

EL CONTROL CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL: EL INTERÉS OBJETIVO

Edgar CORZO SOSA*

SUMARIO: I. Introducción. II. Ubicación del control constitucional. III. Instrumentos procesales que integran el control constitucional en materia electoral. IV. Acciones de inconstitucionalidad y medios de impugnación electorales. V. El interés objetivo en el inicio del proceso. VI. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Nuestras primeras líneas son de agradecimiento por la invitación que nos hicieron para participar en este importante evento que llega ya a su tercera realización. Para nosotros representa una valiosa oportunidad exponer y plasmar algunas reflexiones que desde hace algún tiempo nos vienen inquietando en torno a la materia electoral.

Queremos aclarar que esta exposición forma parte de una investigación mayor que actualmente realizamos sobre el control constitucional en México, tema que consideramos de gran trascendencia debido al momento por el que atraviesa nuestro ordenamiento jurídico.

Si optamos por limitar nuestra exposición al control constitucional en materia electoral no fue sólo porque se presentaría en un Congreso organizado para abordar dicho tema, factor determinante ciertamente, sino porque en México recientemente la materia electoral ha despertado un interés particular, sobre todo por haberse suprimido la improcedencia del control constitucional que en esta materia existía. Con base en estas dos razones fue que delimitamos el tema de nuestra intervención.

El título de la ponencia obedece a una preocupación. El control constitucional, tal y como se encuentra previsto hoy en día, guarda una connotación distinta a la imperante cuando sólo existía el juicio de amparo

* Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

y las limitadas controversias constitucionales establecidas en el anterior artículo 105 constitucional. Es diferente porque ahora hay otros procesos constitucionales mediante los cuales se efectúa el control y sobre todo son otros los sujetos legitimados, así como la pretensión, el objeto y, en su caso, la resolución del proceso. A ello hay que adicionar la nueva competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a partir de las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial* el 22 de agosto de 1996, para ejercer el control constitucional respecto de actos y resoluciones electorales.

Por si lo anterior fuera poco, debemos considerar que existe un incompleto entendimiento del control constitucional debido a que, por un lado, todavía no ha sido comprendida la mesurada transformación de nuestra Suprema Corte de Justicia en un tribunal constitucional. Esta transformación orgánica de nuestra Suprema Corte no se ha dado, como en otros países, creando un tribunal constitucional a su lado. Las circunstancias peculiares de nuestro entorno jurídico, político y social ayudan a comprender que difícilmente, sino es que imposible, hubiera sido factible optar por esta segunda posibilidad. Entonces, si orgánicamente fue difícil, funcionalmente, por otro lado, la situación también es de compleja comprensión, pues no es fácil abandonar una larga tradición del juicio de amparo; es más, tan representa un fardo importante que hoy en día el control constitucional en muchos casos se analiza incorrectamente a la luz de los principios del juicio de amparo.

La estructura de mi exposición es la siguiente. En primer lugar haré un pequeño esbozo respecto a la ubicación del control constitucional en lo que se denomina ya con familiaridad la defensa de la Constitución. Enseguida pretendo determinar cuáles son los instrumentos que integran el control de la constitucionalidad en materia electoral para, finalmente, analizar dos instrumentos procesales en concreto, la acción de inconstitucionalidad y el recurso de apelación en materia electoral, pero sólo en relación con el inicio del proceso para determinar lo que debe entenderse por interés objetivo.

II. UBICACIÓN DEL CONTROL CONSTITUCIONAL

A partir de una excelente ponencia general sobre “La Constitución y su defensa” elaborada por Héctor Fix-Zamudio¹ y presentada en un con-

¹ Este estudio se publicó en *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, 1984, pp. 11 a 85.

greso internacional celebrado en México en 1982 sobre el mismo tema, en nuestro país empezamos a hablar ordenada y sistemáticamente de lo que debe entenderse como defensa de la Constitución. Así, desde entonces se dijo, y sigue siendo aceptable, que este concepto abarca aquellos instrumentos políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que se encuentran establecidos en la Constitución para prevenir la transgresión de sus normas constitucionales. Estos instrumentos forman parte de lo que el autor en cita denomina protección constitucional.

De la misma manera, encontramos que cuando no es posible realizar la labor de prevención de la normativa constitucional, la propia Constitución establece otros instrumentos que llevan por finalidad reparar la violación constitucional, tanto en su parte de derechos fundamentales como en la correspondiente a la organización de los órganos del poder. Estos otros instrumentos pertenecen al sector que ha recibido varias denominaciones, entre las que encontramos la de garantía constitucional, justicia constitucional o control constitucional, conceptos todos que guardan relación y diferencias entre ellos; en lo que respecta a este último más adelante tratamos de caracterizarlo.

En este segundo sector nos detendremos un poco más, pues en él se encuentra ubicado el control de la constitucionalidad. Debemos tomar en cuenta, ya desde ahora, que el control se realiza de manera estricta mediante procesos constitucionales en los que la pretensión consiste principalmente en la regularidad del ordenamiento jurídico, esto es, que no exista ninguna norma infraconstitucional que desconozca el contenido de la Constitución y para ello se legitiman ciertos individuos u organismos que pueden acudir ante un órgano jurisdiccional. Se trata, entonces, de un control de regularidad constitucional de naturaleza jurisdiccional.

Esta pretensión de regularidad no está desconectada, no podría ser de otra forma, del contenido mismo de la norma constitucional, pero tampoco constituye un aspecto sustancial. El control constitucional en tanto confrontación entre una norma jurídica general con la Constitución no distingue el contenido de aquélla, pues se trata de un examen de regularidad jurídica, por lo que el contenido de la norma legal no limita el control constitucional, aunque debemos reconocer que constituye una referencia a tener siempre presente.

La cuestión, llegados a este punto, es determinar si el control jurídico sólo es jurisdiccional o si por el contrario puede ser no jurisdiccional.

Para nosotros, la noción de control lleva en sí misma considerada una fuerte carga vinculatoria; para controlar algo deben existir límites trazados por las normas constitucionales, pero además se deben tener medios conminatorios y, en todo caso, sanciones jurídicas, para hacerlas efectivas, sin llegar a sostener que sólo cuando estas últimas están presentes se puede hablar de control, ya que éste consiste en la verificación de los límites preestablecidos, actividad que puede arrojar un resultado positivo, esto es, que la verificación constató una adecuada limitación.²

En este sentido tenemos que convenir que el control jurídico (el político lo dejamos a un lado, pues no es motivo de este trabajo) que conlleva una auténtica vinculación jurídica es el jurisdiccional,³ vía idónea, objetivamente hablando, en que se puede llegar a determinar la nulidad como sanción, consecuencia que debe producirse cuando una norma legal contradice la Constitución. Al órgano jurisdiccional, entonces, le corresponde certificar la nulidad que se produce desde el momento mismo en que tales normas entran en colisión. De no ser jurisdiccional el control, el órgano encargado no podrá constatar y declarar tal nulidad de manera razonada y objetiva.

Por ello, si queremos hacer referencia a ciertos organismos que no pueden expulsar del ordenamiento una norma jurídica, pero que tienen siempre como objetivo reparar la transgresión de las normas constitucionales de manera menos vinculatoria y sin sanción coaccionadora (*Ombudsman*, facultad de investigación de la Suprema Corte), tendremos que acudir a otra denominación distinta a la del control constitucional, como lo es la de justicia constitucional. A nuestro modo de ver, esta última denominación es correcta si consideramos que incluye el control constitucional, pero no como sinónimo de éste; lo que sucede es que si queremos hacer referencia con exclusividad al control de constitucionalidad debemos excluir otros instrumentos u organismos que no participan de la característica jurisdiccional del control constitucional, pero que forman parte de la justicia constitucional.

