

---

# EL CONOCIMIENTO Y LA RESOLUCIÓN DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN CONTRA DE LEYES ELECTORALES POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN PRIMERA INSTANCIA (Una propuesta de reforma constitucional y legal)

---

*Eduardo FLORES PARTIDA\**

SUMARIO: I. Planteamiento del tema; 1. La intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral; 2. Antecedentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano de control constitucional; 3. Génesis y evolución de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral; 4. Las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral; 5. Los tipos de control constitucional que ejercen los órganos jurisdiccionales en materia electoral. 6. Los puntos de contacto de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales en materia electoral; 7. La postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 8. Propuesta de reforma constitucional y legal en materia electoral a manera de conclusiones; II. Bibliografía.

## I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

El segundo párrafo del artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que cuando la Suprema Corte de

---

\* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, con la colaboración del Lic. José Alfonso Andrade Cano, Secretario Relator-Investigador del Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del propio Tribunal.

Justicia de la Nación, conoce de una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley electoral, el Ministro que instruye el proceso puede solicitar opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Una primera lectura de la referida disposición legal orilla a pensar que es un contrasentido que el más Alto Tribunal del país, cuyas funciones en la actualidad, se inscriben en el orden de un Tribunal Constitucional, que lo coloca por encima de cualquier órgano jurisdiccional, pueda recabar una opinión de un órgano judicial que se supone inferior —aunque orgánicamente no está subordinado— ya que de ser acogida la opinión del Tribunal Electoral, eventualmente se plasmaría en sus resoluciones, desvirtuándose con ello la pureza de la jurisdicción y sería contrario a la neutralidad de la gestión que supone su actual carácter.

Sin embargo, una conclusión semejante no reflejaría lo que pretendía el Poder Revisor en la reforma electoral de 1996, toda vez que al establecer el dispositivo legal previsto en el segundo párrafo del artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se tenía en mente instituir controles intraorgánicos dentro del Poder Judicial, en la más pura concepción de Loewenstein, sino que tenía presente distribuir competencias entre diferentes órganos de control constitucional, ya que a la par que se había consagrado para la Corte la facultad de conocer y resolver acciones de constitucionalidad en materia electoral, se había creado un tribunal al cual se le había dotado con el carácter de órgano jurisdiccional especializado en lo electoral para resolver sobre la constitucionalidad de actos y resoluciones en esta materia.

Efectivamente, como lo reveló el Constituyente Permanente en su exposición de motivos, la reforma electoral de 1996 perseguía el establecimiento de un sistema integral de justicia electoral, con el objeto de que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujetaran, invariablemente, a lo dispuesto en el Pacto Federal, fijando una distribución competencial entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral.

Es así como el artículo 99 de la Constitución General de la República le confirió al ente judicial electoral, el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, no obstante, el grado otorgado no fue

el *máximo*, toda vez que el control constitucional de las leyes electorales se le atribuyó sólo a la Suprema Corte.

Vistas así las cosas, se estima que el paso dado por el Poder Revisor al otorgarle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la competencia constitucional de control de leyes electorales, debe evolucionar para hacer coincidir el postulado que se plasmó en el artículo 99 constitucional y que en congruencia con el texto del dispositivo constitucional ahora tenga el Tribunal Electoral, si bien no el carácter de *máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral*, sí por lo menos una participación que trascienda a la esfera jurídica de los justiciables involucrados en estos medios de impugnación, considerando, precisamente, que es un *órgano especializado del Poder Judicial de la Federación*, y que mejor que esta intervención, la tuviera conociendo y resolviendo en primera instancia de las acciones de inconstitucionalidad enderezadas en contra de leyes electorales, aprovechando la especialización con la que fue dotado, para que en aras de un perfeccionamiento en la jerarquización de las instancias y órganos que intervienen en la justicia electoral, se evite que los pronunciamientos que eventualmente vierta el Tribunal Electoral a petición de la Suprema Corte, queden en meras opiniones desprovistas de efectos vinculatorios para las partes en conflicto.

Para hacer posible este propósito, bastaría con una reforma constitucional y legal, como la que se propone en este trabajo, para que el control de leyes electorales se aplique biinstancialmente, como así acontece, verbigracia, en la regulación del juicio de amparo contra leyes, en cuyo juicio conocen en primera instancia el juez de distrito o el tribunal colegiado —según el supuesto competencial— y en última instancia (en revisión) la Suprema Corte.

Antes de formular la propuesta convendría repasar la evolución de la justicia electoral en nuestro país, destacando los antecedentes que en el conocimiento de esta clase de asuntos han tenido los órganos judiciales federales que actualmente tienen a su cargo el control constitucional de leyes, actos y resoluciones electorales; exponer sumariamente la génesis y el alcance de las acciones de inconstitucionalidad en esta materia, definir el tipo de control que ejercen, los puntos de contacto que tienen las resoluciones de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral, y de alguna manera sustentar que no resulta desatinado sugerir que un órgano que fue creado *ex profeso* para resolver cuestiones exclusivamente electorales tenga participa-

ción directa en la impartición de la justicia electoral en todas las instancias, sin dejar de postular y reconocer el carácter de órgano jurisdiccional límite que posee la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## 1. La intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no tuvo el control constitucional de leyes en la materia electoral durante muchas décadas, así lo ha sostenido Cetina Menchi cuando afirmó que:

“Con anterioridad a las reformas constitucionales efectuadas en agosto de 1996, (...) en cuanto a las leyes electorales, no se establecía control o medio impugnativo a través del cual se combatiera su inconstitucionalidad, incluso la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación se negó a conocer los juicios de amparo cuyo acto reclamado se hacía consistir en disposiciones electorales que, en sí mismas, se estimaban contrarias a la Constitución, argumentando que el juicio de amparo resultaba improcedente en materia político-electoral.”<sup>1</sup>

De la opinión transcrita, pudiera desprenderse que la Suprema Corte estuvo totalmente ajena a las cuestiones electorales; sin embargo, esto no es así, porque en el año 1977 se le confirieron atribuciones para conocer de asuntos relacionados con la materia, pero no en su carácter de órgano de control constitucional, sino como un órgano de opinión, como lo fue en el caso del recurso de reclamación (artículo 60 constitucional), y con una acotada participación sin efectos vinculatorios en el caso de la facultad de investigación que se previó en el artículo 97 de la Carta Magna.<sup>2</sup>

En efecto, las reformas constitucionales de 1977 establecieron la regulación, por una parte, del recurso denominado de reclamación

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999, texto de David Cetina Menchi, *El alcance del control de la constitucionalidad de las leyes electorales en el orden jurídico mexicano*, tomo III, p. 923.

<sup>2</sup> Después de la reforma, en lo que interesa, el precepto quedó redactado así: “Artículo 97. (...) Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Si la Suprema Corte de Justicia considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita una nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable. La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso”.

(artículo 60 constitucional), a más que adicionaron dos párrafos al artículo 97 constitucional (actualmente está regulado en el párrafo tercero), para dar paso a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación quedara facultada para practicar, de oficio,<sup>3</sup> la averiguación de algún hecho o hechos que constituyeran violaciones al voto público, cuando a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión, aunque cabe comentar que este precepto constitucional ha sido cuestionado,<sup>4</sup> e incluso, un sector de la doctrina ha propuesto su derogación.<sup>5</sup>

De las innovaciones constitucionales dio cuenta el maestro Carrillo Flores al prologar una obra que escribió González Avelar,<sup>6</sup> en

<sup>3</sup> Se ha considerado por la doctrina más calificada la inviabilidad del ejercicio de esta facultad, así Fix-Zamudio estimó que: “Sólo como un ejercicio de imaginación podríamos suponer que la Suprema Corte tenga la posibilidad de iniciar espontáneamente dicha investigación sobre las violaciones sustanciales en la elección del presidente de la República...” Instituto de Investigaciones Jurídicas, *A cien años de la muerte de Vallarta*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, texto de Héctor Fix-Zamudio: “Ignacio Luis Vallarta. La incompetencia de origen y los derechos políticos”, p. 24.

<sup>4</sup> El maestro Fix-Zamudio consideró que “...la adición al párrafo cuarto del citado artículo 97 constitucional en la reforma de diciembre 1977 (...) además de desconocer la experiencia de la falta de aplicación del precepto original en la investigación sobre cuestiones electorales, la utilización improbable de las nuevas facultades que se otorgan a la Suprema Corte de Justicia implicarían, en sentido técnico, un golpe de Estado de carácter judicial, situación desafortunada que se presentó en el año 1876, cuando el entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia, José María Iglesias (quien según el artículo 79 de la Constitución federal de 1857 debería sustituir al Presidente de la República en sus ausencias o renuncia), declaró de oficio la nulidad de las elecciones por medio de las cuales el Congreso de la Unión declaró presidente electo de la República a Sebastián Lerdo de Tejada, y se proclamó titular del Ejecutivo Federal, con lo cual y sin proponérselo el distinguido jurista colaboró indirectamente al triunfo de la sublevación del general Porfirio Díaz, quien llegó a la presidencia por la fuerza de las armas.”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo aniversario*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992, texto de Héctor Fix-Zamudio: “Justicia constitucional”, p. 139.

<sup>5</sup> Vid. Elías Musi, Edmundo, “Propuesta para derogar el párrafo tercero del artículo 97 constitucional”, *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1998, núm. 10, pp. 35-49.

<sup>6</sup> En el prólogo de la obra el maestro sostuvo que “Las nuevas disposiciones constitucionales son significativas sobre todo porque acaban con lo que era una especie de tabú —el alejamiento de la Suprema Corte de los procesos electorales—, pero en su contenido mismo son de alcance bien (sic) modesto. Ello es explicable, pues se trata de abrir un nuevo camino y sería riesgoso para nuestro sistema político dar a la Suprema Corte facultades que no estuviese en capacidad real de ejercer”. González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994. 2ª edición, p. 24.

la que este último autor repasó la actuación de la Suprema Corte en diversos asuntos que sobre la materia político-electoral se sometieron a consideración de los tribunales federales, toda vez que la cuestión cobró actualidad por lo inusitado del alcance de la reforma constitucional de 1977 y el impacto que revistió el hecho de que a la Suprema Corte se le atribuyeran facultades para intervenir en asuntos de materia electoral, asuntos de los que había estado alejado a partir de la autolimitación judicial en cuestiones políticas promovida por las tesis de Vallarta y luego el impedimento legal que representó la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 73 de la ley reglamentaria de amparo.<sup>7</sup>

En otras palabras, puede concluirse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sí intervino en asuntos electorales, pero sin atribuciones de control constitucional, este carácter se le confirió por el Constituyente Permanente hasta el año 1996; sin embargo, una exposición de este tema resultaría parcial, si se disocia de una visión general de la evolución de la justicia electoral en México.

