

## CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTOS Y RESOLUCIONES DE AUTORIDADES ELECTORALES

Flavio GALVÁN RIVERA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Supremacía constitucional y defensa de la Constitución*. III. *Autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales*. IV. *Control de constitucionalidad en el derecho electoral vigente*. V. *Una reflexión final*. VI. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

En la historia jurídico-política-electoral de México, entre muchos otros aspectos, ha sido una constante la necesidad de garantizar procesalmente, ya en la vía judicial o extrajudicial, el control de constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades encargadas de organizar, realizar y calificar las elecciones.

Con las aún recientes reformas y adiciones constitucionales y legales de 1996 se avanzó de manera considerable en el perfeccionamiento de la democracia mexicana y, en especial, en el derecho procesal electoral, identificado comúnmente bajo el rubro “sistema de medios de impugnación en materia electoral”.

El paso decisivo consistió en haber superado un permanente gran vacío en el derecho político-electoral mexicano, ya que al fin se instituyeron medios específicos de control judicial de constitucionalidad de los actos y resoluciones de autoridad en materia electoral, como se advierte de la lectura de los artículos 41, 99 y 105 de la ley suprema de la Federación.

Este control constitucional abarcó incluso a los actos legislativos, al establecer el Poder Revisor Permanente de la Constitución que: “los par-

\* Secretario general de Acuerdos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

tidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano Legislativo del Estado que les otorgó el registro”, están legitimados para ejercer la correspondiente acción de inconstitucionalidad, cuando a su juicio dichos ordenamientos jurídicos contravengan alguna disposición de la Constitución Federal (artículo 105, fracción II, inciso f).

Sin embargo, no es el control judicial de constitucionalidad de los actos electorales de naturaleza legislativa la materia a estudiar en el presente trabajo, sino exclusivamente el relativo a los actos concretos y resoluciones de las autoridades electorales de naturaleza administrativa y jurisdiccional, tanto del orden federal como local; tema en el cual si bien es verdad que ya existe regulación constitucional y legal, también es cierto que aún prevalece un panorama disperso y asistemático que es urgente regularizar.

La ausencia de sistematización resulta evidente desde el momento en que se establece un específico juicio de revisión constitucional en materia electoral que, por su objeto, debería ser único, no obstante, está complementado con el juicio diverso para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que, en algunos aspectos, tiene la misma finalidad de control constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales.

A lo anterior se debe adicionar que, junto a los mencionados juicios, coexiste el recurso de reconsideración, el cual tiene, parcialmente, también el mismo objetivo de control de constitucionalidad de los actos de autoridad electoral.

Estas circunstancias prevalecientes en el derecho procesal electoral mexicano han motivado la redacción del presente trabajo, que no tiene más pretensión que presentar claramente tal regulación asistemática y proponer, de momento como simple inquietud, la unificación y sistematización del juicio de control constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, tanto federales como locales.

## II. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN

### 1. *Introducción*

Al abordar el tema del control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, tanto de naturaleza administrativa como jurisdiccional, ya de orden federal o local, lo primero que se debe hacer es exponer, aun cuando sea *grosso modo*, algunos conceptos fundamentales; por ejemplo, qué es la Constitución, en qué consiste el principio de supremacía constitucional, qué se entiende por control constitucional de los actos de autoridad y cuáles son los sistemas previstos para su consecución.

### 2. *Supremacía constitucional*

Actualmente, entre los estudiosos del derecho constitucional, la ciencia política y la teoría del Estado, múltiples y diversas son las definiciones que se proponen de la Constitución, dependiendo muchas veces del criterio utilizado —jurídico, político, sociológico, etcétera— y, por tanto, distintas son las características que se le atribuyen o reconocen; sin embargo, es incuestionable que, desde el punto de vista formal, la Constitución es la norma jurídica fundamental de un Estado, expedida por el Poder Constituyente, la cual se caracteriza por ser ley suprema del sistema jurídico vigente.

Otra característica trascendente y determinante de su naturaleza de norma suprema es que la validez de todos los demás ordenamientos jurídicos, independientemente del lugar que ocupen en la jerarquización normativa, está supeditada a la Constitución, la cual se distingue también porque su reforma, adición o modificación, sólo se obtiene mediante un procedimiento legislativo especial, distinto y más riguroso que el establecido para la reforma, adición, modificación, derogación o abrogación de las leyes ordinarias.

De lo expuesto con antelación surge, en forma evidente, un principio de gran trascendencia, tanto para el derecho como para la ciencia política y la teoría del Estado, la denominada supremacía constitucional; principio del cual es importante señalar que si bien algunos autores han pretendido encontrar sus antecedentes en estadios remotos de la evolución jurídica, como es el derecho ateniense, también es verdad que ello no es del todo

convinciente, si se tiene en mente que el concepto moderno de Constitución, como ley suprema de un Estado, sólo aparece en época reciente, con el triunfo de la revolución norteamericana y el subsecuente movimiento revolucionario francés.