2 Véase Aragón Reyes, Manuel, "La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 17, mayo-agosto de 1986, pp. 98 a 102.

3 O como dice Manuel Aragón, el control jurisdiccional es el control jurídico por excelencia, ya que el carácter objetivado del control jurídico se cumple cuando se aplican cánones jurídicos por peritos en derecho, siendo órganos no limitadores sino verificadores de limitaciones preestablecidas, órganos que no mandan sino que frenan. *Idem*, pp. 102 y 103.

Visto lo anterior debemos llegar a la conclusión de que los instrumentos procesales integrantes del control constitucional en México, hasta antes de la reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994, eran el juicio de amparo y las controversias constitucionales a las que hacía referencia el artículo 105 constitucional. Quedaban fuera de esta noción la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia⁴ y el juicio político, que son más bien instituciones dirigidas a remediar una conducta determinada de ciertos individuos, aun cuando también se transgrede, de manera indirecta, la norma constitucional. En todo caso, si se les quiere ubicar dentro del sector de instrumentos reparadores, pues pertenecen a él, se debe considerar que forman parte de la justicia constitucional, pero no del control constitucional.

Con motivo de la reforma de diciembre de 1994 nuestro ordenamiento jurídico fue innovado y ampliado. La innovación consistió en la introducción de un nuevo proceso constitucional al que se le denominó incorrectamente “acción de inconstitucionalidad” (porque lo inconstitucional es la pretensión, ya que la acción es un derecho abstracto de obrar) y mediante el cual se da la posibilidad para que determinados órganos (el 33% de los miembros de los órganos legislativos, federal y local, y el procurador general de la República) impugnen la contradicción de las normas generales con la Constitución, con excepción —decía la norma en aquél entonces— de las que tuvieran relación con la materia electoral.

Conviene precisar que, independientemente de que esta improcedencia es producto de lo que ha sostenido la Suprema Corte en materia del juicio de amparo y con la cual desde luego nunca estuvimos de acuerdo, por lo mismo que el control constitucional se da abstractamente sin importar el contenido de la norma legal, debemos tener presente que algo se avanzó en relación con la protección de los derechos políticos, pues la improcedencia electoral evidentemente no abarcaba en forma completa aquellos

4 Dicha facultad en materia electoral fue introducida por reforma constitucional de diciembre de 1977, dándosele facultad a la Suprema Corte para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público en los casos en que pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión. Al respecto estamos de acuerdo con Héctor Fix-Zamudio en que dicha facultad debiera suprimirse, sobre todo porque históricamente no es congruente debido a los sucesos acaecidos entre José Ma. Iglesias y Sebastián Lerdo de Tejada y por la existencia de una jurisdicción electoral. Véase Fix-Zamudio, Héctor, “Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano”, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, 2a. ed., México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1998, pp. 95 y 96.

derechos, sino tan sólo los electorales. Por ello, todos los restantes derechos políticos podían ser protegidos mediante esta acción de inconstitucionalidad.

A este respecto conviene recordar que la Suprema Corte de Justicia sostuvo en la primera sentencia emitida en acción de inconstitucionalidad (SAI 1/95) una concepción demasiado amplia de “materia electoral”, abarcando, desde nuestro punto de vista, aspectos propios de los derechos políticos como lo es el derecho de postular candidatos para consejero ciudadano por parte de los partidos políticos. Este criterio afortunadamente no fue unánime,⁵ pues la minoría, con la que coincidimos, se pronunció en el sentido que la improcedencia constitucional debía interpretarse lo más restrictivamente posible para permitir un mayor control constitucional, afirmando que ese derecho de postulación es un derecho político y permitiendo con ello el control de la Ley de Participación Ciudadana.⁶

La ampliación de nuestro ordenamiento jurídico consistió en la nueva regulación de las controversias constitucionales motivo de la misma reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994. Como novedad pueden indicarse dos situaciones. Por un lado, se otorgó legitimación constitucional a los municipios, ya que con base en el anterior texto no podían interponer una controversia constitucional, pues carecían de legitimación, aunque con los razonamientos dados en el “amparo Mexicali”⁷ de 1991 se vino a reconocer que para evitar que los municipios no quedaran totalmente indefensos, pues no podían promover el juicio de amparo ni las controversias, este último proceso resultó ser el único que podían hacer valer.⁸ Por otro lado, las controversias ya no se limitan al conflicto entre

5 Lo afortunado de esta no unanimidad es que el criterio minoritario manifestado mostró una disidencia que en determinado momento puede convertirse en un criterio mayoritario o unánime.

6 Resalta en este voto minoritario la sugerencia dirigida al Poder Revisor de la Constitución en el sentido de derogar dicha improcedencia, lo que posteriormente sucedió con las reformas publicadas el 22 de agosto de 1996.

7 Para una visión general sobre este caso puede consultarse el artículo de Manuel González Oropeza titulado “El amparo Mexicali”, *Semillero de Ideas*, Universidad Autónoma de Baja California, núm. 7, julio-septiembre de 1994, pp. 31 a 36.

8 Como también lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia en una tesis de jurisprudencia emanada de una controversia constitucional (3/93) en donde indica que antes de la reforma de 1994 los municipios ya tenían legitimación para intentar la acción de controversia constitucional “porque este alto tribunal, interpretando dicho precepto como a la sazón estaba vigente, había establecido criterio en el sentido de considerar al municipio como un poder, para efectos de que pudiera tener acción de constitucional”, véase *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, tesis Pleno XLIII/96, t. III, marzo de 1996, p. 262.

distintos niveles u órdenes de gobierno, esto es, Federación, estados y municipios, sino que ahora se reconoce que los órganos integrantes de tales órdenes de gobierno (antes esto era posible sólo a nivel de estados) también pueden tener conflictos entre sí, por lo que se les otorga legitimación, aunque en una manera parcial, para plantear sus posibles controversias.

Por otro lado, otro aspecto innovador y común a los dos procesos constitucionales a los que nos hemos referido consiste en la introducción de la declaración de invalidez cuando ocho de los actuales once ministros así lo consideren; es lo que en nuestra tradición jurídica denominamos declaración general de inconstitucionalidad.

La fecha 22 de agosto de 1996 constituye el último paso en el establecimiento de los instrumentos integradores del control constitucional, pues conjuntamente a la supresión de la improcedencia constitucional de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral se reformó el artículo 99 constitucional para establecer una serie de instrumentos procesales que tienen por objeto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41, fracción IV, garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, esto es, de los emitidos por las autoridades federales y locales electorales, de los cuales conocerá el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.⁹ Debemos advertir que se alude a los actos y resoluciones electorales, categorías jurídicas dentro de las cuales no cabe hablar de disposiciones jurídicas legales, al menos no desde este artículo; sobre esto regresamos más adelante.

Estos son, en resumidas cuentas, los instrumentos integradores del control jurisdiccional constitucional en México y son ellos los que permitirán crear los principios necesarios para un mejor desarrollo y entendimiento del control constitucional; a ellos haremos referencia en el siguiente apartado relacionándolos directamente con la materia electoral.

⁹ Lo que Fernando Franco considera como “el establecimiento expreso, por primera ocasión en nuestra historia jurídica, de órganos y medios de impugnación para el control constitucional de leyes, actos y resoluciones electorales.” Véase su artículo “Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996”, *Justicia Electoral*, vol. V, núm. 8, 1996, p. 39. En lo que coincide José Luis de la Peza llegando a afirmar que “se vino a llenar una importante laguna en cuanto al control de constitucionalidad en el ámbito electoral” con lo que se consolida de manera definitiva nuestro sistema de justicia electoral. Véase su artículo “Notas sobre la justicia electoral en México”, presentado en este mismo Congreso, pp. 1, 30 y 31 del original.