Para tener un mejor panorama, habrá que tener presente, como lo afirma Orozco Henríquez, que la resolución de conflictos electorales en nuestro país ha transitado de un contencioso predominantemente político a otro plenamente judicial, y que en este largo trayecto se pueden distinguir tres etapas:

### Etapa del contencioso político (1824-1987)

Desde la Constitución Federal de 1824 (bajo la influencia de la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de Estados Unidos de 1787), hasta la reforma electoral de 1987, se mantuvo vigente en el país —con algunas variantes— el sistema contencioso electoral de carácter político (conocido como autocalificación), que se caracteri-

---

<sup>7</sup> Sobre la improcedencia del juicio de amparo, *cfr.* Ortiz Mayagoitia, Guillermo, "El control de la constitucionalidad de las leyes electorales en México", conferencia dictada en el *Seminario internacional sobre sistemas de justicia electoral*, organizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, llevado a cabo en la Ciudad de México del 13 al 15 de octubre de 1999.

zaba por reservar a un órgano político, como las respectivas cámaras del Congreso o una parte de sus miembros (los llamados colegios electorales), la facultad de calificar la elección de los diputados o senadores y resolver las impugnaciones o conflictos que sobre las mismas se planteaban. Por otra parte, se confería al propio Congreso o, por lo general, a su Cámara de Diputados (erigida en Colegio Electoral), la facultad de calificar la elección presidencial, en la que era un sistema de heterocalificación política.

El sistema descrito permaneció inalterado durante ese período, con la salvedad que se presentó en el último tercio del siglo XIX en que los tribunales federales empezaron a desarrollar la tesis de la 'incompetencia de origen' —recuérdese, por ejemplo, el llamado *Amparo Morelos*, fallada en 1874—, conforme con la cual el juez de amparo estaba facultado para analizar no sólo la constitucionalidad de los actos y la competencia de la autoridad de la que emanan, sino también la legitimidad de la designación o elección de la propia autoridad, culminando esta tendencia con la autoproclamación como presidente de la república sustituto por parte de José María Iglesias, entonces presidente de la Suprema Corte, a través del Plan de Salamanca y con base en el artículo 79 de la Constitución de 1857, al estimar ilegítimos los comicios por los cuales Sebastián Lerdo de Tejada, en 1876, intentó reelegirse como presidente de la república.

Sin embargo, don Ignacio L. Vallarta, quien sucedió a Iglesias en la presidencia de la Suprema Corte, promovió, hacia 1881, una tesis contraria que distinguía entre legitimidad y competencia, estimando que esta última era el único aspecto previsto en el artículo 16 constitucional como 'garantía individual' y que, a partir de la Constitución de 1917, llevó al establecimiento, en 1920, de la jurisprudencia de la SCJN [Suprema Corte de Justicia de la Nación] que sostiene que 'la violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales'; lo anterior se vio confirmado con la Ley de Amparo de 1936, cuyo artículo 73, fracciones VII y VIII, estableció la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral, propiciando así la ausencia, hasta 1996, de un control judicial de la constitucionalidad de los actos y procedimientos electorales, prevaleciendo un contencioso electoral de naturaleza política.

De la misma forma, la modalidad establecida con motivo de la reforma política de 1977, conforme con la cual existía un recurso

de reclamación ante la SCJN para impugnar la resolución del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados respecto de la elección de alguno de los miembros de dicha Cámara, en el entendido de que la 'resolución' de la Suprema Corte equivalía a una mera opinión sin carácter vinculatorio, en tanto que no tenía que ser obedida forzosamente por la Cámara de Diputados, la cual emitía una decisión final inatacable, modalidad que fue severamente criticada por la doctrina (hasta que se derogó en 1986) pues restaba autoridad a la Corte y no era propiamente un instrumento de control judicial, por la que se seguía tratando de un contencioso electoral predominantemente político. A la anterior cabe agregar la atribución de la propia Suprema Corte, de acuerdo con el artículo 97 constitucional, para averiguar algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público (recuérdese el *caso de León* de 1946) que, según reforma de 1977, sólo cabe ejercer actualmente en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión, en el entendido de que tampoco aquí los resultados de la investigación tienen carácter vinculatorio, pues sólo se prevé que los mismos 'se harán llegar oportunamente a los órganos competentes'.

#### Etapa del contencioso mixto: jurisdiccional y político (1987-1996)

En 1987 se crea el primer tribunal electoral en nuestro país, al que se le denominó Tribunal de lo Contencioso Electoral, y se le concibió legalmente como órgano autónomo de carácter administrativo con competencia para resolver los medios de impugnación en contra de las elecciones de diputados, senadores, y la presidencial.

La naturaleza mixta del sistema, en este período, residía en que las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral recaídas a los recursos presentados contra los resultados electorales podían ser modificadas libremente por los colegios electorales de las cámaras legislativas y sólo ellos estaban facultados para declarar la nulidad de alguna elección, es decir, la decisión final continuaba en manos de las fracciones de los partidos políticos en el Congreso.

En 1990 se creó el Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional autónomo, dotado de competencia para conocer, entre ellas, del recurso para objetar los resultados electorales; sin embargo, la naturaleza mixta del sistema prevalecía, puesto que las resoluciones recaídas a dicho recurso eran susceptibles de ser revisadas y, en caso de que 'hubiese violaciones a las reglas de admisión o valoración de pruebas, en la motivación del fallo o cuando éste fuese contrario a derecho', modificadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Colegio Electoral de la cámara respectiva.

En 1993, se fortaleció al Tribunal Federal Electoral (incorporándole una sala de segunda instancia a las entonces sala central y salas regionales), pues se le definió constitucionalmente como 'máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral' y, al otorgarles efectos definitivos e inatacables a sus resoluciones recaídas en los medios de impugnación contra los resultados de los comicios legislativos, desapareció el llamado sistema de autocalificación, eliminándose los colegios electorales de las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión. No obstante, la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos seguía siendo calificada por la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral. Fue así como el sistema contencioso electoral mixto, jurisdiccional y político, se mantuvo en vigor hasta 1993, tratándose de las elecciones de diputados y senadores, y hasta 1996, por lo que se refiere a la elección presidencial.

Etapa del contencioso plenamente judicial  
(1996 a la fecha)

Finalmente, en 1996 se crea el TEPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) en cuyo favor se confirmó la atribución de resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores, a la vez que se le confirió a su Sala Superior la facultad de realizar, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones contra los resultados de la elección presidencial que se hubieran presentado, el cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y de presidente electo, razón por la cual desapareció la atribución de la Cámara de Diputados sobre el particular, de tal modo

que el 2 de agosto pasado, por primera vez en la historia de nuestro país, la calificación de la elección presidencial de 2000 estuvo a cargo de un órgano de naturaleza judicial y no de un órgano político.<sup>8</sup>

Como se advierte meridianamente en la trascipción, que a nuestro modo de ver condensa magistralmente los aspectos más importantes de la evolución de la justicia electoral, se puede concluir —parafraseando al autor— que actualmente el sistema mexicano posee una naturaleza plenamente judicial, y es en esta clase de instancia donde recae la última decisión sobre todo conflicto electoral, incluyendo la calificación de la elección presidencial.

## 2. Antecedentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano de control constitucional

Para estudiar los antecedentes de la “máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral”, es menester tener presente la judiciabilidad de las cuestiones electorales, del que se dio cuenta en el punto anterior, para poder apreciar en su contexto técnico-jurídico la evolución del contencioso-electoral hasta llegar al Tribunal Electoral como un órgano de control constitucional, para ello conviene traer en esta parte del trabajo el estudio del maestro Fix-Zamudio, quien sostuvo que:

“47. En efecto, con posterioridad al infructuoso intento que se realizó en diciembre de 1977, para establecer en el artículo 60 de la carta federal una instancia ante la Suprema Corte de Justicia que se calificó de “reclamación” contra las resoluciones del colegio electoral de la Cámara de Diputados, que fue severamente objetada por un sector importante de la doctrina, el segundo paso se dio en las subsecuentes reformas al propio artículo 60 constitucional, promulgadas el 15 de diciembre de 1986, por las cuales se suprimió el citado recurso de reclamación, regulado por los artículos 235 a 241 de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, promulgada en 1977 y reformada en 1982 (que como se vaticinaba no tuvo resultados prácticos), y

---

<sup>8</sup> Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coordinadores), *Justicia, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, texto de José de Jesús Orozco Henríquez, “Consideraciones sobre la justicia constitucional electoral en México”, tomo I, pp. 356-360.

en su lugar se introdujo, por vez primera en nuestra legislación, un tribunal especializado en la decisión de las controversias electorales por medio de resoluciones obligatorias, pero se conservó el sistema de autocalificación, de manera que dichas resoluciones podían ser modificadas por los colegios electorales de cada cámara, que tenían la facultad de dictar la resolución final.

48. Dicho organismo recibió la denominación de Tribunal de lo Contencioso Electoral y fue reglamentado por los artículos 352 a 362 del Código Federal Electoral, promulgado el 9 de enero y publicado el 12 de febrero de 1987. Este organismo fue calificado como *organismo autónomo de carácter administrativo dotado de plena autonomía*.

49. La evolución hacia una verdadera *jurisdicción especializada* se advierte en las reformas constitucionales de agosto de 1990 y septiembre de 1993. En la primera de dichas modificaciones, tanto constitucionales como de carácter legal, se creó el *Tribunal Federal Electoral* en los artículos 41 y 60 de la carta federal. A su vez, el artículo 264 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, promulgado también en 1990, define a dicho tribunal como *órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral* y además dispone en su párrafo segundo, que *contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno*, pero aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser modificadas por los colegios electorales de ambas cámaras del Congreso de la Unión, de acuerdo con el sistema de autocalificación.

