

## EL ALCANCE DEL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES ELECTORALES EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

David CETINA MENCHI\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Supremacía constitucional y sistema de control constitucional en México*. III. *El control constitucional judicial en materia electoral*. IV. *El alcance del control judicial de la constitucionalidad de las leyes electorales a través del acto de aplicación*. V. *Bibliohemerografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Con anterioridad a las reformas constitucionales efectuadas en agosto de 1996, al entonces Tribunal Federal Electoral le correspondía ejercer, únicamente, el control de la legalidad de actos y resoluciones de las autoridades electorales federales, quedando fuera de su ámbito competencial el control constitucional sobre los mismos, así como respecto de los emitidos por las autoridades electorales de las entidades federativas.

En cuanto a las leyes electorales, no se establecía ningún 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 resulta improcedente en materia político-electoral.

Es hasta el año de 1996 que, con las reformas efectuadas a la Constitución, se le confiere al Tribunal Electoral, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del

\* Coordinador de la Unidad Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Poder Judicial de la Federación, otorgándosele competencia para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones sobre actos y resoluciones de las autoridades electorales tanto federales como de las entidades federativas que violen normas constitucionales o legales.

Igualmente, con dicha reforma se le otorga competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma electoral de carácter general y la ley fundamental, precisándose que dicha acción será la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución.

En concordancia con la referida restricción, conforme a lo dispuesto en el artículo 10, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, éstos serán improcedentes cuando se pretenda impugnar la no conformidad de leyes federales o locales a la Constitución.

Sin embargo, cuando el objeto de la impugnación que se haga valer ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consista en el acto de aplicación de una norma electoral de carácter general que se estime contraria a la Constitución, ¿podrá el propio Tribunal conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de ese acto?

Salvo mejor opinión y a reserva de lo que en su oportunidad resuelvan las salas del Tribunal Electoral, se considera que no existe impedimento legal para ello de acuerdo con los razonamientos que se exponen en el presente ensayo.

## II. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

### 1. *Supremacía constitucional*

Hans Kelsen, autor de la *Teoría pura del derecho*, considera que el orden jurídico de un país se encuentra estructurado en un sistema de forma piramidal, en el que su vértice está ocupado por una “norma hipotética fundamental”, de la que deriva la validez de todo el orden jurídico nacional.<sup>1</sup> De tal manera que el orden jurídico no se integra por normas

1 *Diccionario Jurídico Mexicano*, 5a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1992, t. P-Z, p. 3025.

de un mismo nivel, sino que se encuentran jerarquizadas, distinguiéndose las normas primarias o fundamentales y las secundarias o derivadas.

Dicha teoría sostiene que la validez de las normas secundarias o derivadas estriba en que se presupone que fueron creadas de acuerdo con la existencia de otras cuya validez se admite, y la norma cuya validez no puede derivar de otra superior es la ley fundamental. Asimismo: “Todas las normas cuya validez puede ser referida a una y la misma norma fundamental constituyen un orden o sistema normativo”.<sup>2</sup> La estructura escalonada y piramidal del orden jurídico a que hace alusión Kelsen, se puede apreciar claramente en el sistema jurídico mexicano, en el que existe un notable sometimiento de las normas jurídicas secundarias a la Constitución Política Federal.

De acuerdo con esta teoría, la única ley que legal, ideológica y políticamente puede denominarse suprema, es la Constitución, por lo que toda norma jurídica secundaria, incluyendo a las electorales, tendrá validez dentro de nuestro sistema legal únicamente si sus preceptos son acordes a los principios establecidos en la Constitución.

En México, uno de los grandes defensores del principio de supremacía constitucional fue el jurista José María Iglesias, quien sostuvo el lema: “Sobre la Constitución nada; nadie sobre la Constitución”.<sup>3</sup> Para él es, por medio de los actos electorales que el pueblo ejerce la soberanía en términos de lo dispuesto en la Constitución.

El principio de supremacía constitucional se encuentra previsto en el artículo 133 constitucional, que dice:

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.