III. INSTRUMENTOS PROCESALES QUE INTEGRAN EL CONTROL CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL

Si aplicamos los anteriores comentarios a la materia electoral el resultado es el siguiente.

El juicio de amparo en su vertiente de control de constitucionalidad¹⁰ no es procedente en materia electoral, debido a una jurisprudencia que venimos arrastrando hace algún tiempo y que hoy en día resulta inaceptable, mediante la cual los derechos políticos no son derechos fundamentales, por lo que no es procedente el juicio de amparo.¹¹ Consideramos que esta improcedencia no es aceptable en nuestro ordenamiento jurídico sobre todo porque independientemente que la propia Constitución reconoce ciertos derechos políticos en el capítulo de las garantías individuales (como el de asociación y de petición para fines políticos), de conformidad con el artículo 133 constitucional ciertos instrumentos internacionales con contenido de derechos humanos forman parte del ordenamiento jurídico y entre ellos encontramos la Convención Americana de Derechos Humanos, en donde se reconocen tanto los derechos políticos como los civiles. Somos de la opinión que un criterio basado en una relativa explicación histórica no puede servir de fundamento para sostener con tanta falta de crítica una semejante incongruencia.

Las controversias constitucionales tampoco son procedentes en materia electoral,¹² ya que el nuevo texto de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 indicó que la Suprema Corte conocería de las controversias “con excepción de las que se refieran a la materia electoral”. Somos de la opinión que esta improcedencia constitucional no es correcta, sobre todo porque mediante este proceso debiera ser posible impugnar lo que la Constitución denomina “disposiciones generales” (en la que parecen predominar los reglamentos), pues también ellas pueden contradecir la Constitución si posibilitan la invasión de competencia de deter-

10 De acuerdo con la división funcional realizada por Héctor Fix-Zamudio. Véase “Estudios sobre la jurisdicción constitucional mexicana” en su libro *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964, pp. 201 a 203; posteriormente publicado en “Las garantías constitucionales en el derecho mexicano”, *Amario Jurídico*, México, núms. III y IV, 1976-1977, p. 69.

11 Esta tesis de jurisprudencia dice: “La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales”, véase *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, t. VI, materia común, tesis 219, p. 149.

12 Recuérdese que antes de la reforma de 1994 el texto constitucional no establecía ninguna improcedencia y mucho menos electoral en relación con este proceso.

minado órgano público, como podría suceder si se expidiera un reglamento en materia electoral por el Ejecutivo Federal, que fuera de la competencia del Ejecutivo local. En este supuesto la controversia debe permitirse, porque se trata, ya dijimos, de un control que tiene por objetivo depurar el ordenamiento jurídico, pero también porque si sólo procediera la acción de inconstitucionalidad, los órganos legitimados para hacer valer este proceso no son los más idóneos.

Por tanto, los instrumentos que integran el control de constitucionalidad en materia electoral son la acción de inconstitucionalidad y los medios de impugnación electorales, y a ellos nos referiremos en el siguiente apartado.

IV. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES

Antes de entrar a desarrollar estos instrumentos de manera particular, quisiera hacer unas aclaraciones y sentar algunos principios generales sobre el control constitucional.

Por lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad, como su improcedencia estaba prevista en la Constitución casi nada se hizo, salvo el caso de determinar la noción de materia electoral para determinar la procedencia de una acción. No obstante, con la reforma de agosto de 1996 que suprimió tal incompetencia la situación cambió radicalmente, a grado tal que podemos decir que de las resoluciones emitidas a diciembre de 1997, sólo la SAI 1/96 no tiene que ver con la materia electoral, pues mediante ella se impugnó la Ley General de Seguridad Pública. Esto obedece, sin lugar a dudas, a la legitimación que se otorgó a los partidos políticos y al momento electoral por el que México atraviesa.

Debemos advertir que la acción de inconstitucionalidad es un proceso en el que se estudia la contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, tal y como lo dispone el artículo 105, fracción II, en su preámbulo, pero que en materia electoral se refiere a un tipo específico de norma general, esto es, a las leyes electorales, de conformidad con el segundo párrafo del inciso f) del mismo precepto. A este respecto, tal y como está redactado, este párrafo es contradictorio ya que al disponer que “la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo” produce una confusión,

pues dicho artículo hace referencia a dos vías, a la acción de inconstitucionalidad y a las controversias constitucionales. Más bien, creemos, se quiso hacer referencia al apartado II.

Además, hay que entender que esta vía se refiere a la impugnación directa y abstracta de una ley, pues en relación con los actos y resoluciones electorales que violen tanto normas constitucionales como legales, la vía procedente son las impugnaciones ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Es más, este Tribunal Electoral es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 referente a la acción de inconstitucionalidad de las leyes, la máxima autoridad jurisdiccional electoral (artículo 99, preámbulo y fracción III), afirmación esta última que merece alguna reflexión.

Sostener la anterior afirmación, plasmada en la norma constitucional, produce al menos la interrogante de si efectivamente el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional electoral, sobre todo en lo que respecta al tema de la constitucionalidad.

El mismo texto constitucional establece la salvedad, según la cual el Tribunal Electoral no es máxima autoridad en lo que el artículo 105, fracción II, se refiere, esto es, en la inconstitucionalidad de leyes electorales. Lo anterior puede significar, en consecuencia, dos cosas. Una de ellas que en lo que hace a la legalidad, ya no constitucionalidad, es autoridad máxima y, la otra, que en todo lo que no sean leyes en sentido amplio (reglamentos, decretos del Poder Legislativo u otras disposiciones generales) también es máxima autoridad, es decir, respecto de actos y resoluciones electorales; consecuencias que, sin embargo, no son del todo correctas de acuerdo con la normativa constitucional.

La facultad que tiene el Tribunal Electoral en materia de constitucionalidad de actos jurídicos que no son leyes no le da la categoría de autoridad máxima, ya que cuando sustente una tesis sobre la constitucionalidad de actos o resoluciones electorales o sobre la interpretación de algún precepto constitucional que esté en contradicción con la sostenida por una de las dos salas o por el pleno de la Suprema Corte de Justicia (principalmente este último, pues es el órgano que conoce de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral), el órgano que decide definitivamente la denuncia de contradicción formulada por cualquiera de los ministros, las salas o las partes, es el propio pleno de la Suprema Corte de Justicia (artículo 99, párrafo 5o. constitucional).

En cambio, la facultad de legalidad de los actos y resoluciones electorales otorgada al Tribunal Electoral pareciera estar de acuerdo con la afirmación de máxima autoridad. Sin embargo, lo anterior no puede sostenerse de manera total, pues está sujeto a que el Tribunal Electoral al ejercer su facultad no interprete un precepto de la Constitución que pueda contradecir lo ya interpretado por las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia, pues en tal caso también será motivo para denunciar una contradicción de tesis ante el pleno de la Corte, lo que también pone en entredicho la afirmación que comentamos.

Podemos advertir, entonces, que en relación con estas dos facultades el Tribunal Electoral se encuentra en una posición cercana a la de los tribunales colegiados de circuito, aunque la denuncia de contradicción no sea un recurso que pueda dar como resultado la anulación de la resolución combatida, pues lo que se resuelva en la contradicción no será aplicado a los asuntos ya resueltos.

Si esto es así, no queda sino concluir que de conformidad con las normas constitucionales se trata de un tribunal de legalidad y no de constitucionalidad, pues además hay que considerar que las facultades que posee pueden ser ejercidas sin que expresamente lo establezca el artículo 41, fracción V, ni el 99, fracción III, constitucionales. Bastaría con lo indicado en los artículos 128 y 133 constitucionales, pues todos los jueces deben examinar la constitucionalidad de los actos jurídicos sujetos a su revisión, por lo que las facultades que tiene para interpretar la Constitución son similares a las que tienen todos los órganos jurisdiccionales vinculados por la norma constitucional.