En cuanto a los efectos y razón de ser de este principio de supremacía constitucional, se ha dicho que:

De todas las características distintivas dadas a la Constitución, es que... en tanto norma fundamental, es norma suprema...

El resultado de esta supremacía es que el orden jurídico, en su totalidad, se encuentra, de alguna manera, sometido a la Constitución y que ninguna autoridad del Estado tiene poderes o facultades por fuera de la Constitución. Ahora bien, la dogmática constitucional, de manera general, sostiene la tesis de que esta supremacía y todos sus efectos y consecuencias se deben, en principio, al contenido de las disposiciones constitucionales; esto es, la Constitución goza de una llamada “supremacía material”.<sup>1</sup>

Este principio de supremacía constitucional, generalmente aceptado en el ámbito jurídico-político contemporáneo, ha sido escrito en letras de molde, en el derecho mexicano, con el aforismo atribuido a don José María Iglesias: “sobre la Constitución nada ni nadie”.

En el sistema normativo nacional, el principio de supremacía constitucional está previsto literalmente en el artículo 133 de la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor siguiente:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

### 3. *Defensa de la Constitución*

No obstante, en la práctica jurídico-política la sola declaración formal del Poder Constituyente no se ha considerado, y desafortunadamente no ha sido suficiente para dar plena eficacia al principio de supremacía cons-

<sup>1</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, p. 251.

titucional, razón por la cual se han instituido los sistemas de control constitucional o medios, métodos o instrumentos, de defensa de la Constitución, mismos que en su unidad constituyen tema de gran trascendencia no sólo para los tratadistas contemporáneos del derecho, sino también para los que cultivan la ciencia política y la teoría del Estado.

Sin entrar al apasionante debate iniciado en 1931 con la obra de Carl Schmitt, intitulada *La defensa de la Constitución* y las observaciones críticas que le hiciera Hans Kelsen, publicadas bajo el título *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, que sentaron las bases para conformar las dos corrientes predominantes en la materia, en el sentido de que la defensa de la Constitución debe ser por los cauces políticos según Schmitt o bien que ésta debe ser por los medios jurídicos, y en especial por los judiciales, conforme a la postura asumida por el fundador de la Escuela de Viena, en líneas posteriores se expone brevemente el tema ya enunciado.<sup>2</sup>

Es importante precisar, como noción previa, básica o concepto general, que la defensa de la Constitución está integrada por todas aquellas instituciones jurídicas, sustantivas y procesales, que se han establecido en las propias cartas fundamentales, tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, alcanzar el desarrollo y evolución de las disposiciones constitucionales en un doble sentido: desde el punto de vista de la Constitución formal, para lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político-social y, desde el ángulo de la Constitución real o material, a fin de obtener su transformación conforme a las normas programáticas o disposiciones de principio contenidas en la propia ley suprema del Estado.

Por las razones expuestas con antelación, el maestro Héctor Fix-Zamudio considera que la auténtica defensa de la Constitución es aquella que puede lograr la aproximación entre la Constitución formal y la real o material, en ocasiones tan distantes una de la otra.<sup>3</sup>

En opinión del jurista en consulta, la defensa de la Constitución no debe ser considerada únicamente desde el punto de vista estático, es decir, para la simple conservación de las normas constitucionales, sino tam-

<sup>2</sup> Cfr. Schmitt, Carl, *La defensa de la Constitución*, Madrid, Tecnos, 1983, y Kelsen, Hans, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Madrid, Tecnos, 1995.

<sup>3</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, pp. 258, 325 y 326.

bién desde el punto de vista dinámico, esto es, de su evolución y penetración con la realidad política, para evitar que sea una simple carta magna nominal o semántica, tornándola realmente normativa, aplicable a la realidad, es decir, eficaz en el presente y con proyección hacia el futuro.

En una interesante propuesta de sistematización de los medios de defensa de la Constitución, en su acepción genérica, el maestro Fix-Zamudio postula una clasificación bipartita en instrumentos protectores y garantías constitucionales, conforme a los siguientes argumentos:

El sector relativo a la protección de la Constitución está integrado por un conjunto de instrumentos que significan la canalización jurídica de factores políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica dirigidos a lograr el funcionamiento regular y armónico de los poderes públicos. Así, dentro de la protección de carácter político, podemos destacar el concepto moderno del viejo principio de división de los poderes; en segundo término, la regulación de los recursos económicos y financieros del Estado; y en tercer término, la institucionalización de los factores sociales; particularmente de los grupos sociales y de los partidos políticos, y, finalmente, la consagración de los instrumentos de técnica jurídica, en especial los principios de la supremacía constitucional y el procedimiento dificultado de reforma de los documentos constitucionales.<sup>4</sup>

La segunda categoría, sector o grupo de medios de defensa de la Constitución, conforme a lo propuesto por el maestro Héctor Fix-Zamudio, se integra con las denominadas garantías constitucionales que, en su correcta acepción técnico-jurídica no se confunden ni tienen por qué confundirse con los derechos fundamentales de los gobernados.