De la lectura de la primera parte de este precepto constitucional se podría considerar que se otorga el carácter de supremacía no sólo a la

<sup>2</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. ed., México, UNAM, 1988, pp. 130 y 131.

<sup>3</sup> Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 357.

Constitución, sino también a las leyes emanadas del Congreso Federal y a los tratados internacionales que celebre el presidente de la República con aprobación del Senado. Sin embargo, ello no es así, ya que la supremacía se reserva únicamente a la ley fundamental, pues la validez de las referidas leyes y los tratados está sujeta a que no sean contrarios a la Constitución.<sup>4</sup>

En resumen, del artículo anterior se pueden advertir los aspectos que caracterizan al principio de supremacía constitucional, resultando más notables los siguientes:<sup>5</sup>

- a) La Constitución Federal es la ley suprema y fundamental;
- b) Los ordenamientos jurídicos que deriven de ella, trátense de leyes federales, tratados internacionales y leyes locales, e inclusive los actos de autoridad, deben ser congruentes con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que resulten válidos.

## 2. *Concepto de control constitucional*

Por medio de control o defensa de la Constitución —o de la constitucionalidad— se puede entender:

...al proceso instituido y debidamente previsto en la misma Constitución, encaminado a vigilar que los actos de autoridad sean conformes o que estén de acuerdo con la Ley Fundamental o Ley Suprema y para el caso de no ser cumplido tal requisito (el apego a la Constitución por parte de las autoridades al emitir los actos propios de sus funciones), se declarará su contrariedad con el texto de esa Ley, procediéndose a su anulación o invalidación por parte de la autoridad competente para conocer del juicio de constitucionalidad.<sup>6</sup>

En tal virtud, el control constitucional se constituye en un sistema establecido por la Constitución para su propia defensa, ya que permite garantizar la salvaguarda de la ley suprema ante la posibilidad de ser infringida o vulnerada por las autoridades, con el objetivo fundamental,

<sup>4</sup> Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 11a. ed., México, Porrúa, 1997, pp. 362 y 363.

<sup>5</sup> Cfr. Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, 9a. ed., México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1994, p. 381.

<sup>6</sup> Castillo del Valle, Alberto del, *La defensa jurídica de la Constitución en México*, México, Herrero, 1994, p. XXIII.

histórico y jurídico de proteger y mantener el orden constitucional haciendo prevalecer el principio de supremacía de la Constitución.

Entre el control de la constitucionalidad y el principio de la supremacía constitucional existe una estrecha vinculación, ya que mientras la supremacía constitucional consiste en que ninguna autoridad, ley federal o local pueden contravenir la ley fundamental, el control constitucional hace efectivo dicho principio al otorgar los mecanismos necesarios para garantizar que la Constitución sea respetada.

Para el ejercicio del control constitucional se requiere de la existencia de medios de control o defensa de la Constitución, que son los procedimientos que se encuentran previstos por la ley fundamental con el fin de protegerla y salvaguardarla.<sup>7</sup>

Es importante destacar que los medios de control o defensa de la ley suprema no son procedentes tratándose de violaciones a la Constitución por parte de un gobernado, ya que en ese caso lo que procede es sancionar al infractor conforme a las leyes penales o de responsabilidades. En razón de lo anterior se ha manifestado que la defensa típicamente constitucional es la que se erige para contener a los poderes dentro de sus órbitas respectivas.<sup>8</sup>

### *3. Sistemas de control constitucional en atención al órgano que lo ejerce*

Existen diversas clasificaciones sobre la materia, no obstante, para los efectos del presente ensayo, basta con señalar que las Constituciones básicamente han establecido dos distintos medios de defensa o sistemas de control, atendiendo a la naturaleza jurídica del órgano que realiza la defensa de la Constitución: a) el control de la constitucionalidad de la ley por órgano político, y b) el control por un órgano judicial.

#### *A. Sistema de control de la constitucionalidad por órgano político*

Se caracteriza porque el encargado de ejercer el control constitucional es un poder de índole político; se considera como uno de los dos principales sistemas de control constitucional.

<sup>7</sup> *Idem*, p. 58.

<sup>8</sup> *Idem*, pp. XXIII y XXIV.