Entonces, el Tribunal Electoral no es la máxima autoridad constitucional desde un punto de vista funcional, por lo que tampoco puede sostenerse de manera contundente que resuelva las controversias en forma definitiva e inatacable (artículo 99, párrafo 4o., constitucional).

Independientemente de lo anterior, hay algunos aspectos constitucionales que nos llevan a considerar que existe un intento de equiparación orgánica entre el Tribunal Electoral y la Suprema Corte que pudieran llevar a pensar que ambos son máximas autoridades. Queda claro que ambos órganos jurisdiccionales forman parte del Poder Judicial de la Federación (artículo 94 constitucional), lo mismo que el Consejo de la Judicatura Federal, los magistrados de circuito y los jueces de distrito. Sin

embargo, parece ser que la posición del Tribunal en cuanto órgano especializado es similar a la de la Suprema Corte.

Un aspecto que sobresale en este sentido es que tiene facultad para expedir su reglamento interno y acuerdos generales para su adecuado funcionamiento (artículo 99, párrafo 7o., *in fine*). De la misma manera los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral deben satisfacer los mismos requisitos de elegibilidad que los ministros de la Corte, aunque duraran en el cargo diez años.

Asimismo, los magistrados electorales de la Sala Superior, al igual que los ministros, gozan de fuero constitucional cuando se pretende proceder penalmente contra ellos (artículo 111 constitucional) y, finalmente, proponen su presupuesto al presidente de la Suprema Corte de Justicia para que lo incluya en el del Poder Judicial Federal (artículo 99, párrafo 7o.).

A pesar de lo anterior también orgánicamente presentan diferencias. Los magistrados electorales son electos por la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y si la Cámara de Senadores está en receso, la Comisión Permanente puede elegirlos, situación esta última que ya no es posible en el nombramiento de los ministros de la Corte (artículo 99, párrafo 8o.).

La administración, vigilancia y disciplina de los integrantes del Tribunal Electoral, a diferencia de los magistrados de circuito y jueces de distrito que quedan sujetos al Consejo de la Judicatura Federal, están a cargo sólo de una comisión de dicho Consejo, en donde interviene el presidente del Tribunal Electoral, con la consecuente ausencia en las restantes actividades de un magistrado electoral en aquel organismo.

Por lo anterior, podemos concluir que ni funcional ni orgánicamente queda claro que el Tribunal Electoral sea máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

La propia Constitución también establece todo un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales (artículo 41, fracción IV), que en lo que aquí interesa es sólo respecto de lo constitucional.

Este sistema de medios de impugnación en materia constitucional queda establecido por las fracciones III y IV del artículo 99 constitucional que la ley de la materia desarrolla y está constituido por los siguientes instrumentos procesales en lo que a la garantía de constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales se refiere: el recurso

de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración respecto de la autoridad electoral federal, el juicio de revisión constitucional electoral en relación con las autoridades electorales locales y, por último, aunque de manera indirecta, el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos (artículo 3.2 LGS-MIME).

Por todo lo anterior, debemos indicar que existe una estrecha vinculación entre la acción de inconstitucionalidad y los medios de impugnación electorales derivada de su pertenencia al control de constitucionalidad, sólo que en el primer caso el objeto del control queda constituido por las normas de carácter general, esto es, las leyes, y en el segundo, por los actos y resoluciones electorales, lo que permite establecer una diferencia competencial.

Los actos jurídicos denominados leyes no representan ninguna particularidad y son fácilmente identificables. La dificultad la encontramos al tratar de señalar los actos y resoluciones electorales que pueden ser controlados constitucionalmente.

Los primeros, los actos, son aquellos emitidos por las autoridades electorales locales y federales, como pueden ser el registro de algún partido político, los acuerdos de organización electoral o los actos relacionados con el financiamiento público. La cuestión es que todos estos actos son impugnables ante las jurisdicciones electorales federales (recurso de apelación, juicio de inconformidad, recurso de reconsideración, juicio de protección de los derechos político electorales) o locales, salvo que en este último orden no se prevea el medio de impugnación, pues en ese caso se puede acceder directamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante el juicio de revisión.

Los segundos, las resoluciones, son las de naturaleza administrativa y jurisdiccional, esto es, las recaídas en recursos electorales tramitados ante autoridades electorales (recurso de revisión) y las emitidas por los tribunales electorales estatales (juicios de revisión constitucional). En este tipo de resoluciones quedan incluidos los actos electorales impugnados ante las jurisdicciones electorales locales.

Pues bien, como son procesos que pertenecen al control constitucional participan de su naturaleza, esto es, son procesos constitucionales y objetivos que llevan por finalidad resolver la contradicción entre dichos actos jurídicos electorales y la Constitución.

Son procesos constitucionales, por un lado, porque pertenecen al derecho procesal constitucional, disciplina que estudia los procesos que tienen por objeto la defensa de la Constitución mediante la reparación de las normas constitucionales cuando las mismas han sido transgredidas. Y efectivamente, se trata de dos procedimientos en los que se llega a la resolución de un conflicto entre normas jurídicas mediante principios comunes a todo proceso jurisdiccional.

Por otro lado, son procesos objetivos porque su contenido, esto es, su objeto, no está en estrecha relación con los derechos de los individuos, salvo el caso del juicio para la protección de los derechos político-electorales, como tampoco la legitimación ni los resultados del examen jurisdiccional. Dicho en otras palabras, son procesos cuyo objeto consiste en la depuración del ordenamiento jurídico, y su examen es ajeno a los alegatos tradicionales de derechos subjetivos, pues no hay intereses particulares que defender sino intereses objetivos relacionados con todo el ordenamiento jurídico; son procesos que realizan una labor de nomofilaquia.

La naturaleza del proceso objetivo ha sido puesta de manifiesto en la exposición de motivos de la reforma constitucional al artículo 105. En dos párrafos, el poder revisor de la Constitución indicó la naturaleza de este proceso constitucional de la manera siguiente:

A diferencia de lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias constitucionales, en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas, *las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés de preservar la supremacía constitucional.*

Más adelante, en otro párrafo se indica que:

En el juicio de amparo se tutelan intereses directos de los gobernados y sólo de manera indirecta se protege a la Constitución, mientras que los procedimientos instituidos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional se conciben como instrumentos de protección directa de nuestra carta magna. Esta es la razón por la que no se les ha conferido ninguna legitimación procesal a los particulares a fin de que participen en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, aun cuando no deja de reconocerse que las sentencias que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueden llegar a afectar a los particulares...

Por su parte, la propia Suprema Corte de Justicia también ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la naturaleza objetiva de las acciones de inconstitucionalidad y así, en la SAI 1/95, afirmó que “la controversia que se somete al conocimiento del Pleno no es entre partidos políticos, sino entre la Constitución y una ley secundaria, esto es, el problema en cuestión rebasa el plano de una mera controversia entre partidos, para ubicarse en el plano superior de defensa de la Constitución.”

Hay que resaltar que esta característica de objetividad a la que estamos haciendo referencia está presente en todas las etapas del proceso, desde su inicio hasta su resolución. Como no estamos ante un proceso subjetivo (salvo la excepción que ya indicamos), los particulares, en principio, no cuentan con legitimación, pues no son sus derechos los que se están controvirtiendo sino el derecho objetivo. Esto no quiere decir que no deban tenerla, pues existen casos en derecho comparado en donde se ha establecido; lo que sucede es que no es indispensable, pues normalmente cuentan con otro tipo de procesos en los que están legitimados y en donde se controvierten derechos subjetivos y cuestiones de legalidad. Nosotros somos de la idea que sería conveniente otorgarles legitimación activa en los procesos constitucionales, en el supuesto de que los particulares no puedan defenderse contra las normas jurídicas mediante otro tipo de procesos.

