante el incumplimiento de la respectiva sentencia concesoria, siempre y cuando dicha autoridad no cumpla con esta última durante el procedimiento de ejecución seguido por el juzgador de amparo de primera instancia.

Ante un supuesto de esa naturaleza, al resolver un incidente de inejecución de sentencia de especial relevancia resulta fijar un criterio para determinar qué fallo constitucional debe prevalecer, pudiendo sugerirse, entre otros, el relativo a la jerarquía del órgano emisor, el relativo al momento en que se generó cosa juzgada formal o material, el de la sentencia emitida en la vía constitucionalmente correcta o el de la sentencia cuya conclusión se apegue al marco constitucional aplicable.

Al respecto, se estima que el relativo al momento en el que se generó cosa juzgada formal o material no puede ser aplicado como primer criterio decisorio, ya que para determinar si jurídicamente existe la respectiva cosa juzgada es necesario analizar, primero, si los tribunales que dictaron las sentencias respectivas actuaron dentro del ámbito competencial que les asigna la CPEUM.

En ese tenor, se considera que el primer criterio a considerar es el relativo a la sentencia emitida en la vía constitucionalmente correcta. Lo anterior, porque atendiendo al principio de supremacía constitucional para determinar si un fallo tiene el carácter de cosa juzgada inalterable es necesario analizar si éste se emitió por el órgano que constitucionalmente tiene atribuciones para ello. Conforme a este criterio de advertirse que sólo uno de los tribunales que dictó una de las sentencias respectivas actuó dentro de su ámbito competencial deberá concluirse que este fallo debe prevalecer. Lo anterior, aun cuando de las conclusiones adoptadas en esta sentencia se pudiera estimar que no son conformes al marco jurídico aplicable, pues en todo caso, por una parte, carecerían de sustento constitucional las dictadas en una vía cuya previsión no encuentra sustento constitucional y, por otra parte, el criterio relativo a la validez de lo resuelto únicamente podría operar cuando las sentencias respectivas fueron dictadas en vías constitucionalmente válidas.

En el supuesto de que las sentencias contradictorias se hubieren dictado al conocer de vías constitucionalmente válidas, surge la interrogante sobre el criterio aplicable, ya que al tratarse de sentencias dictadas por tribunales competentes para ello ninguna presentaría un vicio formal determinante para resolver la contradicción entre ellas. Ante tal situación, se estima ne-

cesario tomar en cuenta el alcance de los principios de supremacía constitucional y de seguridad jurídica en virtud de los cuales si bien pudiera sostenerse que los fallos emitidos por órganos competentes deben prevalecer, lo cierto es que ante la validez formal de las sentencias contradictorias resulta necesario encontrar un criterio de prevalencia de mayor entidad.

Por ello, estimamos que de presentarse dos sentencias contradictorias formalmente válidas en cuanto a la competencia del órgano que las emitió debe atenderse a la validez material de cada uno de esos fallos, por lo que si alguno de ellos es contrario, por ejemplo, a la jurisprudencia previamente establecida o, aún más, al criterio que estime correcto en este momento procesal el órgano terminal del Estado Mexicano, ello implicará que esta última cederá ante la apegada al marco jurídico aplicable, sin menoscabo de reconocer la posibilidad de que todas ellas arriben a conclusiones inválidas, lo que tornaría aún más compleja la solución del problema.

En ese tenor, se puede concluir que ante fallos contradictorios dictados en vías constitucionalmente válidas prevalecerá el que se apegue al marco jurídico aplicable si los restantes no lo respetan.

Como se advierte la aplicación del criterio anterior no permitiría resolver los extremos en los que ambas sentencias se estimaran materialmente válidas o inválidas. En el primero supuesto, una vez determinado que ambas sentencias son válidas, lo que implica, incluso, que en los juicios respectivos se escuchó a las partes afectadas, debe estimarse aplicable el criterio relativo al momento en el que operó la fuerza de la cosa juzgada, por lo cual deberá prevalecer la sentencia que en fecha previa hubiere causado estado.