Este sistema surgió en Francia como resultado de las ideas de José Sieyès. En México dicho sistema fue considerado en la Constitución centralista de 1836, que en su texto estableció un medio de defensa constitucional por órgano político al que llamó “Supremo Poder Conservador”, encargado de la función de velar por la pureza de la Constitución, previa la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad formulada por alguno de los órganos estatales que, obviamente, no intervinieron en la emisión del acto que se atacaba de tal vicio.<sup>9</sup>

El sistema de control constitucional por órgano político se caracteriza por lo siguiente: la preservación de la ley fundamental se encomienda bien a un órgano distinto de aquellos en quienes se depositan los tres poderes de Estado, o bien se confía a alguno de éstos; la petición de inconstitucionalidad corresponde a un órgano estatal o a determinados funcionarios públicos, en el sentido de que el órgano de control declare la oposición de un acto de autoridad o una ley con la Constitución; ante el órgano de control no se ventila ningún procedimiento contencioso (juicio o proceso) entre el órgano peticionario y aquel a quien se atribuye el acto o la ley atacados, y las declaraciones sobre inconstitucionalidad tienen efectos *erga omnes* o absolutos.<sup>10</sup>

Este sistema presenta el inconveniente de que el control de la constitucionalidad no puede ser ejercido por un particular que resulte afectado en sus derechos con una ley o acto contrario a la ley fundamental, ya que ello sólo le corresponde a los órganos estatales o a determinados funcionarios públicos.

### B. Sistema de control constitucional por órgano judicial

El ejercicio del control de la constitucionalidad en este sistema corresponde a un órgano del Poder Judicial, el cual está facultado para examinar la constitucionalidad de los actos de cualquier autoridad federal o local; ha sido el sistema más acogido por las legislaciones.

Como ejemplo de medios de control de este tipo se encuentra el juicio de amparo en México y el *Mandado de Segurança* en Brasil.

Las características principales de este sistema de control constitucional son:

<sup>9</sup> *Idem*, p. 22.

<sup>10</sup> *Cfr.* Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 27a. ed., México, Porrúa, 1990, p. 159.

El ejercicio del control de la constitucionalidad está a cargo de un órgano judicial; cualquier gobernado, al que le afecte una ley o acto de autoridad, está legitimado para solicitar su inconstitucionalidad ante el órgano judicial; para determinar la no conformidad de la ley o acto impugnado a la ley suprema se sustancia un juicio o proceso entre el particular que se considere agraviado y la autoridad responsable, y las determinaciones del órgano judicial respecto a la inconstitucionalidad de la ley o acto impugnado tienen efectos únicamente para las partes contendientes.<sup>11</sup>

Respecto a la función jurisdiccional, Biscaretti di Ruffia (citado por Óscar Vásquez del Mercado) manifiesta que se pueden diferenciar determinadas aplicaciones de la misma, que presentan un típico carácter constitucional y que dan origen a la noción material de la jurisdicción constitucional.

Este autor clasifica la jurisdicción constitucional en dos: I. Según su objeto, y II. Según el órgano que la ejercita.

Desde el punto de vista objetivo o material, dice, la jurisdicción constitucional consiste en la actividad jurisdiccional aplicada: A. en orden a materias de manifiesta naturaleza constitucional, las cuales son: a) el control de la constitucionalidad de las leyes; b) los conflictos y atribuciones entre los diversos poderes del Estado o entre el Estado y sus miembros, y c) algunas acciones que se conceden a los ciudadanos en defensa de específicos derechos públicos, subjetivos, constitucionalmente garantizados; y B. en consideración a los titulares de algunos órganos constitucionales.

Ahondando más en este tema, expresa Biscaretti di Ruffia que el control de la constitucionalidad de las leyes se presenta como una lógica consecuencia del carácter rígido de una Constitución.<sup>12</sup>

El sistema de control constitucional por órgano judicial presenta una subdivisión en dos grupos:<sup>13</sup>

a) Sistema norteamericano de revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes o control por órgano judicial difuso. Se le denomina control

11 *Idem*, pp. 159 y 160.