50. Un avance considerable se observa en las reformas constitucionales publicadas el 3 de septiembre de 1993, de acuerdo con las cuales se reformaron nuevamente los artículos 41 y 60 de la Constitución federal. En la parte conducente del citado artículo 41 se dispone que *el Tribunal Federal Electoral será el órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral*, y que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración. En cuanto a sus facultades, dicho organismo tendrá competencia para *resolver en forma definitiva e inatacable*, en los términos de la propia Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral así como las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas en dicho precepto. Funcionará en pleno o Salas y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos que establezca la ley.

51. Una institución novedosa se introdujo en el citado precepto, en cuanto se establece que en cada proceso electoral se integrará una *Sala de segunda instancia, con cuatro miembros de la judicatura federal y el presidente del Tribunal Federal Electoral, que la presidirá*. Dicha Sala será competente para conocer de la revisión interpuesta por los partidos políticos cuando hagan valer agravios

debidamente fundados, contra las resoluciones que pronuncien las Salas de dicho Tribunal respecto de las impugnaciones de la declaración de validez, el otorgamiento de constancias y la asignación de diputados y senadores. Los citados miembros de la judicatura deben ser electos para cada proceso electoral por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia.

52. El aspecto de mayor significado de esta reforma reciente consiste en la supresión del sistema de *autocalificación* por los colegios electorales de cada una de las Cámaras del Congreso Federal, que había sido tradicional en nuestro país y que se conservó no obstante la creación de los tribunales especializados en 1987 y 1990, y sus resoluciones sobre la calificación de diputados y senadores federales podían ser modificadas por los citados colegios electorales. Subsiste en la actualidad sólo la declaración de la elección del presidente de la República por parte de la Cámara de Diputados de acuerdo con lo establecido por el artículo 74, fracción I, de la misma carta federal.

53. Esta modificación de la clasificación electoral recoge la evolución que se observa en un grupo importante de ordenamientos constitucionales latinoamericanos, que encomiendan a tribunales electorales autónomos la declaración final sobre la elección de los miembros de los organismos legislativos, y en algunos casos, también del titular del Ejecutivo. En efecto, según el nuevo texto del artículo 60 constitucional, las decisiones adoptadas por la Sala de segunda instancia en revisión de las decisiones de las Salas del Tribunal Federal Electoral sobre las declaraciones de validez, el otorgamiento de constancias y la asignación de diputados y senadores hechas por el organismo federal electoral (Instituto Federal Electoral), son *definitivas e inatacables*.<sup>9</sup>

De la cita transcrita, se advierte que el maestro Fix-Zamudio da cuenta de los acontecimientos hasta el año 1994, fecha de la obra; sin embargo, la evolución continuó con la reforma constitucional de agosto de 1996, por virtud de la cual se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 41, 74, fracción 1, y 99, para desaparecer la facultad de la Cámara de Diputados de erigirse en Colegio Electoral en la calificación de la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgarle esta competencia

---

<sup>9</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. *A cien años de la muerte de Vallarta*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994, texto de Héctor Fix-Zamudio: *Ignacio Luis Vallarta. La incompetencia de origen y los derechos políticos*, pp. 33-35.

al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al que dotaron de facultades de resolución definitivas e inatacables en la materia, y que es, a nuestro juicio, la que refleja el mayor avance en la especialización de la jurisdicción electoral, apreciación que comparten diversos especialistas como Melgar Adalid que afirmó que:

“...el Tribunal Federal Electoral perdió la denominación de “Federal” al incorporarse al Poder Judicial de la Federación y ser uno de los órganos que ejerce tal poder. Se trata de un órgano especializado, es decir, de jurisdicción restringida por materia, la electoral, y es la máxima autoridad electoral en el país con excepción, naturalmente, de la facultad que la Constitución Política le confiere a la Suprema Corte en la fracción II del artículo 105 constitucional.<sup>10</sup>

En el mismo sentido lo entendió Cossío Díaz cuando afirma que:

La idea de la justicia constitucional tuvo un nuevo desarrollo en 1996, cuando se estableció la posibilidad de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, actuara como órgano de control de constitucionalidad en esa materia. En adelante, y aun cuando sin la posibilidad de que llevara a cabo declaraciones generales de inconstitucionalidad respecto de las normas generales en la materia (pero sí desaplicaciones para el caso concreto), el Tribunal Electoral estaba en posibilidad de controlar la regularidad constitucional. A pesar de sus límites, este Tribunal fue visto como una manifestación más del establecimiento de la justicia constitucional en nuestro país.<sup>11</sup>

De los estudios de los especialistas invocados, se puede apreciar que los antecedentes del actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación transitaron de un Tribunal de carácter contencioso administrativo a uno de control constitucional electoral, que puede resumirse así:

A. La creación en 1987 de un Tribunal de lo Contencioso Electoral que en un principio fue calificado como organismo de carácter administrativo dotado de plena autonomía.

B. La instauración de un Tribunal Federal Electoral, con atribuciones que fueron paulatinamente evolucionando a una jurisdicción especializada:

<sup>10</sup> Melgar Adalid, Mario, *La justicia electoral*, Cuadernos para la reforma de la justicia, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999, p. 51.

<sup>11</sup> Cossío Díaz, José Ramón, “Ordenación y jerarquización constitucionales en México”, ensayo publicado en la *Revista Mexicana de Derecho Público*, núm. 2, octubre 2001, Instituto Tecnológico de México, pp. 61-88.

- a) Se creó en 1990, y se le consideró como un órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral y se estableció que contra sus resoluciones no procedería juicio ni recurso alguno, salvo las que eventualmente pudieran modificar los Colegios Electorales;
- b) Con las reformas constitucionales de 1993, se dispuso que:

1. Sería un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral, y en cuanto a sus facultades, se estableció que tendría competencia para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones en materia electoral;

2. Durante los procesos electorales, se estableció la integración de una Sala de Segunda Instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el presidente del Tribunal Federal Electoral, quien presidía la sala y sus resoluciones tenían el rango de definitivas e inatacables.

C. En 1996, se crea el Tribunal Electoral, como un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, con facultades de resolución definitivas e inatacables en la materia, salvo la revisión de la constitucionalidad de las leyes electorales, que se confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### 3. Génesis y evolución de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral

No puede abordarse el tema de la génesis y evolución de las acciones de inconstitucionalidad, sin dejar de precisar —aunque sea someramente— algunos conceptos y cuestiones históricas que inciden en su creación.

Se ha sostenido por la doctrina que para “...garantizar la vigencia y la pureza de la Constitución, así como el respeto y el mantenimiento de las libertades públicas individuales, la técnica jurídica ha creado diversos sistemas, llamados de la *defensa de la Constitución*.”<sup>12</sup>

Schmill Ordóñez siguiendo a Fix-Zamudio establece una aproximación del concepto *defensa de la Constitución* y afirma que:

---

<sup>12</sup> Noriega Cantú, Alfonso, *Lecciones de Amparo*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1997, tomo I, 5ª edición, p. 42.

“...como una idea provisional y aproximada podemos afirmar que la *defensa de la Constitución* está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido, desde el punto de vista de la Constitución formal a fin de lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político-social, y desde el ángulo de la Constitución real, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental.<sup>13</sup>

Los sistemas o medios empleados para la *defensa de la Constitución*, que se han propuesto

“...revisten un carácter muy diverso, de acuerdo con el organismo al cual se confían las funciones del control de los actos, que sean considerados como contrarios a la Constitución, o bien a las libertades individuales, y que pueden clasificarse, en forma esquemática, de la siguiente manera: los de carácter jurisdiccional —ya sea que la función se confie al poder judicial mismo, por la vía de acción o de excepción— o bien, que exista un tribunal especial al efecto. Los de carácter político, en los casos en que se confie la defensa de la constitución a un poder específico al lado de los demás poderes, y a través de un organismo neutral o neutro, que tiene el carácter de moderador”.<sup>14</sup>

Es por estas ideas que autores contemporáneos al hablar de la defensa de la Constitución estiman que ésta se compone de varios sectores. Por ejemplo, Schmill Ordóñez ha considerado que “...el concepto genérico de defensa de la Constitución puede escindirse en dos categorías fundamentales, que en la práctica se encuentran estrechamente relacionadas: la primera podemos denominarla de manera convencional como *protección de la Constitución*, y la segunda, que ha tenido consagración institucional en varias cartas fundamentales contemporáneas, comprende las llamadas *garantías constitucionales...*”, y explica que:

---

<sup>13</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Tribunales constitucionales y defensa del orden constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, México, 1994, texto de Ulises Schmill Ordóñez: “Las competencias jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, pp. 321-326.

<sup>14</sup> Noriega Cantú, Alfonso, *op. cit.* tomo I, p. 42.

“...El primer sector, relativo a la *protección de la Constitución* se integra por todos aquellos factores políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que han sido canalizados por medio de normas de carácter fundamental e incorporados a los documentos constitucionales con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia carta fundamental, tanto por lo que respecta a sus atribuciones, como también y de manera esencial, en cuanto al respeto de los derechos humanos de los gobernados, es decir, con estos instrumentos se pretende lograr el funcionamiento armónico, equilibrado y permanente de los poderes públicos y, en general, de todo órgano de autoridad.”

“...La segunda categoría está formada por las llamadas *garantías constitucionales* pero entendidas no en el concepto tradicional que identificó dichas garantías con los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente, sino como los medios jurídicos, de naturaleza predominantemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder, a pesar de los instrumentos protectores que mencionamos en el párrafo anterior los cuales pueden ser insuficientes en determinadas hipótesis para lograr el respeto y cumplimiento de las disposiciones constitucionales.”<sup>15</sup>

Es en esta categoría de las garantías constitucionales<sup>16</sup> en la que se inscribe el control constitucional por órgano judicial, a los que se ha dotado de la facultad para revisar la constitucionalidad de las normas jurídicas sancionadas por órganos democráticos, y como lo afirmaba Nino,<sup>17</sup> esta facultad se ha convertido en una de las características centrales de las democracias constitucionales o liberales.