En el otro extremo, cuando las sentencias contradictorias resulten inválidas formal o materialmente si bien pudiera sostenerse que la potestad para determinar cuál debe prevalecer no debe llegar al extremo de desconocer todas las sentencias analizadas, lo cierto es que el orden jurídico nacional sí recoge como principio procesal la posibilidad de que el órgano terminal del Estado mexicano deje sin efectos sentencias que aparentemente habían constituido cosa juzgada, como se advierte del criterio jurisprudencial aun vigente que permite a la SCJN conocer de un recurso de revisión interpuesto contra una sentencia dictada por un Juez de Distrito, por un tercero perjudicado que no fue llamado al juicio de amparo respectivo.⁶⁵

⁶⁵ *Cfr.* Tesis jurisprudencial del Pleno de la SCJN que lleva por rubro, datos de identificación y notas: “TERCERO PERJUDICADO NO EMPLAZADO O MAL EMPLAZADO EN UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PUEDE INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN CONTRA DE LA SENTENCIA QUE EL JUEZ DE DISTRITO DECLARA EJECUTORIADA Y QUE AFECTA CLARAMENTE SUS DERECHOS, DENTRO DEL PLAZO LEGAL CONTADO A PARTIR DE QUE TIENE CONOCI-

Por ende, en el referido supuesto se estima apegado al orden jurídico del Estado mexicano que la SCJN concluya que son inobservables los respectivos fallos contradictorios al presentar ambos vicios que afectan su validez, supuesto extremo en el cual se pretende privilegiar el principio de supremacía constitucional y no convalidar un fallo contrario a derecho que, por ende, no debe constituir cosa juzgada material, sin menoscabo de reconocer lo opinable de esta conclusión dadas sus consecuencias para el principio de seguridad jurídica.

En ese contexto, si en un incidente de inejecución la SCJN advirtiera que una sentencia concesoria de amparo no se ha ejecutado por existir una diversa de una Sala del TEPJF que reconoce la validez del mismo acto declarado inconstitucional en aquélla, se estima necesario seguir la metodología antes precisada.

VI. CONCLUSIONES

PRIMERA. La adecuada articulación de las jurisdicciones constitucionales nacionales ordinaria y electoral es necesaria para una mejor tutela de los principios de acceso efectivo a la justicia y de seguridad jurídica.

SEGUNDA. El estudio de la articulación de las jurisdicciones del Estado Mexicano puede realizarse desde sus ámbitos horizontal y vertical.

TERCERA. Las bases normativas que pretenden articular las jurisdicciones constitucionales ordinaria y electoral se encuentran en los artículos 99, párrafo séptimo, de la CPEUM; 73, fracciones I, II y VII de la Ley de

MIENTO DE LA SENTENCIA (Tesis: P./J. 41/1998, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, agosto de 1998, p. 65). Nota: Por mayoría de seis votos el Tribunal Pleno determinó abandonar el criterio sostenido en esta tesis, según se desprende de la ejecutoria emitida el veinticinco de enero de dos mil cinco en el amparo en revisión 1340/2004 de la cual derivó la tesis número P. XI/2005, que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, abril de 2005, p. 5, de rubro: “REVISIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA EJECUTORIAS DICTADAS EN AMPARO INDIRECTO, AUN CUANDO LOS RECURRENTES SE OSTENTEN COMO TERCEROS PERJUDICADOS NO EMPLAZADOS”. Posteriormente, en la sesión celebrada el dieciséis de marzo de dos mil diez, se declaró infundada la solicitud de modificación de jurisprudencia 4/2008-PL, en la cual se solicitó la modificación de la tesis jurisprudencial P./J. 41/98, por mayoría de nueve votos de los ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos con salvedades, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José de Jesús Gudiño Pelayo, Luis María Aguilar Morales, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia; el señor ministro Sergio A. Valls Hernández votó a favor del proyecto. La señora ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se reservó su derecho para formular voto concurrente”.

Amparo; 19, fracciones I y II; 41, 43 y 73 de la LR105; 177 y 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 10, párrafo 1, incisos f) y g), de la LSMIME.

CUARTA. Para deslindar los ámbitos de tutela de los medios de control de la jurisdicción constitucional ordinaria respecto de los de la constitucional electoral es relevante fijar el alcance del término “leyes electorales” establecido tanto en el inciso f) como en el párrafo antepenúltimo de la fracción II del artículo 105 de la CPEUM, tomando en cuenta que el primero se utiliza para regular la legitimación de los partidos políticos para promover una acción de inconstitucionalidad y el segundo para limitar la procedencia de los medios de control de la constitucionalidad diversos a dicha acción, específicamente, el juicio de amparo y la controversia constitucional.

QUINTA. Las leyes electorales cuya constitucionalidad puede controvertirse por los partidos políticos en una acción de inconstitucionalidad son las que encuadran en un concepto amplio que incluye las que regulan los procesos electorales y aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos, lo que incluye los actos formal y materialmente legislativos que regulan el nombramiento, suspensión o remoción de los consejeros y magistrados electorales, las relaciones de las autoridades electorales con sus trabajadores, su régimen de responsabilidades administrativas e incluso los delitos en materia electoral.