Las garantías constitucionales se definen, en su correcta apreciación, como las instituciones jurídicas, de naturaleza esencialmente procesal, que tienen por objeto la reparación, restitución o reintegración del orden constitucional infringido por los propios órganos de poder, a pesar de la existencia de los instrumentos protectores de la Constitución, que en la realidad no siempre resultan suficientes para lograr el cumplimiento y respeto irrestricto de las disposiciones fundamentales.

Para completar el ejercicio sistematizador de los medios de defensa de la ley suprema, el jurista en consulta propone una clasificación tripartita

4 *Idem*, p. 326.

de las garantías constitucionales, que considera difícilmente separables de la realidad jurídico-política de orden constitucional.

El primer sector comprende todos los instrumentos establecidos en las cartas fundamentales para la protección de los derechos y libertades fundamentales de los gobernados, al cual denomina, siguiendo a Mauro Capelletti, jurisdicción constitucional de la libertad. En el segundo sector, que intitula jurisdicción constitucional orgánica, ubica los instrumentos establecidos para resolver los litigios, conflictos o controversias constitucionales, que puedan surgir entre los diversos órganos de poder, debido a sus atribuciones y particulares ámbitos de competencia constitucionalmente establecidos, sobre todo en los Estados donde prevalece el sistema de organización descentralizada.

Finalmente, en opinión del maestro Fix-Zamudio, el tercer sector, denominado jurisdicción constitucional de carácter internacional y comunitario, comprende los instrumentos que tienen como finalidad resolver las controversias que surjan en la aplicación de normas constitucionales frente a normas de carácter internacional o comunitario, con las cuales están estrechamente vinculadas, debido a la celebración de tratados internacionales o a la adhesión de los gobiernos nacionales a los convenios comunitarios o de naturaleza internacional.

### III. AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS Y JURISDICCIONALES

#### 1. *Introducción*

Aun cuando sólo en forma breve, en líneas posteriores se explica cuáles son las autoridades electorales, conforme a la organización jurídica federal y estatal, facultadas para emitir actos de autoridad, materialmente administrativos o jurisdiccionales, que pueden ser impugnados por no estar ajustados al principio de legalidad, *lato sensu*, siendo susceptibles, por tanto, de control constitucional, por las vías constitucional y legalmente establecidas.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> El principio de legalidad, en sentido amplio, como se utiliza en el presente trabajo, abarca tanto la necesidad de adecuar la conducta a los ordenamientos jurídicos ordinarios o secundarios (principio de legalidad *stricto sensu*) como el deber de actuar siempre conforme a lo previsto en la ley suprema, que algunos juristas denominan principio de constitucionalidad. Cfr. Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw-Hill, 1997, p. 72.

## 2. *Instituto Federal Electoral*

Para el estudio propuesto es importante tener en mente que el Instituto Federal Electoral, instituido con la reforma electoral de 1990, es el organismo público autónomo, con personalidad jurídica propia e integración tripartita —Poder Legislativo Federal, partidos políticos nacionales y ciudadanos—, que tiene por objeto la función estatal de organizar, realizar y calificar las elecciones, ordinarias y extraordinarias, de diputados y senadores al Congreso de la Unión, así como de presidente de la República,<sup>6</sup> actuando siempre bajo los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo (artículo 41, párrafo segundo, fracción III, párrafos primero y segundo, de la Constitución Federal).

Congruente con el principio administrativo de descentralización, el Instituto Federal Electoral, como depositario de la autoridad electoral, cuenta en su estructura con órganos centrales, delegacionales y subdelegacionales. Los primeros son el Consejo General del Instituto, la Junta General Ejecutiva, la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva, todos con competencia en el territorio nacional en su integridad, cuya sede se ubica en la capital de la República. Los órganos delegacionales, con sede en el Distrito Federal y en la capital de cada uno de los estados de la Federación mexicana, se integran con una Junta Local Ejecutiva, un Vocal Ejecutivo y un Consejo Local y, finalmente, los órganos subdelegacionales, con sede en cada uno de los trescientos distritos uninominales en que se divide el territorio nacional y la población para la elección de diputados de mayoría relativa, están constituidos con una Junta Distrital Ejecutiva, un Vocal Ejecutivo y un Consejo Distrital (artículos 53 de la Constitución, y 71, 72, 98 y 108 del CFIPE).