<sup>15</sup> Schmill Ordóñez, Ulises, *op. cit.*, pp. 321-326.

<sup>16</sup> García Belaunde entiende que las “garantías constitucionales” son en rigor “...los instrumentos protectores que figuran en el ordenamiento constitucional, como pueden ser el hábeas corpus, el mandato de seguridad, el juicio o recurso de amparo, la acción o recurso de inconstitucionalidad, el recurso extraordinario, etc. La concepción clásica todavía vigente en algunos textos constitucionales, confunde los *derechos* con las *garantías*; es conveniente tener presente que lo que algunos textos (como el argentino, el mexicano, etc.) llaman garantías constitucionales, son en rigor derechos; garantías son tan sólo los instrumentos procesales protectores para la defensa del ordenamiento constitucional. Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill, S.A., Buenos Aires, 1992, voz: “Jurisdicción constitucional”, texto de García Belaunde, Domingo, tomo VI del Apéndice, p. 235.

<sup>17</sup> Nino, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, Editorial Gedisa, Barcelona, 1997, p. 258.

En efecto, a juicio de este último autor, la idea fue introducida por la opinión del juez Marshall en el famoso caso de la Corte Suprema de los Estados Unidos, *Marbury vs. Madison*, (U.S. 137 (1803)) y la doctrina se extendió en forma similar a muchos países de Latinoamérica, como en el caso argentino quien la aceptó por primera vez por la Corte Suprema en 1887 (Caso Sojo, CSJN, Fallos, 32:120).

Puede estimarse exacta la apreciación de Nino, pero sólo en lo que se refiere a la ubicación temporal de lo que la doctrina ha llamado el *modelo americano* de control constitucional de leyes, porque para ubicar el nacimiento del denominado *modelo europeo*, como lo apunta Schmill Ordóñez, la fecha que inicia una revisión de los instrumentos de efectividad de las disposiciones constitucionales, se puede establecer a partir de la famosa polémica entre dos destacados juristas: la tesis sostenida por Carl Schmitt en su clásico libro *La defensa de la Constitución*, cuya primera edición apareció en Alemania en 1931 y que fue traducido por Manuel Sánchez Sarto, y por otra parte, la tesis que a modo de réplica a la obra de Schmitt sostuvo Hans Kelsen, en su obra intitulada: *¿Quién debe ser el protector de la Constitución?*<sup>18</sup>

En efecto —lo confirma Nino—, la doctrina del *modelo americano* pasó a Europa después de la Primera Guerra Mundial, y con apoyo en las ideas de Hans Kelsen, se incorporó a las constituciones de Austria y Weimar de 1918 y 1919, bajo la forma de un control de constitucionalidad abstracto y preventivo efectuado por un tribunal constitucional especial. Después de la Segunda Guerra Mundial, la idea del control judicial de constitucionalidad retornó al continente europeo adoptando fisonomías diversas en las constituciones de esa era incluyendo a países como Italia, Alemania Occidental, Francia, Portugal y España.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Existen ediciones recientes en español: Schmitt, Carl, *La defensa de la Constitución*, Editorial Tecnos, S.A, Madrid, 1998, 2ª edición, y Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, 1ª edición.

<sup>19</sup> *Ídem*, p. 258.

En México, desde el siglo XIX,<sup>20</sup> existen antecedentes acerca del control constitucional de leyes, por lo que puede afirmarse que este instituto no es ajeno a nuestra tradición jurídica; sin embargo, debe precisarse que el ejemplo del que da cuenta Jaime Alapiseo, no lo ejercía un órgano jurisdiccional sino uno de carácter político. Efectivamente, este último autor<sup>21</sup> refiere que en nuestro país se estableció un medio de control de los actos de autoridad, que se encontraba contemplado en la segunda Constitución mexicana, llamada *Las Siete Leyes Constitucionales o Constitución Centralista de 1836*, en la que se instituyó un órgano *ex profeso* para conocer de los casos que le fueran planteados por algún órgano del Estado que estimara violada la ley fundamental. Ese órgano denominado *Supremo Poder Conservador*, estuvo regulado por la Segunda de las Siete Leyes Constitucionales<sup>22</sup> expedidas el 29 de diciembre de 1836.

No obstante la regulación del control de leyes inconstitucionales en el siglo XIX, se puede anotar que en nuestro país la defensa de la Constitución estaba confiada al Poder Judicial Federal, y este órgano judicial la ejercía a través del medio de control de leyes por antonomasia, es decir, el juicio de amparo, así lo sostenía el maestro Vázquez del Mercado cuando afirmó que:

“...de conformidad con la Ley Fundamental se confía al órgano judicial la defensa de la Constitución y por ello se habla de función jurisdiccional cuando se determina el sistema de control de la constitucionalidad de la ley, el que, como ya se dijo, se actúa a través del juicio de amparo. Apoyamos lo anterior en las autorizadas opiniones de Alfonso Noriega, Ignacio Burgoa y Tena Ramírez.

<sup>20</sup> Aguilar Álvarez en su obra da más ejemplos de control de acuerdo al tratamiento que las diversas legislaciones del siglo XIX le daban a una ley que se tildara de inconstitucional, y en ella estudia las disposiciones de ordenamientos legales que van desde la Constitución de 1814 (que careció de vigencia práctica) hasta la Constitución de 1917. *El amparo contra leyes*, Editorial Trillas, S.A. de C.V., México, 1989, pp. 37 a 55.

<sup>21</sup> Alapiseo Gómez, Jaime, “La acción de inconstitucionalidad como facultad del Senado de la República”, *Revista del Senado de la República*, México, enero-marzo 1999, volumen 5, núm. 14, pp. 103-104.

<sup>22</sup> El artículo 12 fracción I estableció que: “Las atribuciones de este supremo poder, son las siguientes: Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el Supremo Poder Ejecutivo, o la Alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos”. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1978*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978, 8ª edición, p. 210.

Atento a lo que establece el artículo 103, el Poder Judicial de la Federación es el organismo de control en nuestro sistema de defensa constitucional, en los casos que específicamente menciona la norma. Por otra parte, el artículo 94 indica los organismos que forman parte del mismo poder que deben conocer del juicio de amparo. En consecuencia, se debe concluir que nuestro amparo es un sistema de defensa de la Constitución, tipo jurisdiccional.<sup>23</sup>

Es cierto que en México el control constitucional de las leyes sólo se llevaba a cabo por medio del juicio de amparo, aunque también es cierto que las leyes electorales no se podían sujetar a control de la regularidad constitucional a través de este juicio, por una premisa que tenía su fundamento en la tesis que culminó con la discusión de Vallarta-Iglesias,<sup>24</sup> porque como lo sostiene el ministro Ortiz Mayagoitia:

Esta premisa, que se desprende de diversos preceptos de nuestra Constitución Política y que, además, se encuentra expresamente consagrada en la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo, es un principio que rige en nuestro derecho positivo desde el siglo pasado y que, desde entonces y hasta la fecha, aparece como un dogma incontrovertible.<sup>25</sup>

Sin embargo, puede apuntarse que la proscripción de este “dogma”, es decir, la ausencia de una regulación constitucional de leyes electorales, empezó a gestarse al finalizar el año 1994, cuando en la denominada *Reforma judicial*, se adicionó la fracción II al artículo 105 de la Constitución Federal, a fin de instituir la acción de inconstitucionalidad<sup>26</sup> como un procedimiento especial para

<sup>23</sup> Vázquez del Mercado, Óscar, *El control de la constitucionalidad de la ley, estudio de derecho comparado*, Editorial Porrúa, S.A. México, 1978, p. 159.

<sup>24</sup> Vid. *infra*, La intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral, que se desarrolló en el punto 1 del presente trabajo.

<sup>25</sup> Ortiz Mayagoitia, Guillermo, *op. cit.*

<sup>26</sup> El término “acción de inconstitucionalidad” no es nuevo en la doctrina, ya el maestro Fix-Zamudio hacía referencia a él pero con una diferente connotación, toda vez que estaba referido a resolver un cuestionamiento respecto de cuáles eran los medios de impugnación reconocidos por la ley y la jurisprudencia en relación con el amparo contra leyes y postulaba que “El primero es el que podemos llamar ‘acción de inconstitucionalidad’ y se ejercita en amparo indirecto. Y el otro, que se plantea en amparo directo ante la Suprema Corte de Justicia o el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, que no implica desde un punto de vista estrictamente procesal, el ejercicio de una acción, sino la interposición de un recurso”. Fix Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1964, p. 175, citado por Aguilar Álvarez y de Alba, Horacio, *El amparo contra leyes*, Editorial Trillas, S.A. de C.V., México, 1989, pp. 128-129.

impugnar disposiciones generales que pudiesen resultar contrarias al texto de la Carta Magna.<sup>27</sup>

En efecto, aun cuando la adición referida, dispuso expresamente que la acción de inconstitucionalidad no era procedente en contra de leyes de materia electoral, no puede desconocerse que permitió el paso a la reforma constitucional de 1996, en la que se amplió la competencia para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociese de la constitucionalidad de esta clase de normas.

#### 4. Las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral

Uno de los aspectos más significativos de la reforma constitucional de 1996, fue el hecho que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación se le dotara de facultades para conocer de las acciones de inconstitucionalidad en todas las materias (fracción II del artículo 105 constitucional).

Actualmente, como lo explica José Roldán, existen medios de control constitucional en materia electoral que nacieron a partir de la llamada “Reforma judicial de 1994”, ya que ahora se ha conferido

“...al Poder Judicial de la Federación de nuevas atribuciones y estructura.

La Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional y la nueva Ley Orgánica se han encargado de desarrollarlas. Es posible afirmar que existe un nuevo diseño constitucional cuya aplicación traerá repercusiones importantes en el ámbito de la relación entre los poderes de la Federación, en el

---

<sup>27</sup> Según Cossío Díaz, el enfoque que tiene actualmente la acción de inconstitucionalidad en el orden jurídico mexicano está dirigido a ser un instrumento de control de la constitucionalidad de las leyes, siguiendo el ejemplo del modelo español, así lo estimó en un ensayo cuando sostuvo que “A comienzos de los años ochenta, e impulsados por los desarrollos que se habían alcanzado en España, comenzó a hablarse en México de la necesidad de establecer la justicia constitucional. Se pensó en un modelo de control de constitucionalidad de las principales normas generales de nuestro orden jurídico. La idea fue introducir entre nosotros un sistema de control semejante al que diversos países europeos habían desarrollado con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. La posibilidad de adoptarlos presentaba problemas teóricos y prácticos de importancia, pues significaba la reestructuración del sistema de impartición de justicia federal, ya que al lado de la Suprema Corte de Justicia tenía que preverse la existencia de un tribunal distinto y por completo novedoso, conocido expresamente como tribunal constitucional.” *Cfr.* Cossío Díaz, José Ramón, *Ordenación y jerarquización constitucionales en México*, *op. cit.*, pp. 61-88.

federalismo mexicano y en las relaciones estado-gobernados. Indiscutiblemente, dichas modificaciones le otorgan un nuevo papel al máximo tribunal, como poder del Estado, dicho esto en su más puro sentido político, así como también una función determinante como órgano límite en el control de constitucionalidad y de legalidad de las normas generales subconstitucionales y de los actos de aplicación, sujetos a su competencia.”<sup>28</sup>

En efecto, a partir de la reforma judicial se gestaron las reformas a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cossío Díaz nos ilustra sobre estos acontecimientos:

“Con motivo de la denominada ‘reforma política’, los partidos políticos nacionales con registro (PRI, PAN, PRD y PT) y el Presidente de la República promovieron en julio de 1996 una serie de modificaciones a la Constitución, entre ellas la adición de tres supuestos a la fracción II del artículo 105. Estas reformas fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996, y en términos del artículo segundo transitorio del decreto de promulgación, entrarán en vigor el día 1º de enero de 1997.”<sup>29</sup>

Esta reforma era plausible, según palabras del doctor García Ramírez, porque ampliaba:

“...la competencia material de la Suprema Corte de Justicia en el rubro de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En los términos de la reforma constitucional de 1994-1995, la Suprema Corte de Justicia carecía de atribuciones para resolver, por la vía de acción de inconstitucionalidad, acerca de la constitucionalidad de normas de carácter general relativas a la materia electoral. Sólo esta materia se hallaba exenta de dicho control constitucional, no obstante tratarse de un método de verificación técnico-jurídico sobre la conformidad de una ley con el texto constitucional, y no —lo que sería indeseable, a mi modo de ver— de un pronunciamiento de la justicia federal acerca de actos específicos de la contienda electoral.

Cossío Díaz refiere la trascendencia en el ámbito electoral de las reformas a la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional y la implantación de las acciones de inconstitucionalidad, como el úni-

---

<sup>28</sup> Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M. compiladores, *La Defensa de la Constitución*, Distribuciones Fontamara, S.A. de C.V., México, 1997, texto de Roldán, José, “La nueva organización del Poder Judicial de la Federación y la defensa de la Constitución”, p. 127.

<sup>29</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *Constitución, tribunales y democracia*, Editorial Themis, S.A. de C.V., México, 1998, p. 12.

## co procedimiento de control de la regularidad constitucional de normas en materia electoral en el orden jurídico mexicano:

“ (...) La fracción II del artículo 105 regula las denominadas “acciones de inconstitucionalidad”, mismas que no cuentan con antecedentes inmediatos en nuestro orden jurídico (...) El objeto primordial de las acciones de inconstitucionalidad es el control abstracto y su efecto, la consiguiente anulación de las normas cuestionadas, y no la asignación directa de competencias, de ahí que las funciones realizadas por la Suprema Corte deban considerarse también propias del orden constitucional (...) Finalmente, tenemos los casos de impugnación de leyes electorales por parte de los partidos (...) atendiendo a la redacción del antepenúltimo párrafo de la fracción II, las acciones de inconstitucionalidad han quedado reconocidas constitucionalmente como el único procedimiento válido de control de regularidad constitucional en contra de las normas generales en materia electoral en el orden jurídico mexicano. Esta determinación, por ende, excluye la posibilidad de que mediante las controversias constitucionales o el juicio de amparo se puedan plantear contradicciones entre las normas legales en materia electoral y la Constitución, por lo que (y salvo el caso del Procurador General de la República) los partidos políticos cuentan con una legitimación exclusiva en la materia, sea de manera directa a través de sus dirigencias nacionales o indirecta a través de sus fracciones parlamentarias.”<sup>30</sup>

### 5. Los tipos de control constitucional que ejercen los órganos jurisdiccionales en materia electoral

Cuando García Ramírez estudió esta reforma constitucional de agosto de 1996, esbozó una opinión en la que intuía que sólo la aplicación de las normas que establecieron la nueva composición del Poder Judicial de la Federación, en las que se incorporaba al Tribunal Electoral como un órgano especializado, revelarían lo acertado o desacertado de la reforma, y estimaba que:

“Hay aquí, pues, dos 'señales' divergentes: por una parte, la que mantiene las jurisdicciones especializadas fuera del Poder Judicial (pero dentro de lo que he denominado el 'poder jurisdiccional'); y por la otra, la que inicia

---

<sup>30</sup> *Ídem*, pp. 20-23.

el camino contrario: incorporación de órganos jurisdiccionales especializados en la estructura del propio Poder Judicial.

Desde luego, esta reforma fue controvertida y es controvertible. Coloca los litigios electorales en el ámbito de la justicia federal, que a mi modo de ver se debió mantener al margen de las contiendas partidistas. Sólo la experiencia que se reúna en la aplicación de las nuevas normas permitirá pronunciarse en definitiva —y por encima de apreciaciones teóricas— acerca de las ventajas y desventajas de este cambio, desde la doble perspectiva de la política y la justicia.”<sup>31</sup>

Aunque se han externado algunas críticas acerca del papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>32</sup> las experiencias recientes dejan ver que este órgano jurisdiccional se ha venido consolidando como un verdadero Tribunal Constitucional, por lo que puede estimarse que ha rescatado para sí una presencia judicial sin precedentes en la historia nacional, y es indiscutible que se ha convertido en un verdadero “poder” al lado de los otros poderes de la Unión (Ejecutivo y Legislativo), por lo que no se ve en el futuro próximo un retroceso desde la perspectiva de la política.

En este mismo sentido se pronuncia el Ministro Ortiz Mayagoitia quien ha estimado que:

“Esta trascendental reforma del año 1996, pone decididamente en tela de juicio la vieja tesis de que la Suprema Corte no debe intervenir en cuestiones electorales pues, sea como sea, el definir a través de la acción de constitucionalidad la conformidad de una ley electoral con la propia Constitución General de la República, evidentemente es una facultad de naturaleza política, sobre todo si tomamos en cuenta que son los partidos políticos quienes más hacen uso de esta acción.”

En mi opinión, la añeja tesis que ideara Vallarta para impedir que José María Iglesias accediera al poder, hoy por hoy, ha dejado de ser útil, esto es, ha dejado de ser necesaria y no tiene ya ninguna

---

<sup>31</sup> García Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, pp. 321-322.

<sup>32</sup> Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, *Ordenación y jerarquización constitucionales en México op. cit.*, pp. 61-88. En este ensayo el autor estima, por ejemplo, que nuestros órganos de justicia constitucional no han sido capaces de desarrollar sus propias reflexiones acerca del sentido de la Constitución o de una teoría constitucional propia.

justificación real, pues es claro que las circunstancias en las que se originó difieren ampliamente del momento histórico en el que hoy nos encontramos.

Además, tampoco es cierta pues, como ha quedado de manifiesto, en la actualidad son muchas las facultades de la Suprema Corte que bien podrían calificarse de políticas y que, no por eso, se ha pensado en restringir.

Aunado a ello, también hay que señalar que, en nuestros días, difícil es desconocer que no sólo las cuestiones electorales sino incluso algunas que podrían calificarse como de carácter netamente civil (el caso del anatocismo, por ejemplo) o laboral (*verbi gratia*, la resolución que declaró inconstitucional la prohibición legal de establecer sólo un sindicato en cada dependencia pública), también pueden incidir en la vida política de la nación y, aún así, pertenecen y han pertenecido desde siempre a la competencia de nuestro Máximo Tribunal.

Desde el punto de vista de la justicia, parece ser que las cosas no están tan claras y esto se afirma porque en primer lugar, hay discrepancias doctrinales entre los especialistas, y en segundo lugar, se pueden advertir desacuerdos en los puntos de vista que se desprenden de las resoluciones de los órganos de control constitucional en materia electoral.

Las controversias doctrinales se originaron al tratar de definir el tipo de control de constitucionalidad que detentaban los órganos judiciales que tenían a su cargo los asuntos relativos a la materia electoral, así por ejemplo, Cossío Díaz y Franco González Salas, en un ensayo sobre este tema, concluyeron que:

“...debemos afirmar que, desde el punto de vista de su concentración o desconcentración, el sistema de control de la constitucionalidad en materia electoral en nuestro orden jurídico puede dividirse en los siguientes tres niveles:

Primero, el de un control de tipo concentrado, que es aquél que ejerce la Suprema Corte de Justicia al conocer de las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan en contra de las leyes en esa misma materia, en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional;

Segundo, el de un control difuso ejercido por el TE cuando, en los procesos en que se impugne la validez de los actos o resoluciones de carácter electoral, decida dejar de aplicar una norma por estimarla contraria a la Constitución;

Tercero, el de una ausencia de posibilidades de control de constitucionalidad para las autoridades electorales de los estados. (Las separaciones del orden y las negrillas son del sustentante)<sup>33</sup>

Resumiendo las tesis expresadas por los autores, se puede afirmar que en materia electoral una norma electoral sólo dejaría de tener validez cuando así lo decretara una resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos que declarara la invalidez de normas electorales impugnadas, siempre y cuando fueren aprobadas por una mayoría de por lo menos ocho ministros, en los términos que dispone el último párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional y las disposiciones aplicables de su ley reglamentaria, estas declaraciones tienen un efecto *erga omnes*.

Sin embargo, debe apuntarse que las leyes electorales secundarias podían desaplicarse cuando éstas se opusieran a normas constitucionales federales.

La atribución para desaplicar esta clase de normas secundarias se la arrogó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y estaba respaldada por una tesis dictada por la Sala Superior, órgano electoral quien sentó jurisprudencia<sup>34</sup> interpretando que tenía facultades para ello.