SEXTA. Las leyes electorales que únicamente pueden impugnarse en una acción de inconstitucionalidad y, por ende, en su contra resulta improcedente tanto el juicio de amparo como la controversia constitucional, son las que rigen los actos materia de impugnación en la jurisdicción constitucional electoral, entendida como la materia electoral directa, por lo que en estos últimos medios de control de la constitucionalidad sí pueden impugnarse las leyes que trascienden a lo electoral pero constituyen la materia electoral indirecta, como son las que regulan el nombramiento, suspensión o remoción de los consejeros y magistrados electorales, las relaciones de las autoridades electorales con sus trabajadores, su régimen de responsabilidades administrativas e incluso los delitos en materia electoral.

SÉPTIMA. Existen criterios de la SCJN en los que se ha aceptado la procedencia del juicio de amparo y de la controversia constitucional para controvertir la constitucionalidad de leyes que inciden en la materia electoral indirecta, lo que es revelador de que éstas no encuadran en el término “leyes electorales” utilizado en el párrafo antepenúltimo de la fracción II del artículo 105 constitucional para limitar la procedencia de esos medios de control.

OCTAVA. En materia de articulación horizontal de las jurisdicciones constitucionales ordinaria y electoral es conveniente reconocer jurisprudencialmente la facultad del juzgador para reencauzar las demandas promovidas por los justiciables, derogar la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo y regular un mecanismo que permita la solución, de oficio, de los problemas competenciales entre ambas jurisdicciones, confiando a la SCJN la atribución para resolver, en su caso, los conflictos que se presenten.

NOVENA. Los llamados derechos políticos constituyen derechos fundamentales, por ser de rango constitucional, y de ellos gozan los habitantes de la República que cuenten con la ciudadanía mexicana; además, los referidos derechos se pueden dividir en dos especies, los político-electorales y los políticos no electorales.

DÉCIMA. Los criterios sostenidos en las diferentes Épocas del Seminario Judicial de la Federación por la SCJN, respecto a la procedencia del amparo contra los actos que afecten la permanencia en cargos de elección popular o contra los relacionados con el nombramiento, suspensión y remoción de servidores públicos no generan certeza a los gobernados.

DÉCIMA PRIMERA. Para determinar a qué jurisdicción constitucional corresponde conocer de los actos que afecten la permanencia en un cargo de elección popular debe distinguirse entre el régimen que rige la elección popular que permite ocupar un cargo público y los diversos regímenes que rigen el desempeño del mismo.

DÉCIMA SEGUNDA. El juicio de amparo es procedente para impugnar los actos que afecten la permanencia en cargos de elección popular, diversos a los derivados de la calificación de las elecciones respectivas, así como para controvertir los relacionados con el nombramiento, suspensión y remoción de servidores públicos designados como titulares de Poderes u órganos del Estado, atendiendo a lo previsto en la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo.

DÉCIMA TERCERA. Al conocer de juicios de revisión constitucional y de protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos contra actos relacionados con el nombramiento, suspensión o remoción de consejeros y magistrados electorales, la Sala Superior del TEPJF ha restaurado el orden constitucional y ha fijado criterios relevantes.

DÉCIMA CUARTA. En un contexto de articulación entre las jurisdicciones constitucionales ordinaria y electoral es discutible sostener que los actos relacionados con el nombramiento, suspensión y remoción de consejeros y magistrados electorales encuadran en los supuestos constitucionales

de procedencia del juicio de revisión constitucional y del juicio para la protección de los derechos político electorales de la competencia del TEPJF.

DÉCIMA QUINTA. La jurisprudencia del Pleno de la SCJN en materia de interpretación directa de la CPEUM establecida en términos de lo previsto en los artículos 192 de la Ley de Amparo y 43 de la LR105 sobre el alcance o la validez de un mandato establecido en una ley electoral vinculan a las Salas del TEPJF.

VII. PROPUESTA DE REFORMAS LEGISLATIVAS

1. Se propone derogar el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo así como el artículo 19, fracción II, de la LR105.

2. Se propone modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para reformar sus artículos 10, 37, 52 y 235 así como para establecer un Título Décimo Tercero denominado “DEL ACCESO EFECTIVO A LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL Y DE LOS PROCEDIMIENTOS PARA DIRIMIR CONFLICTOS COMPETENCIALES PARA EJERCERLA”. El texto de dicha propuesta es el siguiente:

Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales, salvo de las que se refieran a la materia electoral, y de las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos.