De cualquier manera, la legitimación en estos tipos de medios de impugnación obedece y debe obedecer a criterios objetivos, como por ejemplo que sean ciertos órganos los que velen por la depuración del ordenamiento jurídico y en concreto el órgano legislativo, pues como ya ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia la mayoría política no necesariamente tiene la razón jurídica; o el procurador general de la República que, como representante social debe velar porque las disposiciones jurídicas no se expidan en contravención de los intereses de la sociedad, aunque todavía no existe una consonancia jurídica de esta misión con su naturaleza orgánica; o los partidos políticos que también son representantes de la sociedad.

Por otra parte, en el desarrollo del proceso constitucional en cuestión también observamos que está presente la naturaleza objetiva, pues debido a que su objeto es la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, su desarrollo en buena medida no necesita del impulso procesal de las partes, sino del juez constitucional en lo que más sea posible. No queremos

decir que no sean necesarios actos procesales de las partes, pues las alegaciones y presentación de pruebas es fundamental, lo que queremos destacar es que una vez dada a conocer la irregularidad constitucional de una norma jurídica infraconstitucional el proceso debe tender a examinar su probable inconstitucionalidad tratando de expulsar del ordenamiento jurídico dicha norma que está viciada en su validez.

Finalmente, como se trata de una cuestión de validez, el resultado del examen debe ser, en caso de encontrarse que la norma es contraria a la Constitución y necesaria su expulsión, la nulidad absoluta; esto es, la norma deja de existir como si jamás hubiera existido y esta resolución tiene efectos generales, pues se trata de una norma con carácter general. Cuando estamos en presencia de un acto jurídico que no es una norma legal, ya sea un acto o una resolución electoral, la cuestión, en apariencia, parece cambiar, pues se trata de disposiciones jurídicas que no tienen la generalidad de una ley y por tanto los efectos no son generales, lo que no es del todo correcto, ya que en este supuesto también se produce la nulidad, sólo que respecto de un acto particular. La sanción, dicho en otras palabras, de un acto que contradice la Constitución es la misma que la de una ley, esto es, la nulidad, sólo que los efectos cambian, pues no tiene la naturaleza y generalidad requeridas.

V. EL INTERÉS OBJETIVO EN EL INICIO DEL PROCESO

De los aspectos objetivos nos interesa resaltar la etapa procesal con que da inicio el proceso y lo haremos refiriéndonos a dos medios de impugnación característicos del control constitucional electoral: las acciones de inconstitucionalidad y el recurso electoral de apelación.

1. *Acciones de inconstitucionalidad*

La ley que desarrolla este proceso¹³ nos muestra con claridad hasta dónde llega su carácter objetivo tratándose de los requisitos de procedibilidad y, por consiguiente, de la improcedencia de la pretensión de constitucionalidad.

En el artículo 11, primer párrafo, se establece que:

¹³ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de mayo de 1995.

el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. *En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.*

Para empezar, debemos hacer la distinción de la presunción respecto de los sujetos procesales.¹⁴ En relación con los demandados, son principalmente órganos públicos que no pueden comparecer personalmente sino que tienen que hacerlo a través de los funcionarios que los representan, pues se trata de personas jurídicas; es el caso de la Cámara de Diputados y de Senadores, órganos encargados en la elaboración de las leyes. Del mismo modo también resulta ser parte demandada el presidente de la República o el gobernador de la entidad federativa quienes comparecerán a través de los representantes que la ley determina y que pueden ser el secretario de Estado correspondiente, el jefe del departamento administrativo o el consejero jurídico del gobierno (último párrafo del artículo 11).

En el supuesto de los sujetos actores se complica un poco más esta presunción, pues hasta antes de la reforma de 1996, podían serlo el 33% de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores o bien de las legislaturas locales o del Distrito Federal. En estos casos no estamos propiamente ante representantes legales, sino ante diputados que comparecen y prueban su personalidad, nombrando un representante común para los subsiguientes actos procesales. El procurador general de la República cuenta con legitimación que le permite, aunque todavía no lo ha hecho, iniciar un proceso contra una ley o tratado internacional y es quien presenta los pedimentos correspondientes, aunque hay que reconocer que no deja de ser un funcionario público con funciones de representante de la sociedad. Finalmente, los terceros interesados pueden ser los organismos o personas indicadas como actores o demandados.

No obstante lo anterior, los problemas se presentan a partir de dicha reforma, pues se reconoce a los partidos políticos legitimación para impugnar las leyes electorales federales o locales y estos organismos públicos deben comparecer mediante representante, pero para saber en quién recae hay que acudir a su reglamentación interior (recuérdese, además,

14 La presunción a la que se hace referencia no es absoluta sino *iuris tantum*, por lo que admite prueba en contrario.

que anteriormente sólo se presentó una demanda en acción de inconstitucionalidad por el 33% de los diputados federales y todas las demás acciones fueron presentadas por partidos políticos).

Ya en la práctica, la Suprema Corte ha tenido que resolver los problemas inherentes a esta situación los cuales se resumen en dos aspectos; uno en relación con la presunción de la representación de los partidos políticos y otro respecto de la acreditación de la personalidad de quienes son representantes.

Muy tempranamente, en la SAI 5/96, la Suprema Corte de Justicia sostuvo que tratándose de partidos políticos las facultades de representación estaban establecidas en sus respectivos estatutos que “al no constituir leyes deben probarse”, o lo que es lo mismo, la presunción del artículo 11 no procede. Nosotros, en cambio, sostenemos lo contrario de acuerdo con los siguientes argumentos.

Debemos advertir que el artículo 11 tiene una función específica, ya que en él se establece el criterio a seguir en la representación cuando ésta exista y no en determinar cuándo debe darse la representación, por lo que dicho precepto va dirigido a la presunción de la representación una vez que ésta se ha dado y no a establecer criterios para su otorgamiento. En todo caso, si algo se dice en relación con la representación es que los funcionarios que comparecen son los facultados “en términos de las normas que los rigen”, lo que debe entenderse como una referencia a las normas que determinan la representación de un determinado órgano colectivo que la necesite, pero nunca pronunciándose sobre la norma que debe establecerlo. Entonces, una vez que la representación se produce la presunción podrá aplicarse de acuerdo con esas normas, por lo que no es admisible el criterio de la Corte.

Lo más criticable es el pronunciamiento de la Suprema Corte a favor de que las presunciones a que se refiere el artículo 11 sean sólo las legales. Con esto da una interpretación restrictiva al artículo 11 inadmisibles, pues ya vimos que únicamente habla de normas. Los estatutos ciertamente no son leyes, pero son normas en las que encontramos establecido el régimen de representación de los partidos políticos y a ellas hay que estar. Para efectos de la representación y su presunción deben considerarse como leyes.

Además, la Corte llega a sostener que como no constituyen leyes deben probarse, lo que entendido en sentido contrario significa que las leyes

no deben probarse y por consiguiente que la presunción basada en normas legales es *iure et de iure* sin admitir prueba en contrario, lo que desde luego rechaza el artículo 11. Este precepto posibilita la prueba en contrario también en el caso de la representación establecida en ley, pues no es posible llegar a otra conclusión si tomamos en cuenta que puede darse el caso de que se haga valer una ley que no fuera la que determinara la representación o bien que ésta hubiera sido abrogada.

Para terminar de comentar lo sostenido en esta resolución debemos referirnos a la afirmación de la Corte en el sentido que la presunción no cobró vigencia porque se estaba ante un procedimiento que debía resolverse de plano en 15 días naturales, según lo dispuesto en el artículo segundo transitorio de la reforma producida en agosto de 1996, siempre y cuando la ley electoral impugnada se hubiera expedido antes del 1o. de abril de 1997, como efectivamente sucedió. El fundamento principal es que no se contó con la posibilidad legal para que los interesados con derechos opuestos al promovente pudieran destruir la presunción.