Cossío Díaz y Franco González Salas, en el ensayo citado, al estudiar el tipo de control constitucional que ejercía el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sostuvieron que:

“(…) Tenemos que comenzar señalando lo establecido en la fracción IV del artículo 41 constitucional: “Para garantizar los *principios de constitucionalidad y legalidad* de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley.”

---

<sup>33</sup> Cossío Díaz, José Ramón y Franco González Salas, José Fernando. “¿Quién controla a quién?”, artículo aparecido en la revista mexicana *Voz y voto*, núm. 82, correspondiente a la edición del mes de diciembre de 1999, pp. 48-50.

<sup>34</sup> La tesis con el rubro *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tiene facultades para determinar la inaplicabilidad de leyes secundarias cuando éstas se opongan a disposiciones constitucionales*, apareció publicada en la revista *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento, año 1998, núm. 2, pp. 87-90.

“Como se desprende del texto constitucional, el TE cuenta con facultades para llevar a cabo el control de la constitucionalidad de los actos en materia electoral.

Así las cosas, es claro que este órgano no cuenta con la facultad necesaria para controlar la constitucionalidad de las normas generales en materia electoral, atento por lo demás a lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional: ‘La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo’ (acciones de inconstitucionalidad).

Al quedar claro que el TE no cuenta con las facultades necesarias para considerar que puede realizar un control concentrado de la constitucionalidad, queda por preguntarse si las tiene para llevar a cabo un control de tipo difuso.

Para poder responder afirmativamente a esta pregunta, y de acuerdo con los criterios de la Suprema Corte (...) sería necesario identificar tres elementos:

Que el órgano u órganos del control sean diversos a los del Poder Judicial de la Federación,

Que los procesos de control sean distintos al amparo, las controversias y las acciones y

Que los efectos del fallo sean de mera desaplicación.

En este sentido, el primer elemento sí se satisface, pues aun cuando el TE forma parte del Poder Judicial de la Federación (artículo 94, párrafo primero), los criterios jurisprudenciales se refieren fundamentalmente a los órganos del mismo que conocen del amparo, las controversias y las acciones.

En segundo lugar, sí se satisface el requisito de los procesos en tanto el TE no conoce de ninguno de los tres acabados de mencionar.

Finalmente, también se satisface el tercero, pues las resoluciones que dicte este órgano tienen como único propósito lograr la desaplicación de las normas impugnadas.

Así las cosas, tenemos que las facultades de control que ejerce el TE respecto a las normas generales es un ejemplo típico de control difuso de la constitucionalidad...”. (Las separaciones del orden y las  *cursivas* son del sustentante)<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Cossío Díaz, José Ramón y Franco González Salas, José Fernando, “¿Quién controla a quién?”,  *op. cit.* , p. 50.

Una postura diferente de las opiniones analizadas, parece desprenderse de la que sostuvo Cetina Menchi, quien en un ensayo disertó sobre este tópico manifestando lo siguiente:

“Otro problema que surge en cuanto a los actos aplicativos de normas electorales que se estimen contrarias a la Constitución, consiste en determinar si sobre la materia opera un control concentrado exclusivamente a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o bien, si puede operar el control difuso a través de los tribunales electorales de las entidades federativas.

Al respecto, cabe recordar que el Poder Judicial de la Federación no ejerce de manera absoluta el monopolio del control constitucional de las leyes, ya que(...) el propio Poder Judicial admite, entre otros casos, que aun cuando las autoridades del fuero común no están facultadas para declarar la inconstitucionalidad de una ley, sí están obligadas a aplicar en primer término la Constitución Federal, siempre y cuando exista una contravención directa y manifiesta de un precepto de la ley ordinaria a una disposición de la Ley Fundamental.

Ahora bien, en el caso específico de la materia electoral, cabe comentar que la Sala “A” del Tribunal Electoral del Estado de Chiapas, haciendo prevalecer la ley fundamental, revocó un acuerdo del Consejo Estatal Electoral del Estado de Chiapas, por considerar que el artículo 23 de la Ley Orgánica Municipal de la entidad que lo fundamentaba, contravenía de manera directa y manifiesta el principio de no reelección establecido en los artículos 115, fracción I, de la Ley Fundamental y 60, fracción II, de la Constitución de dicho estado, al permitir que los regidores propietarios que llenaran los requisitos de elegibilidad previstos en la ley, podrían ser candidatos para el cargo de presidente municipal y síndico, y viceversa.

En contra de este fallo, se hizo valer un juicio de revisión constitucional que se radicó bajo el número 33/98. Al resolver la Sala Superior dicho juicio, confirmó la resolución pronunciada por el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas.

En tal virtud, todo parece indicar que tratándose de actos y resoluciones aplicativos de normas generales electorales de las entidades federativas que se estimen inconstitucionales, puede operar el control difuso a cargo de todos los tribunales electorales locales, entre otros casos, cuando exista contravención directa y manifiesta a la Constitución Federal.”<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Apuntes de Derecho Electoral. Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000, texto de Cetina Menchi, David, *El control de la constitucionalidad de las leyes electorales*, libro 2, p. 959.

De las ideas expuestas por Cetina Menchi, se desprenden las siguientes premisas:

- a) Que el tipo de control constitucional que ejerce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el concentrado;
- b) Que el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas se pronunció en una sentencia ejerciendo un control constitucional del tipo difuso;
- c) Que en contra de la sentencia dictada por el tribunal local se enderezó un juicio de revisión constitucional electoral;
- d) Que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio de revisión constitucional confirmó la resolución dictada por el tribunal local, y
- e) Finalmente como conclusión Cetina Menchi sostiene que al parecer los tribunales electorales locales también pueden ejercer un control de carácter difuso de la normatividad constitucional federal.

No obstante lo anterior, de acuerdo con las opiniones de Cossío Díaz y Franco González Salas, concluyen con sustentadas argumentaciones, que los órganos electorales de las entidades federativas no cuentan con la atribución para controlar directamente la constitucionalidad de normas electorales.

Apoyan sus conclusiones argumentando que de acuerdo con la reforma a diversas disposiciones constitucionales relacionadas con la materia electoral llevadas a cabo en agosto de 1996, se creó la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estableció que las constituciones y leyes de los estados en esta materia garantizarían el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujetaran invariablemente sólo al principio de legalidad, y que lógicamente no cuentan con facultades para examinar la constitucionalidad de normas electorales.

Asimismo, en su estudio, establecen también que las autoridades electorales de las entidades federativas, tampoco cuentan con facultades de ejercer control difuso, sustentando sus afirmaciones en las siguientes líneas de argumentación:

“...los órganos electorales locales no cuentan con la asignación de una facultad para controlar de manera directa la constitucionalidad de las

normas electorales. Sin embargo, frente a lo anterior, cabe preguntarse si es posible que las autoridades electorales locales puedan ejercer el control difuso a que se refiere el artículo 133 constitucional.

A nuestro juicio, y aún cuando pudiera haber duda acerca de si los tribunales federales pueden ser considerados para los efectos del artículo mencionado, esta pregunta debe responderse de modo negativo por dos tipos de razones.

En primer término, porque las razones que se han aducido para sostener la existencia del control concentrado (correctas o no) son plenamente aplicables a la materia electoral, toda vez que, llevando a cabo la ‘interpretación sistemática’ de la Constitución a que se alude en los criterios, se podría decir que existen preceptos (41, fracc. IV y 105, fracc. II) que confieren facultades de control constitucional a ciertos órganos (TE y Suprema Corte) para llevar a cabo el control de constitucionalidad.

En segundo término, y desde un punto de vista puramente funcional, por los siguientes motivos:

Primero, la posibilidad de ejercicio de control debía fundarse en lo dispuesto en el artículo 133 constitucional;

Segundo, en el caso de que se ejerciera, el TE tendría facultad para revisar la adecuación de dicho criterio y, por ende, para emitir una resolución al respecto;

Tercero, en caso que la resolución del TE no sostuviera la posibilidad del control difuso, el asunto terminaría allí;

Cuarto, en caso que sostuviera esa modalidad de control, se presentaría una contradicción entre su interpretación del artículo 133 y aquella que sostuvo la Corte, asunto que debería ser resuelto por esta última, probablemente confirmando el criterio aprobado en agosto de este año (párrafo 5º, artículo 99 constitucional).

Así las cosas, si nos preguntamos por las posibilidades de control de constitucionalidad de las normas electorales por parte de las autoridades locales, tenemos que las mismas no cuentan con las facultades para ejercer ni la modalidad concentrada ni la difusa.”<sup>37</sup>

Al margen de la polémica doctrinal que desató el conocer el tipo de control que ejercían los tribunales electorales, lo cierto es que —como ya se apuntó en líneas arriba— en la praxis, el Tribunal Electoral del

---

<sup>37</sup> Cossío Díaz, José Ramón y Franco González Salas, José Fernando, “¿Quién controla a quién?”, *op. cit.*, p. 50.

Poder Judicial de la Federación, ya se había pronunciado en una tesis de jurisprudencia dictada por la Sala Superior, de la que se desprendía que este órgano ejercía un ejemplo típico de control difuso de la constitucionalidad, dicha tesis es del siguiente tenor:

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

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

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

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

*Sala Superior. S3ELJ05/99*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-033/98. Partido Frente Cívico. 16 de julio de 1998. Unanimidad de 4 votos.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-091/98. Partido de la Revolución Democrática. 24 de septiembre de 1998. Unanimidad de votos.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-092/98. Partido de la Revolución Democrática. 24 de septiembre de 1998. Unanimidad de votos.*

*TESIS DE JURISPRUDENCIA J.05/99. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por unanimidad de votos.*

La idea central contenida en la transcrita jurisprudencia consistía en establecer que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estaba facultado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para decidir conflictos de normas sometidas a su jurisdicción y determinar que no se aplicaran normas de leyes secundarias que se invocaran o pudieran servir para fundar los medios de impugnación por los que se combatían actos o resoluciones que corresponden a su competencia, cuando dichas normas se opusieran a las disposiciones constitucionales.