12 Vásquez del Mercado, Óscar, *El control de la constitucionalidad de la ley*, México, Porrúa, 1978, pp. 11 y ss.

13 *Cfr.* Elizondo Gasperín, María Macarita, "El juicio de revisión constitucional", en Ellas Musi, Edmundo (coord.), *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1997, pp. 287 y 288.

norteamericano en atención a que surgió por vez primera en Estados Unidos de América; ha sido llamado también “control difuso” porque implica la obligación de todo juzgador, federal o local, de preferir la Constitución a cualquier otra aplicación de normas secundarias que se le contrapongan; es decir, en este sistema se exige a todos los jueces la aplicación de la Constitución cuando exista una ley que la contravenga.

b) Sistema austriaco, de justicia constitucional o control por órgano judicial concentrado. Se basa en que sólo los órganos del Poder Judicial están facultados para hacer declaraciones de inconstitucionalidad, sin que tengan competencia los tribunales de menor jerarquía para decidir conflictos suscitados con ese motivo.

Al respecto, Héctor Fix-Zamudio señala que como muestra de la tendencia latinoamericana a incorporar, con diversos matices, los rasgos del modelo austriaco podemos señalar el establecimiento de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala (1965-1985), el Tribunal de Garantías Constitucionales de Ecuador (1978-1983) y el Tribunal de Garantías Constitucionales peruano (1979), ahora Tribunal Constitucional en la carta de 1993, así como la transformación de la Suprema Corte de Justicia de México —aunque conservando su nombre— en un tribunal constitucional por medio de las reformas constitucionales de 1987 y 1994, de la Corte Constitucional colombiana (1991) y del Tribunal Constitucional de Bolivia (1994). Además, debe destacarse la creación de las salas constitucionales autónomas en las cortes supremas de El Salvador (1983-1991), Costa Rica (reforma constitucional de 1989), Paraguay (1992) y Ecuador (reforma de 1993).<sup>14</sup>

#### 4. *Sistema de control constitucional en México*

En México se aplica el sistema de control de la constitucionalidad por órgano judicial, ya que la facultad de pronunciarse respecto a la inconstitucionalidad de leyes y actos está encomendada al Poder Judicial de la Federación.

Por lo que hace al tipo de sistema de control constitucional por órgano judicial que se aplica en México, existen criterios encontrados, ya que algunos juristas sostienen que opera exclusivamente el control concen-

<sup>14</sup> Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, FCE, 1996, p. 31.



trado, en tanto que otros opinan que se debe aplicar el control por órgano judicial difuso.

La polémica en cuestión surge de lo dispuesto en la última parte del artículo 133 constitucional, que establece que en los casos en que exista contradicción entre una Constitución o leyes de los estados y la ley fundamental, los jueces locales deberán sujetar su actuación a lo dispuesto en la Constitución.

Con independencia del debate doctrinario que existe al respecto, cabe manifestar que el control difuso no ha sido aceptado por el Poder Judicial de la Federación, ya que ha considerado que en nuestro régimen de derecho debe estarse al sistema de competencias que nos rige, de acuerdo con el cual únicamente le corresponde a dicho poder pronunciarse respecto de la inconstitucionalidad de leyes, actos y resoluciones, sin que tengan competencia para ello los tribunales locales, pues de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 103 de la ley suprema y primero de la Ley de Amparo, la determinación sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, es de la competencia exclusiva de los respectivos órganos del Poder Judicial de la Federación.<sup>15</sup>

La justificación del Poder Judicial Federal para considerar que la autoridad judicial común no es competente para pronunciarse respecto de la constitucionalidad de leyes, se sustenta en que el artículo 133 constitucional se debe entender en el sentido de que el Poder Judicial Federal es el único que puede hacer declaraciones de inconstitucionalidad, ya que nuestro derecho público admite implícitamente que, de conformidad con el principio de la división de poderes que establece el artículo 49 constitucional, el órgano judicial está impedido para intervenir en la calificación de inconstitucionalidad de los actos de los otros poderes, a menos que a ese órgano se le otorgue una competencia expresa para ello, como ocurre en la ley suprema cuando dota al Poder Judicial de la Federación de la facultad para examinar la constitucionalidad de los actos de cualquier autoridad.<sup>16</sup>

15 Cfr. Precedente sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en la página 228 del *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, t. III, segunda parte-1, cuyo rubro dice: "Control difuso de la constitucionalidad de las leyes".