La específica integración, así como el ámbito cronológico, subjetivo y material de competencia de los diversos órganos —centrales, delegacionales y subdelegacionales— del Instituto Federal Electoral, conforme a su estructura orgánica jerarquizada, está expresamente prevista en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, en su

6 Es importante aclarar que el Instituto en cita no califica la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que actualmente, con las reformas de 1996, corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral hacer el cómputo final, resolver las impugnaciones que se interpongan y, en su oportunidad, hacer la respectiva declaración de validez de la elección y de presidente electo (artículo 99, párrafo cuarto, fracción II, párrafo segundo de la Constitución).



caso, en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

### 3. *Tribunal Electoral*

Si bien el Instituto Federal Electoral, en su integridad, constituye el aspecto administrativo de las autoridades instituidas para cumplir la función estatal de organizar, realizar y calificar las elecciones federales, la fase jurisdiccional está depositada en el Tribunal Electoral, encargado de resolver esencialmente, en forma definitiva e inatacable, las controversias de intereses jurídicos que surgen no sólo al fragor del desarrollo del procedimiento electoral, sino también en la actuación cotidiana de los sujetos de derecho electoral.<sup>7</sup>

Al respecto, se debe destacar que, en los términos de las ya mencionadas reformas y adiciones constitucionales y legales de 1996, el Tribunal Electoral ha sido incorporado a la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación, con la calidad, establecida constitucionalmente desde 1993, de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, excepción hecha de todo lo relativo a las acciones de inconstitucionalidad que, en virtud del decreto del 21 de agosto de 1996, publicado oficialmente al siguiente día, los partidos políticos pueden ejercer actualmente, a fin de plantear cualquier contravención de las leyes electorales, federales o locales, con lo previsto en la Constitución de la república (artículos 94, párrafo primero, 99 párrafo primero y 105, fracción II, inciso f).<sup>8</sup>

Es conveniente precisar que el conocimiento y resolución de estas acciones de inconstitucionalidad, por disposición expresa de la propia carta

7 De lo previsto en la vigente legislación se infiere que los sujetos de derecho electoral son las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, federales y locales; los partidos políticos nacionales y estatales o regionales; las organizaciones y agrupaciones de carácter político; los frentes y las coaliciones, así como los ciudadanos en general y los observadores, nacionales e internacionales.

8 Aun cuando su estudio no es objeto del presente trabajo, es oportuno advertir que, con poca fortuna, el legislador ordinario estableció, en el artículo 62, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del citado artículo 105 constitucional, que: "En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

magna, es facultad reservada exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 105, fracción II, inciso f).

Congruente con el nuevo texto de los citados preceptos constitucionales, mediante decreto de 19 de noviembre de 1996, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 22 del mismo mes y año, el legislador ordinario reformó y adicionó la letra de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la cual ha estructurado orgánicamente al Tribunal Electoral con cinco salas regionales, de carácter temporal, que sólo se instalan y actúan durante el desarrollo de los procedimientos electorales federales, ordinarios y extraordinarios, así como una Sala Superior, de naturaleza permanente que, por supuesto, no depende de la realización de algún procedimiento electoral determinado para estar instalado y actuar.<sup>9</sup>

Las aludidas salas regionales son de única instancia en el conocimiento y resolución de los medios de impugnación de su competencia, según lo previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, excepción hecha del juicio de inconformidad que, en primera instancia, procede exclusivamente en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, con la finalidad de controvertir las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales, relativas a la elección de presidente de la República y de senadores y diputados al Congreso de la Unión, en los términos de la precitada ley.

En los supuestos antes precisados, las aludidas salas regionales actúan como órganos jurisdiccionales de primera instancia, ya que las sentencias que resuelven el fondo del juicio son impugnables mediante el recurso de reconsideración, cuyo conocimiento, en segunda instancia, es facultad exclusiva de la Sala Superior del Tribunal Electoral (artículos 49 y 61, LGSMIME).

<sup>9</sup> Por acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de agosto de 1996, la población y el territorio nacional, para la elección de diputados de representación proporcional en 1997, se dividieron en cinco circunscripciones plurinominales, que comprenden las siguientes entidades federativas: la primera, Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora; la segunda, Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas; la tercera, Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán; la cuarta, Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala y, la quinta, Guerrero, México y Michoacán, cuyas cabeceras son respectivamente: Guadalajara, Monterrey, Jalapa, Distrito Federal y Toluca.

Por disposición de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la sede de la Sala Superior es el Distrito Federal y las de las salas regionales la correspondiente ciudad designada cabecera de circunscripción plurinomial (artículos 185, 187 y 192).

Asimismo, la Sala Superior actúa como órgano de única instancia en los demás asuntos de su competencia exclusiva, razón por la cual resulta evidente señalar que las sentencias de las salas del Tribunal Electoral, con la salvedad ya precisada en materia de inconformidad, son definitivas e inatacables, adquiriendo por ello la naturaleza y autoridad de cosa juzgada.