Desde nuestro punto de vista no estamos ante una tramitación de plano, porque esto significaría que no existe trámite alguno, sino que más bien se trata de un procedimiento abreviado. Además, si llevamos el argumento de la Corte a su máxima expresión significaría que siendo un procedimiento en el que no se puede demostrar nada en contrario, caerían otras prescripciones legales, como la oportunidad de probar o cualesquiera otras, que no están desechadas sino abreviadas.

Consideramos que si no se tiene tiempo para destruir la presunción, con mayor razón se debe sostener su procedencia. Con esta opinión, ciertamente, estaríamos excepcionando lo establecido en el artículo 11, pero lo importante es provocar la posibilidad de entrar al conocimiento de una transgresión constitucional, sin detenernos en tantos detalles de pruebas en contrario, pues en todo caso consideramos que prima la presunción sobre la prueba en contrario. Cuando se tiene tiempo se puede probar que algo no es cierto, pero el que no lo haya no puede llevarnos a destruir la presunción, sino sencillamente a estar a favor de ella por un criterio de objetividad.

Este criterio de la Suprema Corte con el que no estamos de acuerdo lo volvió a aplicar en la SAI 9/96, al sostener que la representación establecida en un estatuto debe probarse, por lo que siguiendo lo dispuesto en el estatuto del partido político correspondiente, que en este caso era el Par-

tido Acción Nacional, sostuvo que sólo tenía legitimación el presidente de dicho partido y no el secretario que también había firmado el escrito de demanda, por lo que era improcedente la pretensión respecto de este último. Esto, desde nuestro punto de vista, es llevar demasiado lejos el anterior criterio, pues la petición del secretario era idéntica a la del presidente. Lo que sucede es que la Suprema Corte quedó encerrada en su mismo criterio, que desafortunadamente, además de erróneo es formalista.

Esta misma resolución introduce a la Corte en el segundo aspecto que comentábamos líneas arriba, la acreditación de la personalidad, que también tiene sus problemas.

Antes que otra cosa, debe quedar claro que no debemos confundir la presunción en el supuesto de la representación con la presunción en la acreditación de la personalidad. Sólo a la primera hace referencia el artículo 11. Luego entonces, no es posible aplicar el criterio de presunción, en el que encontramos aspectos de objetividad, a la acreditación de la personalidad, con lo que estamos de acuerdo, pues lo que no se puede hacer es presumir que quien firmó es quien dice ser; a tanto no puede llegar la objetividad de un proceso de control constitucional.

La Corte, a este respecto, ya sostuvo en su sentencia 3/97 que la presunción del artículo 11 no es aplicable tratándose de la acreditación de la personalidad, ya que dicho precepto “permite presumir facultades y capacidad de quienes promueven en representación del actor o demandado, pero no para presumir un hecho determinado como lo es el cargo con el que se ostenta quien suscribe la demanda y la existencia y registro del partido político de que se trata.”

De cualquier manera, no queremos dejar de indicar las particularidades de este criterio establecido por la Corte. En esta misma SAI 9/96 se sostuvo que bastaba para la acreditación de la personalidad la copia autorizada por el IFE en que aparecían los firmantes de la demanda como secretario y presidente de un determinado partido político. Entonces, es de concluir que dicha copia tenía valor pleno, lo que desde luego es contrario a los principios procesales, que nos indican que el valor probatorio que tiene este documento es meramente indiciario. En cualquier caso, en estricto rigor y no habiendo criterio de objetividad por aplicar, se debió haber requerido a los promoventes para que acreditaran plenamente su personalidad.

En época posterior, SAI 3/97, la Corte reconoció que las copias sólo tenían un valor de mero indicio, como expresamente lo sostuvo; sin em-

bargo, en aras de seguir aplicando su criterio anterior llegó a la conclusión que hacían fe plena relacionadas con un hecho notorio como lo es que el PRD cuenta con registro definitivo ante el IFE y que el presidente de la dirigencia nacional es quien suscribe. Nosotros consideramos que en estricto sentido debió aplicarse la prevención a que hace referencia el artículo 64 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105. Al no seguirse este criterio se están transformando los principios procesales que conocemos hasta ahora y que en el caso en especie no pueden suplirse por un criterio de objetividad que flexibilice estas normas. Se excepciona este principio con un criterio absurdo, pues si en verdad es un hecho notorio no tendrían que presentar prueba alguna, así sea una copia; bastaría con la lectura del periódico del día. Pero de cualquier manera, queda la preocupación fundada en que el registro de un partido puede no ser un hecho notorio, como sucedería si se hubiera obtenido en una fecha reciente al escrito de demanda, no pudiendo acreditar su personalidad con sólo presentar una copia simple. Esto implica una dualidad contradictoria de criterios y una evidente desigualdad. Insistimos, lo que debió hacerse es prevenir al partido político para que acreditara plenamente su personalidad mediante la certificación de un documento, como sucedió en la SAI 10/96.

2. Recurso de apelación

Este medio de impugnación se encuentra establecido en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicada el 22 de noviembre de 1996, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 99, fracción III, de nuestra Constitución. Este recurso procede en contra de actos y resoluciones de los órganos del Instituto Federal Electoral que causen perjuicio al partido político o agrupación política con registro y que teniendo interés jurídico lo promueva, así como para impugnar las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión, durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales (artículos 34 y 40 LGSMIME).

En lo que al control constitucional electoral se refiere y en concreto en relación con el interés objetivo, resalta una reciente resolución (RAP 01/98) emitida en recurso de apelación por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que se resuelve que es improcedente el recurso interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional en contra del acto del Consejo General del IFE que acuerda la

existencia de la Unidad Técnica de Contraloría Interna del mismo IFE y por el que se crea una comisión del Consejo General para dar seguimiento a las actividades de dicha Unidad Técnica. El fundamento legal aplicable fue el referente a la falta de interés jurídico del actor, esto es, del partido político, de acuerdo con el artículo 10.1 b), que indica que los medios de impugnación previstos en la LGSMIME son improcedentes “cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico del actor”.

Dos fueron los argumentos presentados por el Tribunal Electoral. Entraremos a analizar el segundo de ellos porque consideramos que dependiendo de su respuesta entraremos a examinar el primero con más fundamentos.

En el segundo argumento se afirmó que el planteamiento del actor adolecía del elemento de utilidad o idoneidad, ya que

el sistema de medios de impugnación en materia electoral no está previsto para el *control genérico de la legalidad de los actos de las autoridades electorales*, sino en los casos concretos en que con los actos considerados ilegales o irregulares se considere afectado ilícitamente un bien jurídico perteneciente al acervo de quien promueve la instancia correspondiente.

El voto minoritario formulado por dos magistrados (José Luis de la Peza, presidente y José de Jesús Orozco Henríquez, al cual se adhirió José Fernando Ojesto Martínez Porcayo) no entró a considerar este argumento en lo general, sino que se dirigió a verlo en sus aspectos concretos, es decir, en lo relativo a que los actos afecten un bien jurídico. Consideramos que en aquella afirmación se parte de la idea de que un control genérico de legalidad de ciertos actos electorales no es aceptable y lo contrapone a un control concreto de actos ilegales. Desde nuestro punto de vista esto no es aceptable, porque lo genérico no es lo contrario de lo concreto (sino de lo especial), al menos en el control constitucional. Lo que sí se contrapone es un control abstracto a un control concreto, por lo que consideramos que la idea que prevalece en aquella afirmación es que ciertos actos electorales no pueden controlarse de manera abstracta, esto es, sin que haya un acto de concreción de por medio, como podría suceder si se acepta que el partido político no tiene derecho alguno que hacer valer y menos la afectación de ese mismo derecho. A nuestro modo de ver resulta poco claro este argumento, porque el control constitucional puede darse tanto de forma abstracta como concreta y en el caso que

analizamos se trata de un control abstracto (no general), que en determinado momento puede llegar a ser concreto si se aplica dicho acuerdo, pero esto no debe imposibilitar el control constitucional de un acto una vez que se haya emitido, aunque no se haya aplicado.