16 Cfr. precedente sustentado por la tercera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 17 del *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima época, t. 42, cuarta parte, cuyo rubro expresa: "Constitucionalidad de las leyes. Examen de la, improcedente por la autoridad judicial común".

Esta competencia expresa no se le concede a los jueces de las entidades federativas, pues si bien es cierto el artículo 133 constitucional establece que deberán preferir la Constitución a las leyes locales cuando éstas se le contrapongan, también es verdad que no les precisa una competencia explícita para ello ni los medios para ejercerla, como ocurre con los tribunales federales de amparo; en tales condiciones, puede manifestarse válidamente que la última parte del artículo 133 constitucional no tiene una aplicación práctica en México.

No obstante lo anterior, el jurista Ignacio Burgoa considera que existe una excepción al respecto, y que consiste en lo que se llama “jurisdicción concurrente”, por medio de la cual pueden conocer del juicio de amparo indistintamente, a elección del agraviado, el superior jerárquico del juez que cometió la violación o un juez de distrito, siempre y cuando se trate de contravenciones a los artículos 16, 19 y 20 constitucionales y sólo en materia penal.<sup>17</sup>

En ese orden de ideas puede decirse que en México, en general, se presenta un control constitucional por órgano judicial concentrado, erigiéndose el Poder Judicial de la Federación en un organismo tutelar del orden creado por la ley fundamental, a diferencia de otros países en los que opera el control difuso de la Constitución a través de los diversos órganos encargados de la impartición de justicia.

### III. EL CONTROL CONSTITUCIONAL JUDICIAL EN MATERIA ELECTORAL

#### 1. *El juicio de amparo y la materia electoral*

México fue el primer país en la América Latina que implementó un control constitucional de carácter eminentemente judicial a través del juicio de amparo, el cual ha sido la vía protectora de los derechos públicos subjetivos a los que se les atribuye respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del Estado mismo, por estar investidos de obligatoriedad e imperatividad al ser reconocidos por la propia ley suprema.

Para el jurista José María Iglesias, quien fuera presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1873 a 1876: “...el Poder Judicial tiene la obligación constitucional de proteger a toda persona contra las

17 Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 10, p. 160.

autoridades que violen sus derechos fundamentales, entre ellos, los políticos”, por lo que en el tiempo en que desempeñó tal encargo, la Suprema Corte conoció de asuntos con carácter político-electoral; sin embargo, a partir del legado de Ignacio L. Vallarta, la Suprema Corte de Justicia fue cerrando el círculo jurisprudencial en contra de su participación en asuntos políticos.<sup>18</sup>

El criterio del jurisconsulto Ignacio L. Vallarta para sostener que la Suprema Corte no debía conocer de cuestiones políticas-electorales se sustentaba:

...en que las cuestiones político-electorales no podían revestir formas judiciales, es decir, que sobre ellas no podía plantearse en ningún caso controversia alguna que los tribunales tuvieran competencia para decidir, ya que dichas cuestiones incidían fundamentalmente en las relaciones políticas de los poderes públicos o en la organización gubernamental misma y sostener lo contrario implicaría desnaturalizar al Poder Judicial y subvertir el orden constitucional.<sup>19</sup>

En razón de lo anterior, histórica y jurídicamente el juicio de amparo ha sido improcedente contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia político-electoral, aun cuando se le considera como el medio efectivo de defensa del gobernado frente a los actos inconstitucionales o ilegales de la autoridad.

El fundamento legal de dicha improcedencia lo constituye el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo, y se sustenta básicamente en que de acuerdo con la fracción I del artículo 103 constitucional, los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, de tal suerte que al no considerarse a los derechos político-electorales con tal carácter, su violación no da lugar al juicio de amparo.