#### 4. *Institutos y tribunales electorales locales*

A imagen y semejanza de la organización federal, en las entidades federativas, excepción hecha del Distrito Federal, se han instituido las correlativas autoridades electorales de naturaleza administrativa, bajo la denominación de Consejos, Comisiones o Institutos Estatales Electorales, cuya función genérica consiste en organizar, realizar y calificar, en forma definitiva, las elecciones de gobernador de la entidad, diputados al Congreso local y ayuntamientos.

Estos entes de autoridad electoral administrativa, normalmente con personalidad jurídica propia, se organizan también conforme al principio de descentralización, con órganos centrales cuya sede es la ciudad capital del estado; órganos distritales, en cada uno de los distritos uninominales en que se divide el territorio y población de cada entidad, fundamentalmente para la elección de diputados locales de mayoría relativa y, finalmente, con órganos electorales municipales, uno por cada municipio integrante de la entidad.

En el ámbito del derecho procesal electoral local es oportuno mencionar que se ha instituido en cada entidad federativa un Tribunal Estatal Electoral, con la organización que determina su particular constitución y legislación ordinaria, ya como órgano electoral independiente o bien formando parte del respectivo Poder Judicial estatal, al cual se le confiere en ocasiones la facultad limitada de resolver, mediante la aplicación del derecho, los litigios que surgen con motivo de la preparación, realización y calificación de las elecciones locales y municipales o, de manera amplia, la atribución de conocer y resolver todos los litigios que se generan con la actuación de los sujetos de derecho electoral, cualquiera que sea el tiempo en el que existan.

Con independencia de su ámbito de competencia, amplio o restringido, así como de su carácter temporal o permanente, los tribunales electorales de las entidades federativas, agotadas en su oportunidad todas las instan-

cias previstas en su legislación, proceden a emitir sentencias, definitivas e inatacables, en los términos de sus propios ordenamientos jurídicos estatales, sólo revisables, modificables e incluso revocables, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, última instancia en el conocimiento y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

Expuesta *grosso modo* la estructura orgánica de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, tanto del orden federal como local, es llegado el momento de explicar, aun cuando también someramente, las diversas vías procesales previstas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como instrumentos de control de constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales.

#### IV. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO ELECTORAL VIGENTE

##### 1. *Introducción*

En el presente capítulo se explican someramente, conforme al método exegético y haciendo un breve juicio crítico propositivo, los diversos medios de control judicial de constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales emitidos por las autoridades de la materia, ya sean administrativas o jurisdiccionales, tanto del orden federal como local, según lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

##### 2. *Recurso de reconsideración*

La enunciada vía impugnativa ha sido identificada como medio híbrido de defensa establecido a favor de los partidos políticos. Tal naturaleza obedece a que, en uno de los dos supuestos, procede para controvertir, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la legalidad de las sentencias de fondo dictadas por las salas regionales al resolver, en primera instancia, los juicios de inconformidad interpuestos contra los resultados de las elecciones de diputados y sena-

dores al Congreso de la Unión (artículos 60, párrafo tercero, de la Constitución, y 61, LGSMIME).

La otra hipótesis de procedibilidad del recurso de reconsideración es contra el acto de asignación de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional que realiza el Consejo General del Instituto Federal Electoral (artículos 54 y 56 de la Constitución Federal, 61 de la LGSMIME y 262 del CFIPE).

Por tanto, en el primer supuesto, es correcto denominar recurso a la vía impugnativa en comento, pues su interposición da origen únicamente a una segunda instancia dentro del mismo proceso, una vez dictado el fallo definitivo de primera instancia.

En cambio, cuando la reconsideración se promueve contra la asignación de diputados y senadores de representación proporcional, la vía impugnativa establecida de manera uniinstancial, otorgando competencia exclusiva a la Sala Superior del Tribunal Electoral para conocer y resolver la *litis* planteada, no asume la naturaleza de un mero recurso dentro del mismo proceso, pues no constituye simplemente la llave para iniciar una segunda instancia, sino que realmente asume la naturaleza jurídica de juicio autónomo de nulidad electoral, ajeno a cualquiera otro medio de impugnación.

Ello es así cuando la reconsideración se hace valer aduciendo la existencia de error aritmético, en los cálculos realizados por el propio Consejo General del Instituto o argumentando que la autoridad responsable no tomó en consideración las sentencias dictadas por las salas regionales del Tribunal Electoral, al resolver los juicios de inconformidad que se hubieren interpuesto en tiempo y forma.

Pero lo más importante, para el tema en estudio, es la última hipótesis de procedibilidad del recurso de reconsideración, esto es, cuando se promueve aduciendo que en el acto de asignación de diputados o senadores electos por el principio de representación proporcional, el Consejo General incurrió en contravención a las reglas y fórmulas que para ese efecto establecen la propia Constitución y el Código de la materia (artículos 54, 56 y 60 de la Constitución, 12 al 18 del CFIPE y 61 y 62, párrafo 1, inciso b, de la LGSMIME).