De la tesis transcrita se desprendían sus efectos, que tenían como único objeto que los actos o resoluciones impugnados en cada medio de impugnación se ajustaran a los lineamientos de la Carta Magna, pero sin hacer una declaración general o particular sobre la inconstitucionalidad de las normas desaplicadas, por lo que el Tribunal Electoral únicamente se limitaría a confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones concretamente reclamados en el proceso jurisdiccional respectivo.

Los fundamentos que imbuyeron la tesis de mérito se pueden apreciar en un ensayo de Castillo González quien sostuvo que:

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

La inconstitucionalidad de un acto o resolución se puede dar por dos posibles motivos: 1. Porque implique una violación directa a la Carta Magna, y 2. Porque se funde en normas legales inconstitucionales.

En el primer caso no se ha presentado ningún problema.

En el segundo sí, porque para declarar la inconstitucionalidad del acto o resolución se hace indispensable examinar la constitucionalidad de la norma legal aplicada, lo que a primera vista parecería encontrar impedimento en el artículo 105, fracción II, de la Ley Fundamental, que dispone que **‘la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo’**; pero si así se entendiera, conduciría al apartamiento de un principio claro de la *lex superior*, toda vez que, cuando ninguno de los pocos sujetos que están legitimados para deducir la acción de inconstitucionalidad contra una

ley, la ejerciera, si se considera que el Tribunal Electoral carece de facultades para ocuparse de los argumentos de inconstitucionalidad al conocer de los actos de aplicación, esto traería como consecuencia inevitable que gran cantidad de actos y resoluciones prevalecieran surtiendo efectos, a pesar de contravenir la Constitución, con lo que, a la vez que el Tribunal Electoral no estaría cumpliendo con su función de garante de la Carta Magna, se pasaría por alto el principio de que todos los actos y resoluciones electorales deben someterse a la ley de leyes.

La Sala Superior resolvió que la forma de dar satisfacción a ese objeto, sin contrariar el artículo 105 constitucional, es la desaplicación de preceptos de leyes secundarias en que se funde o pueda fundarse el acto o resolución impugnado, en el caso de considerarlos contraventores a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero sin hacer declaración general o particular, en los puntos resolutivos de su sentencia, sobre la inconstitucionalidad de las normas desaplicadas, sino únicamente confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones reclamados, es decir, ejercer un control difuso de las leyes a través de casos concretos.

Esa cuestión quedó dilucidada con motivo de un asunto en el cual se planteó un conflicto de normas, pues se alegó que una norma consignada en una ley electoral estatal se encontraba en oposición con una disposición de la Constitución General.

El Tribunal Electoral procedió a dilucidar si mediante la resolución de un medio de impugnación podía determinarse legalmente la inaplicabilidad de preceptos de las leyes secundarias en los que se fundara o pudiera fundarse el acto o resolución impugnado, por considerarlos opuestos a la Constitución Federal, y en caso afirmativo, dilucidar cuál era el alcance y los efectos de ese pronunciamiento.

Para resolver lo anterior, se acudió a los métodos de interpretación sistemático y funcional, respecto de los diferentes artículos constitucionales que contienen las bases fundamentales rectoras de la jurisdicción electoral, de la que arribó a la conclusión de que la Carta Magna exige el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de todas las leyes, todos los actos y todas las resoluciones electorales, para lo cual se distribuye la competencia entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, la primera, a través de la acción de inconstitucionalidad, que tiene por objeto el control directo de la constitucionalidad de las leyes, entre ellas las electorales, y el segundo se da, podemos decir, como control indirecto o mediato, a través de diversos medios de impugnación, median-

te el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, federales y locales, dado que el control real y efectivo de todos los actos y resoluciones sólo es factible, sin contravenir el artículo 105 constitucional, a través del control difuso, mediante la desaplicación indicada.

Se consideró que no obsta lo previsto en el artículo 105, fracción II, de la Ley Suprema, al establecer que la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución es la prevista en ese artículo, porque la interpretación sistemática establece que lo que se prohíbe es otra vía de acción directa contra las leyes, mas no su control difuso, y que la interpretación en otro sentido, rompería con el principio de un sistema integral de la jurisdicción electoral, para convertirlo en un sistema parcial, en razón de que todos los actos y resoluciones que se atacaran por los medios de impugnación, fundados en disposiciones secundarias inconstitucionales, quedarían al margen del control de constitucionalidad, y sólo se podrían controlar los casos de aplicación directa de la Constitución, que sería el menor número, quedando así al margen la supremacía constitucional.

Se adujo también que la anterior solución se robustece, porque dentro del ámbito de atribuciones del Tribunal Electoral, se encuentra la de sustentar tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución, diversas a las de la Suprema Corte, y como consecuencia dar lugar así a la denuncia de contradicción de tesis, dado que tal hipótesis sólo se puede actualizar, en la realidad y no en laboratorio, con la solución apuntada.”<sup>38</sup>

## 6. Los puntos de contacto de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales en materia electoral

A mi juicio es en los puntos de contacto de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales en materia electoral (la decisión de las contradicciones de tesis), lo que produjo un pronunciamiento que terminó por resolver la diferencia de opiniones entre los órganos de control constitucional electoral.

---

<sup>38</sup> Castillo González, Leonel, “Control de constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales”, conferencia dictada en el *Seminario internacional sobre sistemas de justicia electoral*, organizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, llevado a cabo en la Ciudad de México del 13 al 15 de octubre de 1999.

Estos puntos de contacto se desprenden del texto de las siguientes disposiciones legales:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“Artículo 99.

(...)

Párrafo quinto

Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.”

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

“Artículo 10.

La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

(...)

VIII. De las denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia, por los tribunales colegiados de circuito cuando se trate de asuntos que por razón de la materia no sean de la competencia exclusiva de alguna de las Salas, o por el Tribunal Electoral en los términos de los artículos 236 y 237 de esta ley;

Artículo 236.

De conformidad con lo previsto por el párrafo quinto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la fracción VIII del artículo 10 de esta ley, cuando en forma directa o al resolver en contradicción de criterios una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la propia Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los ministros, de las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en un plazo no mayor a diez días, decida en definitiva cuál es la tesis que debe prevalecer.

### Artículo 237.

Las resoluciones que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en los casos de contradicción de tesis del Tribunal Electoral, no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de los asuntos en los cuales se hubiesen emitido las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias.

Es a partir de la interpretación de estos preceptos legales en los que se ha fundado una parte de la tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que sostuvo que se encontraba facultado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para decidir conflictos de normas sometidas a su jurisdicción cuando estas normas se opusieran a las disposiciones constitucionales.

En efecto, la Sala Superior, al dictar la tesis de jurisprudencia que se identifica con el número y siglas J.05/99, entre otros argumentos, sostuvo que:

Esto se ve robustecido con lo previsto en el párrafo quinto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dada la distribución de competencias del sistema íntegro de justicia electoral, tocante al control de constitucionalidad, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, el supuesto en que se ubica la previsión constitucional que se analiza, respecto a la hipótesis de que este tribunal sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución y que la Suprema Corte sostenga un criterio contrario en algún asunto de su jurisdicción y competencia, únicamente se podría presentar para que surtiera efectos la regla en el caso de que, habiéndose promovido una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley electoral, el Pleno la desestimara, y declarara la validez de la norma, y que, por otro lado, con motivo de la aplicación de esa norma para fundar un acto o resolución, se promoviera un medio de impugnación en el que se invocara la oposición de la misma norma a la Carta Magna, y el Tribunal Electoral considerara que sí se actualiza dicha oposición, ante lo cual cabría hacer la denuncia de contradicción de tesis prevista en el mandamiento comentado.”<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> La tesis de mérito es visible en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-2000*, tomo VIII, Materia Electoral, Jurisprudencia y Tesis relevantes, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000, pp. 55-58.

Sobre la base de esta tesis el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación entendió su papel como órgano especializado de control constitucional, y planteó una denuncia de contradicción de tesis ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se identificó con el número 2/2000-PL, en la que esgrimió que en el resolutive segundo de la sentencia dictada por la Sala Superior del propio Tribunal Electoral, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral radicado en el expediente SUP-JRC-209/99, se habían sostenido consideraciones distintas a las que había sustentado la Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98, con respecto a la interpretación del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A la denuncia planteada recayó una resolución de la Suprema Corte en la que se dictaron importantes pronunciamientos de los que se dará cuenta más adelante.

Mientras la contradicción planteada se encontraba *sub judice*, no pasa desapercibido para el sustentante, que un sector de la doctrina ya albergaba algunas dudas sobre el alcance de la tesis de jurisprudencia de la Sala Superior identificada con el número J.05/99, porque como lo vislumbraba Orozco Henríquez:

“...pareciera que la propia SCJN ya ha reconocido la jurisdicción y competencia del TEPJF para conocer y resolver los medios de impugnación previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a través de los cuales se plantee la presunta violación directa de un precepto constitucional por algún acto concreto de aplicación de una autoridad electoral (en el entendido de que, en caso de estimarse fundado un específico medio de impugnación, dará lugar a que se revocara o modificara el acto inconstitucional respectivo).

Una cuestión distinta serían aquellos casos en que el acto o resolución impugnada se funde en una ley o norma general que se estime presuntamente inconstitucional, toda vez que si bien la Sala Superior ha considerado jurisprudencialmente, a través de la tesis J. 05/99, que el TEPJF está facultado para determinar la inaplicabilidad de leyes o normas generales secundarias cuando éstas se opongan a disposiciones constitucionales está pendiente de resolverse por parte del Pleno de la SCJN una denuncia de contradicción de tesis, con el objeto de esclarecer si aquella se opone a la tesis de jurisprudencia 74/1999 de la propia Suprema Corte, por la cual se sostiene que el artículo 133 de la Constitución federal no autoriza un control difuso de la constitucionalidad de normas generales, toda vez que,

según lo establecido por la SCJN, dicho precepto no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho artículo debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Constitución federal para ese efecto.