El problema, mal planteado en la afirmación que comentamos del Tribunal Electoral, se encuentra en que siendo un control concreto no se hacen valer ciertos derechos, como debiera ser siguiendo una tradicional concepción del control de legalidad, pero quizá no cuando el control es constitucional, pues la afectación no necesariamente aparece al aplicar dicho acto, puede surgir desde el momento mismo de su emisión. Entramos, en consecuencia, a la primera de las afirmaciones del Tribunal Electoral.

Sostiene el Tribunal Electoral que no se satisface el requisito del interés jurídico “porque el partido político actor no aduce en su demanda que con el acuerdo impugnado se haya conculcado algún derecho sustancial concreto que corresponda a su acervo jurídico tutelado por la ley”. No se hace mención, continúa, de “los derechos del partido que considera afectados en forma evidente, es decir, las prerrogativas correspondientes a su ámbito de derechos como persona moral”.

En este sentido, el partido político “no alega, ni este tribunal advierte que con el acuerdo impugnado en apelación se produzca la afectación inmediata y directa de algún derecho subjetivo del partido demandante, ni que la ley lo faculte para combatir por sí su ilegalidad, a pesar de no resentir ninguna afectación”.

El voto minoritario entra a contestar esta parte con mucho acierto, aunque no llegó a donde debería si hubiera seguido los principios inherentes al control constitucional y que es lo que a continuación pretendemos hacer. En principio, este voto se centra en criticar un apartamiento del Tribunal Electoral respecto de otro criterio anterior en donde se invocó la falta de interés jurídico del partido político actor (RAP 010/97), llegando a desestimarse y no exigirse la afectación inmediata y directa. Es más, llegó a reconocerse que la intención del legislador fue que no quedaran actos sin impugnar.¹⁵ A nuestro modo de ver quizá el cambio de criterio

15 En otro recurso (RAP 09/97) en donde el PRI impugnó el acuerdo del Consejo General del 25 de marzo de 1997 en que se “exhortaba” a las autoridades federales, estatales y municipales para que suspendieran la publicidad de sus programas de gobierno 30 días antes de la celebración de las elecciones del 6 de julio del mismo año, la Sala Superior del Tribunal Electoral resolvió que el PRI estaba legitimado para interponer el recurso debido a que contaba con una acción para la tutela de los “intereses difusos”, mediante la cual se procuraba la protección de intereses de grupos de personas que no tenían organización ni personalidad jurídica propia, sino que se determinaban por fac-

no es erróneo, pues no queremos un tribunal que tenga que sujetarse todo el tiempo a su anterior criterio; la jurisprudencia debe ser cambiante y a eso pudiera obedecer este nuevo criterio. Lo que sí debe ser objeto de las más agudas críticas es que en la resolución no se haya reconocido este cambio de criterio, pues además de dar una impresión de desconocer sus anteriores tesis provoca una confusión, pudiendo darse el caso que en otra resolución posterior se sostuviera el primer criterio. Creemos que si la intención fue apartarse de la anterior interpretación, debió haberse indicado de manera expresa y contundente.

Aparte de lo anterior, el voto minoritario continúa desestimando este criterio con base en tres argumentos que pasamos a exponer.

En el primero de ellos se hace ver que indebidamente se pretenden trasplantar criterios sobre el interés jurídico que si bien son viables en relación con el juicio de amparo, en donde se está ante la protección de garantías individuales, no lo son en el sistema de medios de impugnación en materia electoral, ya que las normas sustantivas y adjetivas así como el interés que se protege son de orden público. Por tanto, no deben utilizarse los criterios del amparo, máxime que este medio de defensa no ha sido procedente para controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos electorales. Finalmente, indican que si el propósito del legislador hubiera sido que accedieran a la justicia electoral únicamente los afectados en sus derechos subjetivos, así lo hubiera establecido.

tores *coyunturales* o genéricos y en este tipo de acción se encontraba la ejercida por los partidos políticos. Además, continúa sosteniendo el Tribunal Electoral, se dedujo que con el exhorto se podía afectar su acervo jurídico sustantivo dentro del cual se encontraba la prerrogativa de buscar el sufragio de los ciudadanos. Para mayores detalles véase Carbonell Sánchez, Miguel, "Equidad electoral y actos de autoridad. Una perspectiva constitucional", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, Escuela Libre de Derecho, núm. 21, 1997, pp. 806 a 811, autor con el que coincidimos en que es en beneficio del Estado democrático de derecho encontrar argumentos para entrar al estudio del recurso en mención, pero del cual disintimos al considerar a los partidos políticos como instrumento poco idóneo para canalizar los intereses sociales, ya que a nuestro parecer es un aspecto positivo que esto sea así, pues de lo contrario, como los partidos políticos son los únicos legitimados para interponer el recurso, el interés social ni siquiera tuviera una débil defensa. Tampoco queremos llegar a sostener que debiera darse una legitimación abierta, lo cual conlleva ciertos inconvenientes que ahora no podemos entrar a comentar. Por lo demás, debemos advertir que el Tribunal Electoral toma en consideración criterios anteriores que consideramos contradictorios, ya que en el RAP 01/98 se preocupa por mencionar que no se está ante un criterio de interés difuso, pues ello lo llevaría indefectiblemente a admitir el recurso, pero en esta misma resolución también encontró la afectación del acervo jurídico sustantivo así como una prerrogativa del partido político, sin embargo si hay un interés difuso difícilmente podemos encontrar un derecho concreto.

En términos generales estamos de acuerdo con este argumento del voto minoritario. El juicio de amparo es un instrumento que está principalmente dirigido a la protección de los derechos fundamentales y en donde, si bien encontramos un aspecto de control constitucional de las leyes, éste se realiza con base en la protección de los derechos fundamentales de la persona, por tanto, no participa de la misma naturaleza que el control constitucional electoral y menos sabiendo que la jurisprudencia ha negado la procedencia del juicio de amparo en materia electoral.

Lo que debemos resaltar es la noción a la que se hace alusión, esto es, al interés de orden público, al que hacen mención los disidentes, pero que no se detienen a desarrollar, lo que quizá hubiera sido muy productivo.

Por nuestra parte somos de la opinión que no precisamente la ley debe indicar que se requiere la afectación de un derecho subjetivo para que determinados sujetos accedan a la justicia electoral, como lo sostienen los autores del voto minoritario, sino que, por un lado, eso puede ser un criterio jurisprudencial y, por otro lado, tampoco es admisible que lo haga la ley, pues como el mismo voto lo reconoce se trata de un interés de orden público, lo que excluye la aceptación de la afectación de un interés, así sea determinado en la ley.

El segundo argumento del voto minoritario consiste en que aceptar un criterio restrictivo como el que sostiene la mayoría significaría obstaculizar el acceso a la justicia electoral, limitándose el derecho a la tutela judicial efectiva e impidiendo el cabal funcionamiento del sistema de medios de impugnación en materia electoral, que tiene por objeto la sujeción de todos los actos y resoluciones electorales a los principios de constitucionalidad y legalidad.