En este último supuesto el denominado recurso de reconsideración se caracteriza no sólo por ser un verdadero juicio autónomo y no simplemente una segunda instancia, sino fundamentalmente por trascender el

mundo de la legalidad *stricto sensu*, para constituir un auténtico medio de control jurisdiccional de la constitucionalidad del acto administrativo de asignación de diputados y senadores de representación proporcional, ya que es incontrovertible que en esta hipótesis la reconsideración procede exclusivamente si el Consejo General del Instituto Federal Electoral incurre en violación directa a la Constitución Federal, por no aplicar las reglas y fórmulas establecidas para ese efecto en el texto de la ley suprema de la Federación o bien por aplicarlas de manera indebida, siendo su finalidad la reparación del agravio causado, ordenando a la autoridad responsable que aplique dichas reglas y fórmulas o bien indicándole la forma correcta de aplicación o, incluso, aplicándolas de manera inmediata y directa, en sustitución de la autoridad responsable, en ejercicio de la plenitud de jurisdicción que tiene el Tribunal Electoral (artículo 6.3, LGSMIME).

### *3. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*

Como una novedad de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, actualmente existe el denominado juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuya finalidad consiste en garantizar judicialmente el respeto y libre ejercicio de los derechos políticos del ciudadano, que trascienden directamente al ámbito electoral y que están expresamente previstos en la Constitución Federal.

La otra finalidad de este medio de control constitucional es restituir al ciudadano, cuando ello sea factible, en el goce de sus derechos político-electorales violados por el impugnado acto o resolución de autoridad electoral.

Ahora bien, la auténtica novedad legislativa y jurisdiccional del medio de impugnación en comento está en la letra de los preceptos siguientes:

#### Artículo 79

1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país...

## Artículo 80

1. El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

...

d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular...

e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política, y

f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior. ...

## Artículo 82

1. Cuando por causa de inelegibilidad de los candidatos, las autoridades electorales competentes determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de asignación respectiva, se deberá atender a lo siguiente:

a) En los procesos electorales federales, el candidato agraviado sólo podrá impugnar dichos actos o resoluciones a través del juicio de inconformidad y, en su caso, el recurso de reconsideración, en la forma y términos previstos por los títulos Cuarto y Quinto del Libro Segundo de la presente ley, y

b) En los procesos electorales de las entidades federativas, el candidato agraviado sólo podrá promover el juicio a que se refiere el presente Libro, cuando la ley electoral correspondiente no le confiera un medio de impugnación jurisdiccional que sea procedente en estos casos o cuando habiendo agotado el mismo, considere que no se reparó la violación constitucional reclamada.

Es indiscutible que, conforme al texto de la Constitución General de la República (artículo 35, fracciones I, II y III), son derechos de los ciudadanos, a los que el Poder Constituyente denominó prerrogativas:

1. Votar en las elecciones populares;
2. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, siempre que reúna los requisitos legalmente establecidos, y
3. Asociarse individual y libremente para tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos políticos del país.

En forma correlativa establece la misma Constitución Federal que votar en las elecciones es una obligación del ciudadano, como también lo es la necesidad de desempeñar los cargos de elección popular de la

Federación, los estados y los municipios (artículo 36, fracciones III, IV y V).

Finalmente cabe señalar que en 1996, el Poder Revisor Permanente de la Constitución, al reformar diversos artículos de la ley suprema, determinó expresamente (artículo 99, párrafo cuarto, fracción V), que es facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable:

Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

De lo expuesto con antelación resulta claro que los actos y resoluciones de la autoridad electoral, susceptibles de impugnación mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, son los presuntamente violatorios de las disposiciones expresas contenidas en la Constitución Federal, y que, por ende, este juicio es una genuina garantía constitucional, que asume la naturaleza jurídica de vía procesal judicial para el control de constitucionalidad, a fin de garantizar a los ciudadanos el libre y pleno ejercicio de sus facultades político-electorales o la restitución en el goce de sus derechos, conculcados por el acto o resolución violatorio de la Constitución.

#### 4. Juicio de inconformidad

Es conveniente precisar que, por regla, el juicio de inconformidad no es un medio de control de constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, sino un medio de control de legalidad *stricto sensu*; sin embargo, de manera excepcional sí tiene este objetivo, como ha quedado enunciado al analizar el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

La veracidad del aserto se comprueba con la lectura del artículo 82, párrafo 1, inciso a, de la ley de la materia, conforme al cual, el candidato electo que alegue violación a su derecho constitucional de ser votado (artículo 35, fracción II, de la Constitución), debido a que la autoridad electoral federal competente le hubiere negado o revocado la expedición de la respectiva constancia de mayoría o de asignación, bajo el argumento



de que no satisface los requisitos de elegibilidad, está legitimado para ejercer la acción impugnativa, debiendo interponer para ello el juicio de inconformidad.