Al respecto, es importante mencionar que, salvo lo que con mayor autoridad decida nuestra SCJN, en ejercicio de sus exclusivas atribuciones, en opinión de la Sala Superior del TEPJF, no sólo no existe contradicción entre las referidas tesis de jurisprudencia (esto es, entre la del Pleno de la Suprema Corte y la de la citada Sala Superior) sino que, incluso, en la resolución recaída en el juicio de revisión constitucional electoral 040/2000 y acumulado, ha reconocido expresamente la obligatoriedad de la multicitada tesis de jurisprudencia P./J. 74/99 de la Suprema Corte, en los términos de lo dispuesto en los artículos 94, octavo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 192 de la Ley de Amparo, en el sentido de que los tribunales electorales locales carecen de facultades para decretar la inaplicación de alguna disposición legal de la correspondiente entidad federativa.<sup>40</sup>

## 7. La postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

No obstante el posicionamiento del Tribunal Electoral como un órgano de control constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación fijó su postura al resolver sobre la contradicción denunciada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dictada en el expediente 2/2000-PL, y en una exhaustiva resolución, determinó en lo que para efectos del presente trabajo es importante, que:

- a) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carecía de competencia para pronunciarse sobre inconstitucionalidad de leyes;

---

<sup>40</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús, "Consideraciones sobre la justicia constitucional electoral en México", texto consultable en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coordinadores), *Justicia, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, tomo I, pp. 362-363.

- b) No podía existir válidamente una contradicción de tesis, entre un criterio sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se trata de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes electorales;
- c) La única vía para impugnar las leyes electorales era a través de la acción de inconstitucionalidad;
- d) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación infringía el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si se pronunciaba respecto de la inconstitucionalidad de una norma electoral; y
- e) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación infringía el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, si se apartaba de un criterio jurisprudencial sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la interpretación de un precepto constitucional.

Los principales puntos resolutivos generaron sendas tesis jurisprudenciales, que son del tenor literal siguiente:

TESIS JURISPRUDENCIAL NÚM. 23/2002. (PLENO)

**TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.** De lo dispuesto en los artículos 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende, por un lado, que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia es la de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de esa función jurisdiccional, así como la custodia de los derechos políticos electorales de los ciudadanos y verificar que los actos y resoluciones que al respecto se dicten, se ajusten al marco jurídico previsto tanto en la propia Constitución Federal, como en la Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Material Electoral, y por otro, que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde en forma exclusiva conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, siendo dichas

acciones la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la propia Ley Fundamental. En congruencia con lo anterior, se concluye que la facultad para resolver sobre la contradicción de norma electoral y la Carta Magna está claramente limitada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el Tribunal Electoral sólo puede manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que ésta no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con el propio Ordenamiento Supremo, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde.

*Contradicción de tesis 2/2000.- Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- 23 de mayo de 2002.- Unanimidad de nueve votos.- Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.- Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.*

TESIS JURISPRUDENCIAL NÚM. 24/2002. (PLENO)

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

lo que no procede jurídicamente enfrentar un criterio sustentado por un órgano jurisdiccional competente para conocer sobre inconstitucionalidad de una ley, con un criterio sustentado por un órgano que carece de esa atribución, aun a título de aplicación del artículo 133 constitucional; sostener lo contrario, en lugar de crear certeza y seguridad jurídica, que es la finalidad del sistema implementado para resolver la discrepancia de criterios de órganos jurisdiccionales terminales del Poder Judicial de la Federación, se fomentaría la inseguridad al dar a entender, implícitamente, que procede aquella contradicción entre tribunales que constitucionalmente actúan en diversos ámbitos de competencia.

*Contradicción de tesis 2/200.- Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- 23 de mayo de 2002.- Unanimidad de nueve votos.- Ponente Olga Sánchez Cordero de García Villegas.- Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.*

#### TESIS JURISPRUDENCIAL NÚM. 25/2002. (PLENO)

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

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

*Contradicción de tesis 2/2002.- Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- 23 de mayo de 2002.- Unanimidad de nueve votos.- Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.- Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.*

TESIS JURISPRUDENCIAL NÚM. 26/2002 (PLENO)

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

contenida en una jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que ya se haya determinado el sentido y alcance respectivos, es evidente que incurre, en el primer caso, en inobservancia al mencionado artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, y en el segundo, infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y, en consecuencia, su actuación afecta la seguridad jurídica que se busca salvaguardar. En tal virtud, las tesis que se han sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o que llegaron a sustentarse sobre inconstitucionalidad de leyes electorales, no constituyen jurisprudencia.

*Contradicción de tesis 2/2000.- Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- 23 de mayo de 2002. Unanimidad de nueve votos. En cuanto al criterio contenido en esta tesis el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo formuló reserva.- Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.*

## 8. Propuesta de reforma constitucional y legal en materia electoral a manera de conclusiones

Con el dictado de la resolución comentada se puso fin a la discusión doctrinal suscitada, y a la divergencia de criterios que sustentaban los órganos de esta clase de jurisdicción constitucional; sin embargo, y para los propósitos de este trabajo, se puede apreciar en el fallo de la de contradicción de mérito, que el Pleno de la Suprema Corte reconoció que en los términos de lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podía solicitar opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando aquella conociera de una acción de inconstitucionalidad enderezada en contra de una ley electoral, aunque también reconoció que ésta era una facultad potestativa del Ministro Instructor, de acuerdo con los siguientes razonamientos:

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

## ARTÍCULO 10 ...

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

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

En la disposición transcrita se reitera que el órgano jurisdiccional electoral no podrá conocer de la no conformidad a la Constitución, de leyes federales o locales, a través de los medios de impugnación interpuestos ante él, lo que es coherente con el sistema constitucional respectivo conforme al cual es facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolver sobre la inconstitucionalidad de dichas leyes.

Derivado incluso de este sistema constitucional, en términos de lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, es facultad potestativa del ministro instructor solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral, opinión respecto de las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan en contra de una Ley Electoral, con lo que se confirma que la facultad de conocer de ese aspecto, corresponde en exclusiva a este Alto Tribunal.”

En efecto, de la argumentación sostenida en el considerando cuarto de la resolución dictada por la Suprema Corte en el expediente Contradicción de Tesis 2/2000-PL, se advierte que la función jurisdiccional que ejerce el Tribunal Electoral forma parte de un “sistema constitucional”, lo que evidencia de alguna manera que este órgano es una parte preponderante del sistema, tan es así que eventualmente se puede recabar de él una opinión, pero esta opinión, a mi juicio, no estriba en que se dude de la capacidad del Máximo Tribunal de la Nación para resolver sobre estas cuestiones —lo cual está fuera de dudas—, sino en los motivos que influyeron en el legislador al exponer la reforma electoral de 1996, cuando sostuvo que con el:

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

Como se puede apreciar en los motivos del Poder Revisor, el examen de constitucionalidad de leyes electorales, pretendía dos objetivos:

- a) Apartar a la Suprema Corte de los conflictos político-electorales, y
- b) Aprovechar la existencia de un tribunal especializado en la materia electoral que había probado ser una solución para esta clase de conflictos.

En mi opinión, este ánimo legislativo se completaría con la participación del Tribunal Electoral en todas las fases de la justicia electoral, basados, precisamente, en la probada experiencia que ha acrisolado el Tribunal Electoral desde 1987 a la fecha, y los resultados que para la justicia electoral ha representado la especialización de la jurisdicción en esta materia. Por estas razones creo que no sería descabellado proponer que el Tribunal Electoral conozca de las acciones de inconstitucionalidad en primera instancia, pero sin dejar de reconocer el carácter de la Suprema Corte como órgano límite en el orden jurídico nacional, ya que ésta conocería de las mismas pero sólo en revisión, al igual que lo hace en el amparo contra leyes.

Para cristalizarse la propuesta, bastaría una reforma constitucional a los artículos 99 y 105, una redistribución de competencias en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y adicionar en la Ley Reglamentaria de la Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el trámite, substanciación y resolución de las acciones de inconstitucionalidad en primera instancia.

Una propuesta en detalle de lo que deben recoger las disposiciones legales rebasaría los límites de espacio que se impusieron a los ponentes para estos trabajos, razón por la cual sólo se señalan los principales ordenamientos que ameritarían las reformas, derogaciones y adiciones. La respuesta la tienen los principales actores políticos del país.

## II. BIBLIOGRAFÍA

### Obras

- Aguilar Álvarez y de Alba, Horacio, *El amparo contra leyes*, Editorial Trillas, S.A. de C.V., México, 1989.
- Cossío Díaz, José Ramón, *Constitución, tribunales y democracia*. Editorial Themis, S.A. de C.V. México, 1998.
- Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M., compiladores, *La defensa de la Constitución*, Distribuciones Fontamara, S.A. de C.V., México, 1997.
- García Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.
- González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994. 2ª edición.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *A cien años de la muerte de Vallarta*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo aniversario*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Tribunales constitucionales y defensa del orden constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, México, 1994.

Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.

Melgar Adalid, Mario, *La justicia electoral*, Cuadernos para la reforma de la justicia, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.

Nino, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, Editorial Gedisa, Barcelona, 1997.

Noriega Cantú, Alfonso, *Lecciones de Amparo*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1997, 5ª edición.

Schmitt, Carl, *La defensa de la Constitución*, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1998, 2ª edición.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1978*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978, 8ª edición.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Apuntes de Derecho Electoral. Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000.

Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coordinadores), *Justicia*, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.

Vázquez del Mercado, Óscar, *El control de la constitucionalidad de la ley, estudio de derecho comparado*, Editorial Porrúa, S.A. México, 1978.

## Conferencias

Castillo González, Leonel, *Control de constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales*.

Ortiz Mayagoitia, Guillermo, *El control de la constitucionalidad de las leyes electorales en México*.

Conferencias dictadas en el *Seminario internacional sobre sistemas de justicia electoral*, organizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, llevado a cabo en la Ciudad de México del 13 al 15 de octubre de 1999.

### Revistas

*Justicia Electoral*, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1998, núm. 10.

*Justicia Electoral*, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento, año 1998, núm. 2.

*Revista del Senado de la República*, México, enero-marzo 1999, volumen 5, núm. 14.

*Revista Mexicana de Derecho Público*, núm. 2, octubre 2001, Instituto Tecnológico de México.

*Revista Voz y Voto, Política y Elecciones*, México, núm. 82, diciembre de 1999.

### Enciclopedias

*Enciclopedia Jurídica Omeba*, Driskill, S.A., Buenos Aires, 1992, tomo VI del Apéndice.

### Jurisprudencia

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-2000*, tomo VIII, Materia Electoral, Jurisprudencia y Tesis relevantes, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000.