Artículo 37. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta Ley, son competentes los tribunales colegiados de circuito para conocer:

I. De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, salvo en materia electoral, cuando se trate[...]

Artículo 52. Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:

II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, salvo en materia electoral, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido en forma de juicio;

III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, salvo en materia electoral;

IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra autoridad distinta a la judicial, salvo en materia electoral y en los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente; V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos, salvo los electorales, ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.

Artículo 235. La jurisprudencia establecida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos de lo previsto en los artículos 192 de la Ley de Amparo y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos será obligatoria para las Salas del Tribunal Electoral cuando se refiera a la interpretación directa de la Constitución o en los casos en que fije el alcance o la validez de una ley electoral.

TÍTULO DÉCIMO TERCERO

DEL ACCESO EFECTIVO A LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL Y DE LOS PROCEDIMIENTOS PARA DIRIMIR CONFLICTOS COMPETENCIALES PARA EJERCERLA.

Artículo 252. Los órganos jurisdiccionales regulados en esta Ley al conocer de cualquier medio de defensa deberán atender a la naturaleza del acto controvertido para determinar el procedente para impugnarlo, con independencia de la denominación que le haya dado su promovente, y si estiman que procede uno diversa de su competencia, promovido oportunamente, lo reencauzaran. Si alguno de los referidos órganos jurisdiccionales considera que el medio de defensa efectivamente planteado es de la competencia de otro de los regulados en esta Ley o que uno de éstos está conociendo de un juicio de su competencia, deberán seguir el procedimiento que corresponda de los regulados en este Título, en la inteligencia de que, en su caso, el que resulte competente requerirá al actor para que su escrito inicial cumpla con los requisitos formales respectivos.

Artículo 253. Si el Pleno o alguna de las Salas de la Suprema de Justicia de la Nación estima que atendiendo a la naturaleza del acto que se controvierte en un juicio de su conocimiento su impugnación debe hacerse valer en una vía que es de la competencia de un órgano diverso, se declarará incompetente y remitirá los autos a la Sala Superior o a las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o al Tribunal de Circuito o al Juzgado de Distrito que corresponda para que siga el juicio determinado por aquélla.

Cuando el Pleno o alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de oficio o a petición de alguna de las partes, estime que un

diverso órgano jurisdiccional de los previstos en esta Ley está conociendo de un asunto que atendiendo a la naturaleza del acto reclamado corresponde a un juicio de su competencia, solicitará por medios electrónicos informe al órgano respectivo y con base en los diversos elementos que recabe resolverá si asume su competencia, si le asiste al órgano requerido o a uno diverso.

Artículo 254 Si la Sala Superior o las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o un Tribunal de Circuito o un Juez de Distrito conocen de un asunto de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo tanto a la naturaleza de la conducta impugnada como a la vía procedente para impugnarla, se declararán incompetentes de plano y remitirán por medios electrónicos la demanda respectiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo Pleno o Sala, según corresponda, decidirán sin trámite alguno, si asumen la competencia, si le asiste al órgano requeriente o a uno diverso.

El mismo procedimiento se seguirá respecto de los asuntos presentados ante una Sala Regional cuando ésta considere que son de la competencia de la Sala Superior o cuando un Juzgado de Distrito estime que el asunto sometido a su consideración corresponde a un Tribunal de Circuito.

Artículo 255. Cuando un Tribunal de Circuito o un Juzgado de Distrito estime que la Sala Superior o una Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está conociendo de un asunto de su competencia, dictará resolución en la que atendiendo a la naturaleza de la conducta impugnada precise el medio procedente para impugnarla y requiera por medios electrónicos a la Sala que corresponda para que cese en el conocimiento y le remita copia de la demanda. Dentro de los dos días siguientes, la Sala requerida determinará si acepta el requerimiento o si no lo comparte. Si determina que no es competente para conocer del asunto respectivo, atendiendo a la vía procedente, remitirá los autos al tribunal requeriente. Si el requerido no está conforme lo hará saber al tribunal requeriente, suspenderá el procedimiento cuando ello no afecte el desarrollo de un proceso electoral y remitirá los autos al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien lo turnará a la Sala que corresponda para que dentro de los diez días hábiles siguientes resuelva cuál es la vía procedente para impugnar la conducta controvertida y, por ende, el órgano en el que recae la competencia para conocer de ésta.

Si una de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estima que un Tribunal de Circuito o un Juzgado de Distrito están conociendo de un asunto de su competencia se seguirá, en lo conducente, el procedimiento previsto en el párrafo anterior.