El resultado del juicio puede ser que la respectiva sala regional del Tribunal Electoral determine la reparación del agravio, ordenando a la autoridad responsable que expida la constancia no otorgada, o bien que restituya al actor la que le fue revocada indebidamente, con el apercibimiento que de no cumplir con lo ordenado, dentro del plazo que para tal efecto le conceda, la copia certificada de la sentencia que se expida al actor tendrá efectos de constancia de mayoría o de asignación, según sea el caso particular.

Es importante advertir que los posibles efectos restitutorios de la sentencia que dicte en este supuesto la sala regional del Tribunal Electoral no están previstos en texto legal alguno, sino que son una conclusión, a manera de propuesta, que emerge del análisis precedente y del imperativo ya incontrovertible de que el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación es incuestionablemente un tribunal de plena jurisdicción, como lo establece literalmente la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (artículo 6.3).

Finalmente, y sólo con el ánimo de evitar confusión, es de advertir que si la sentencia de la sala regional del conocimiento, que resuelva el fondo de la litis planteada, resulta contraria a los intereses del ciudadano demandante, éste podrá impugnarla mediante el recurso de reconsideración ya explicado (artículo 82.1, a), LGSMIME).

### *5. Juicio de revisión constitucional electoral*

Expuestos los diversos medios de impugnación que constituyen vías jurisdiccionales de control de constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, sin que ello sea su objetivo esencial, es oportuno explicar ahora el juicio antes enunciado, cuya finalidad fundamental consiste precisamente en garantizar judicialmente el respeto irrestricto de las disposiciones constitucionales en materia electoral y que constituye, además, un paso decisivo en el perfeccionamiento del control jurídico del fenómeno político-electoral.

### *A. Comentarios preliminares*

En tan sólo un párrafo del artículo 99 de la Constitución Federal, al determinar la competencia específica del Tribunal Electoral, quedó establecido este medio de control constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, y en sólo 8 artículos de la ley ordinaria se establecieron sus reglas particulares, con la pretenciosa posición limitativa del legislador secundario, contenida en el numeral 89, en el sentido de que: “El trámite y resolución de los juicios de revisión constitucional se sujetará exclusivamente a las reglas establecidas en el presente Capítulo”.

Lo cual evidentemente es ilógico, ineficaz e insuficiente. Este nuevo medio de impugnación electoral y especialmente de control de constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, precisamente por su reciente institución y por su trascendencia jurídico-política nacional, no puede estar encerrado entre los límites de ocho artículos.

Por la propia naturaleza y finalidad del juicio es necesaria la aplicación de las reglas generales contenidas en el título segundo del libro primero, en lo conducente, como acertadamente se hace en la práctica cotidiana de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, además de recurrir a los otros elementos jurídicos que el sistema normativo mexicano acepta y que el recto raciocinio judicial aconseja, para estar en mejor aptitud de aplicar el derecho a los casos concretos controvertidos.

### *B. Fundamento constitucional*

En el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución de la República, el Poder Revisor Permanente dispuso literalmente que:

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos

electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

### C. *Normativa ordinaria*

Bajo el rubro “De la procedencia”, el legislador ordinario estableció las siguientes reglas en el artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral:

1. El juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan los requisitos siguientes:

- a) Que sean definitivos y firmes;
- b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones;
- d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales;
- e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos, y
- f) Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

2. El incumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados en este artículo tendrá como consecuencia el desechamiento de plano del medio de impugnación respectivo.

### D. *Comentarios*

Como se podrá advertir, el transcrito precepto de la ley ordinaria, al reglamentar la disposición constitucional en cita, desglosa los especiales requisitos de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral;

sin embargo, ello no significa de manera alguna que sean inaplicables, en lo conducente, las reglas comunes a todos los medios de impugnación, contrariamente a lo que estableció indebidamente el legislador en el ya citado artículo 89 de la ley en consulta.

De estos requisitos cabe destacar que el juicio en estudio procede exclusivamente contra actos y resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas, pero en contra de todas, lo cual significa que el control de constitucionalidad es sobre la actuación de los institutos y tribunales electorales estatales, cada uno en el ámbito de su respectiva competencia, siendo intrascendente su denominación y dependencia o independencia orgánica de cualquiera de los clásicos tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Es incuestionable que en esta materia se debe satisfacer el principio de definitividad electoral, esto es, que el demandante debe agotar todos los medios de impugnación establecidos en la legislación constitucional y legal de su entidad, siempre que no sean optativos, y que su interposición pueda resultar suficiente para satisfacer su interés jurídico, al existir la posibilidad de garantizarle el respeto pleno de sus derechos político-electorales o la reparación del agravio y la restitución en el goce de tales facultades o prerrogativas.

Además, el acto impugnado debe ser firme, lo cual significa que no ha de existir la posibilidad de modificación, revocación o anulación, ya por un acto realizable de oficio o bien a petición de parte interesada.