A nuestro entender, nuevamente coincidimos con este criterio del voto minoritario, aunque convendría indicar que tratándose de un control constitucional se debe pretender un acceso amplio con tal de depurar el ordenamiento jurídico y ello se logra con criterios amplios y no restrictivos. No podemos dejar de mencionar que al hablarse de “tutela judicial efectiva” se está siguiendo la terminología española en su artículo 24.1 constitucional,¹⁶ en el sentido que los jueces tienen como obligación, y los individuos como derecho, proteger los derechos de éstos, lo que desde luego

16 A la letra dice: “Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.”

no establecimos de manera expresa en nuestra normativa constitucional; nosotros tendríamos que hablar, más bien, de la exacta aplicación de la ley y de las formalidades del procedimiento, lo que puede traducirse en una “correcta protección judicial.” Debemos advertir que esta correcta protección judicial, al igual que la tutela judicial efectiva española, incluye tanto el acceso a la justicia como la efectiva protección una vez que ya se accedió a la misma.

El tercer argumento del voto minoritario es, con mucho, el más elaborado; es la parte en que los autores de este voto construyeron un principio en materia de control constitucional que, sin embargo, adolece de algunos aspectos. Dividiremos este tercer argumento de la minoría en dos partes, pues aun cuando están estrechamente vinculadas ameritan comentarios diversos.

Por un lado, los disidentes sostuvieron que de una interpretación sistemática y funcional de los preceptos constitucionales y legales, para dar por cumplido el interés jurídico en los casos en que el actor sea un partido político nacional debe “bastar que éste alegue que determinado acto de una actividad electoral federal no se ajusta a las disposiciones constitucionales y/o legales aplicables”, particularmente cuando a las “entidades de interés público”, como son los partidos políticos, el orden jurídico no les otorga legitimación más que para el recurso que interpusieron de apelación. Por ello, los partidos políticos, únicos legitimados, “representan un interés en beneficio de la ley” para que prevalezca la juridicidad en la actuación de la autoridad electoral federal.

Estamos de acuerdo con este criterio. Sobresale el argumento según el cual siendo los partidos políticos “entidades de interés público”, con ello es suficiente para que impugnen un determinado acto de autoridad electoral que consideren contrario a la Constitución, no debiendo exigirles un interés particular. Con base en esta idea el mismo voto minoritario considera que siendo los partidos políticos los únicos legitimados, ellos representan un “interés en beneficio de la ley”, con lo cual ya no estamos tan de acuerdo.

Una contestación que podríamos dar a la opinión mayoritaria consistiría en que de buscarse un derecho y una afectación en el control constitucional éstos se encuentran en los siguientes aspectos. El primero sería un derecho a la preservación constitucional y el segundo una afectación al ordenamiento jurídico tan pronto se controvierten dos normas, esto es, una infraconstitucional y otra constitucional.

En lo que a la argumentación del voto minoritario se refiere, hay que indicar que en el control constitucional los partidos políticos no representan un interés público en sí mismos, por más que sean los únicos legitimados para interponer el recurso de apelación. En todo caso actúan como representantes de ese interés, pero no como sus titulares. El interés que existe es ciertamente público, pero lo es por tratarse de un interés constitucional que en determinado momento materializan, concretan o ejercen los partidos políticos.

El interés de que hablamos, entonces, es un interés autónomo que pueden ejercer los partidos políticos, pero un interés en beneficio no de la ley, sino del ordenamiento jurídico, pues debemos recordar que hablamos de la constitucionalidad de los actos jurídicos electorales, más que de su regularidad legal, y si nos refiriéramos a esta última regularidad tendríamos que hablar de un interés en beneficio de la legalidad, lo que tampoco es admisible. Por otra parte, el interés en beneficio de la ley puede ser más bien en su perjuicio si llega a comprobarse su contradicción con la Constitución.

Por ello debemos referirnos a un interés en beneficio de la constitucionalidad, que para nosotros es mejor concretar en un interés en beneficio del ordenamiento jurídico que se traduce en un interés objetivo que tiene una naturaleza autónoma y que por tanto un determinado sujeto, en este caso el partido político puede ejercer. Este interés es autónomo porque es producto del control constitucional, pues se trata de evitar que una norma o acto contravenga la Constitución; hay, entonces, un interés objetivo en la depuración de nuestro ordenamiento jurídico.

Y si es un interés autónomo no existe vínculo de dependencia con los sujetos legitimados. Legitimación e interés son dos instituciones jurídicas distintas, ya que se puede estar legitimado pero no tener interés o bien tener interés pero no estar legitimado.

Otra característica importante de este interés autónomo es que permite llevar esta concepción objetiva a todas las etapas del proceso y no quedarse sólo en su inicio, como hemos visto en esta ocasión; muestra de lo anterior podría ser una suplencia amplia en los preceptos o conceptos de invalidez o la extensión de la invalidez o revocación de la resolución a otros actos no impugnados.

Por último si seguimos las anteriores consideraciones evitaremos decir, como lo tuvo que sostener la minoría del Tribunal Electoral, que el

“interés en beneficio de la ley tiene carácter residual”. En efecto, en el voto particular se sostuvo que el interés que se les reconoce a los partidos políticos no se traduce en un interés omnímodo que pretendiera convertirse en un control genérico de la legalidad, sino en una legitimación residual o accesorio. Con esto el Tribunal Electoral viene a derrumbar su anterior construcción, pues continúa sosteniendo que el interés de los partidos políticos sólo está excluido cuando existen sujetos legitimados expresamente por la ley a través de algún medio de impugnación, pues en este caso actúan como titulares y no como representantes de un interés personal o de un derecho sustancial que haya sido infringido. Por tanto, al tener carácter residual o accesorio no se entra en contradicción con la legitimación que tiene el ciudadano afectado en forma personal, inmediata y directa para promover un juicio de protección de sus derechos político-electorales.

A nuestro modo de ver, no es un problema de suplantación de legitimación, sino que es una cuestión independiente de la legitimación o afectación, pues aparte de ello existe un interés objetivo por depurar el ordenamiento jurídico, lo que puede ayudar al desarrollo del proceso constitucional respectivo. Los legitimados son los designados por la ley, pero el interés que ellos representan al tener dicha legitimación es objetivo y distinto.

VI. CONCLUSIONES

Primera. El control constitucional en México es un área de estudio de reciente aparición si tomamos en consideración que está integrado por procesos constitucionales en los que se estudia principal y directamente la regularidad constitucional de una norma infraconstitucional.

Segunda. Antes de 1994 el control constitucional en materia electoral no existía, pues sólo se podía enjuiciar una norma legal mediante el juicio de amparo, que es improcedente en cuestiones electorales.

Tercera. A partir de 1994 existe un proceso constitucional, la acción de inconstitucionalidad, que si bien fue improcedente en materia electoral hasta agosto de 1996, era procedente para cuestiones de naturaleza política distintas a las electorales.

Cuarta. Es hasta agosto de 1996 que tenemos un control constitucional en materia electoral, pues se suprimió la improcedencia constitucional de la acción de inconstitucionalidad y se crearon recursos en materia elec-

toral que llevan por objetivo revisar la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales.

Quinta. Hoy en día podemos decir que gracias al control constitucional, tal y como se encuentra establecido, estamos viviendo la Constitución, esto es, nos estamos preguntando frecuentemente cuál es el contenido de las normas constitucionales o bien lo estamos determinando. Mucho contribuyen a esto los sujetos legitimados en estos procesos.

Sexta. El excesivo dinamismo constitucional por el que atravesamos se regularizará en cuanto nos acostumbremos a tener cerca e interpretar correctamente nuestra Constitución, para lo cual debemos ir sentando los principios que informarán este control constitucional.

Séptima. Uno de los principios del control constitucional es el “interés objetivo”, que consiste en la depuración objetiva de nuestro ordenamiento jurídico y que encontramos presente en todas las etapas del proceso constitucional.