Artículo 256. Cuando una Sala del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estime que un asunto promovido ante ella es de la competencia de un Tribunal de Circuito o de un Juzgado de Distrito, se declarará incom-

petente de plano y comunicará su resolución, por medios electrónicos, al que estime competente acompañando copia de la demanda correspondiente. Recibida esta comunicación el juzgador requerido decidirá de plano, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto.

Si el tribunal requerido acepta el conocimiento del asunto, comunicará su resolución al requeriente para que le remita los autos, previa notificación a las partes y aviso a la Suprema Corte de Justicia. Si el juzgador requerido no aceptare el conocimiento del medio de defensa, hará saber su determinación al tribunal requeriente para que si éste insiste en declinar su competencia se remita la demanda por medios electrónicos a la Suprema Corte de Justicia para que el Pleno o alguna de las Salas, según corresponda, resuelva lo conducente.

Cuando un Tribunal de Circuito o un Juzgado de Distrito estimen que atendiendo a la naturaleza de la conducta impugnada ante ellos, la vía procedente es de la competencia de la Sala Superior o de una Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación seguirán, en lo conducente, el procedimiento previsto en este numeral.

Artículo 257. Cuando un órgano jurisdiccional de los regulados en esta Ley tenga conocimiento de que otro está conociendo de un diverso juicio constitucional, de la misma o de diversa naturaleza, promovido por el mismo actor contra las mismas autoridades y por el mismo acto reclamado, aunque los planteamientos de inconstitucionalidad sean diversos, dará aviso inmediatamente, por medios electrónicos, al titular de dicho órgano, remitiéndole copia de la demanda, con expresión del día y hora de su presentación.

Recibido el comunicado por el juzgador requerido, previas las alegaciones que podrán presentar las partes dentro de los tres días hábiles siguientes, decidirá, dentro de las veinticuatro horas siguientes, si se trata del mismo asunto atendiendo a la naturaleza de las conductas impugnadas, cuál es la vía para impugnarlas y si a él le corresponde su conocimiento y comunicará su resolución al juzgador requeriente. Si el juzgador requerido decide que se trata del mismo asunto y reconoce la competencia del otro juzgador le remitirá los autos; en caso contrario, sólo le comunicará su resolución. Si el juzgador requeriente estuviere conforme con la resolución del requerido en virtud de la cual asume la competencia lo hará saber a éste remitiéndole los autos respectivos.

Si el juzgador requeriente es la Sala Superior o una Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto de un Tribunal de Circuito o un Juez de Distrito o viceversa, los órganos contendientes remitirán a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medios electrónicos, copia de las demandas respectivas con la expresión de la fecha y hora de su presentación, así como de las constancias conducentes para que, con base en dichos elementos y en lo que aleguen por escrito las partes se resuelva, dentro

de los diez días hábiles siguientes, lo que proceda, determinando cuál de los juzgadores contendientes debe conocer del juicio que resulte procedente o declarando que se trata de juicios diversos y que cada uno de ellos debe continuarse ante el juzgador que conoció originalmente de los mismos.

Cuando se determine por la Suprema Corte que se trata de un mismo juicio, únicamente se continuará el promovido ante el juzgador que previno. El juzgador constitucional declarado competente, sin acumular los expedientes, sobreseerá en el otro juicio, quedando sin efecto las providencias decretadas por el juzgador incompetente.

Artículo 258. Luego que se suscite una cuestión de competencia de las reguladas en este ordenamiento las Salas Superior y Regionales podrán continuar con el juicio respectivo hasta dejarlo en estado de resolución y los Tribunales de Circuito podrán continuar tramitando el incidente de suspensión hasta su resolución y debida ejecución, sin menoscabo de suspender cualquier otro procedimiento.

Artículo 259. Los problemas de competencia que se susciten entre los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito se substanciarán conforme a lo establecido en la Ley de Amparo.

Artículo 260. Los plazos para hacer valer los juicios y los medios de defensa del conocimiento de las jurisdicciones constitucionales de la competencia de los tribunales regulados en esta ley se interrumpirán cuando los escritos respectivos se presenten ante el órgano al que conforme a la vía planteada originalmente corresponda conocer de ellos.

Artículo 261. Cuando se encuentre pendiente de resolver en la Suprema Corte de Justicia de la Nación un asunto en el que se controvierta un acto impugnado en uno o diversos medios de defensa de los referidos en esta Ley, el Pleno de aquella, mediante acuerdos generales, podrá suspender la resolución de éstos en tanto resuelve los de su competencia.