Por otra parte, es necesario que la reparación del agravio sea factible, tanto física como jurídica y cronológicamente, es decir, que no sea contraria a las leyes de la naturaleza, que no se trate de hechos u omisiones consumados de manera irreversible, que no exista una norma jurídica que constituya un obstáculo insuperable para ello y que la reparación se pueda efectuar con antelación a las fechas señaladas en las respectivas Constituciones y leyes para la protesta y toma de posesión del cargo o para la instalación del respectivo cuerpo colegiado.

A lo anterior se debe agregar una limitante constitucional literalmente establecida, que el acto o resolución pueda resultar determinante para el desarrollo del procedimiento electoral o para el resultado final de las elecciones, lo que significa que el juicio de revisión constitucional procede únicamente durante el desarrollo de un procedimiento electoral, or-

dinario o extraordinario, siendo improcedente en el periodo interprocedimental, esto es, el que transcurre entre dos procedimientos electorales.<sup>10</sup>

Esta limitación es por supuesto criticable, toda vez que el control de constitucionalidad debe abarcar la actuación total de las autoridades electorales, la de todos los días del año de todos los años. El apego irrestricto a las leyes ordinarias, reglamentos, etcétera, pero sobre todo a los preceptos constitucionales, debe ser permanente, y no sólo en determinadas épocas o periodos específicos, y su garantía constitucional también debe ser permanente, tanto formal como materialmente.

Finalmente, se debe apuntar, como con acierto hizo el legislador ordinario, pero sin fundamento constitucional, que el juicio en comento sólo debe ser procedente cuando el demandante argumente y demuestre que el impugnado acto de autoridad es presuntamente violatorio de un precepto de la Constitución Federal, pues, de lo contrario, el juicio de revisión constitucional se tornaría en simple medio de control de legalidad, recayendo en el vacío que por mucho tiempo caracterizó negativamente al sistema jurídico mexicano, al no existir un auténtico medio de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad electoral, lo cual indujo a los interesados a presentar denuncias ante los órganos internacionales protectores de derechos humanos, bajo el argumento de que la violación de derechos político-electorales constituye una violación de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano.

## V. UNA REFLEXIÓN FINAL

Finalmente, es conveniente señalar que el juicio de revisión constitucional en materia electoral, así como el juicio para la protección de los derechos político-electorales, no son una intromisión de la Federación al ámbito de competencia de los estados, no son un atentado o violación a la soberanía de las entidades federativas, sino un acto de voluntad soberana de los propios estados, realizado por conducto del respectivo Con-

<sup>10</sup> Generalmente, el procedimiento electoral, denominado común pero indebidamente proceso electoral, se define legalmente como el conjunto de actos ordenados por la Constitución y el código de la materia, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, con la finalidad de renovar periódicamente a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo e incluso a los integrantes de los ayuntamientos municipales (artículo 173, CFIPE).

También por regla el procedimiento electoral se divide en etapas, que en el orden federal son: preparación de la elección, jornada electoral, resultados y declaraciones de validez y dictamen y declaración de validez de la elección y de presidente electo (artículo 174, CFIPE).

greso local que aprobó las reformas y adiciones, entre otros, de los artículos 94 y 99 de la Constitución General de la República.

En los términos de la ley suprema, “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados” (artículo 124).

En este orden de ideas, como la Constitución sólo puede ser reformada y adicionada con la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados, previa aprobación del Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes, según lo previsto en su artículo 135, es claro que en esta materia ha sido la soberanía de los estados la que ha concedido a la Federación la responsabilidad de asumir el control de constitucionalidad de los actos y resoluciones, definitivos y firmes, de las autoridades electorales de la entidades federativas, a fin de dar eficacia jurídico-política al principio de supremacía constitucional.

## VI. CONCLUSIONES

Esta somera exposición de los diversos medios de control constitucional de los actos y resoluciones de autoridad electoral conducen al aserto de que, instituido el juicio de revisión constitucional, urge su unificación y sistematización, al mismo tiempo que su limitación y ampliación.

El juicio debe ser único y no plural, unificando los requisitos de procedibilidad, la enumeración de los actos y resoluciones impugnables por esta vía y el señalamiento preciso pero integral de los sujetos de derecho electoral legitimados para promoverlo, así como las autoridades que pueden asumir la calidad de responsables.

Urge establecer igualmente los posibles efectos de la sentencia que dicte la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Al mismo tiempo que se debe limitar la procedibilidad del juicio a los supuestos en que exista violación directa a un precepto de la Constitución Federal, es indispensable ampliar su procedibilidad material y cronológica, haciendo impugnables también los actos y resoluciones emitidos por las autoridades electorales durante los periodos interprocedimentales, siempre que se satisfagan los demás requisitos de procedibilidad; es conveniente que la temporalidad del procedimiento electoral no sea una limitante en esta materia.