La justificación que han esgrimido los tribunales de amparo para inhibirse del conocimiento de los asuntos relativos a los derechos político-electorales preservados en la Constitución Política mexicana, ha sido cuestionada continuamente. Más aún, se ha sostenido que los derechos políticos no son de una índole jurídica distinta a la de las llamadas “garantías individuales”, puesto que los derechos políticos forman parte del

18 Cfr. Moctezuma Barragán, Javier, *op. cit.*, nota 3, pp. 361 y 362.

19 Terrazas Salgado, Rodolfo, “El juicio de amparo y los derechos político-electorales”, *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, México, vol. V, núm. 8, 1996, p. 105.

conjunto de derechos subjetivos públicos que el individuo puede hacer valer frente al Estado y que integran lo que se conoce como su *status* personal y que dichos tribunales sistemáticamente se han negado a entrar al estudio de aquellos juicios de amparo promovidos en contra de disposiciones electorales que, en sí mismas, se consideren violatorias no tan sólo de derechos políticos, sino inclusive de garantías individuales.<sup>20</sup>

Con las reformas constitucionales de agosto de 1996, comenta José Fernando Franco González Salas, quien fuera presidente del Tribunal Federal Electoral, se:

...establece un contencioso electoral integral desde el punto de vista constitucional y legal... que llena un vacío generado desde el siglo pasado por las posiciones antitéticas de los dos grandes juristas, Iglesias y Vallarta, y que recoge lo mejor de sus tesis para dar debida solución a los problemas que presentaban sus posiciones, sostenidas a ultranza por cada uno de ellos.<sup>21</sup>

## 2. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el control constitucional de las leyes electorales*

Con las reformas constitucionales de referencia se otorgó competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las acciones de inconstitucionalidad por la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución. Al efecto, en la exposición de motivos de la respectiva iniciativa se precisó: “Conforme a la propuesta, la Corte conocerá sobre la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral, al eliminarse de la fracción II del texto vigente del artículo 105 constitucional, la prohibición existente ahora sobre este ámbito legal.”<sup>22</sup>

Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos desarrollados en forma de juicio que tienen por objeto plantear, exclusivamente,

20 Cfr. Terrazas Salgado, Rodolfo, “Algunas reflexiones sobre el control de la constitucionalidad y legalidad en materia electoral federal”, TFE, Centro de Capacitación Judicial Electoral, Coordinación Académica de Derecho Público, 1995, pp. 1 y 2 (Trabajo presentado en el Foro Nacional para la Reforma Electoral de 1995, efectuado en las instalaciones del Instituto Federal Electoral el día 28 de julio de 1995).

21 Franco González Salas, José Fernando, “Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996”, *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, México, núm. 8, 1996, p. 42.

22 Tribunal Electoral del Estado de México, “Génesis de la reforma político electoral de 1996”, *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, México, núm. 3, diciembre de 1996, pp. 21 y 22.

dentro del plazo de 30 días naturales contados a partir del siguiente de la fecha de publicación de la ley, la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, y sólo pueden ser promovidas por el 33% de los integrantes de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, de cada una de las legislaturas de los estados o del Distrito Federal y por el procurador general de la República, pero tratándose de leyes electorales federales o locales también pueden ejercer las acciones de inconstitucionalidad los partidos políticos con registro nacional o local; por lo que ningún otro sujeto se encuentra legitimado para hacer valer esta acción.

Las autoridades responsables ordenadoras son los órganos legislativos que emitan las normas cuestionadas y el Poder Ejecutivo Federal o local que las promulgue. No existen autoridades ejecutoras, por no proceder la acción de inconstitucionalidad contra actos de aplicación.

Las sentencias tienen el carácter de inatacables y pueden declarar la invalidez de la norma impugnada con efectos generales, siempre que sean aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La única vía para plantear directamente la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución, es precisamente la acción de inconstitucionalidad, "...consecuentemente, no procede el juicio de amparo para impugnar leyes electorales".<sup>23</sup>

### *3. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el control de la constitucionalidad en materia electoral*

La judicialización de la materia política-electoral en México ha tenido avances significativos, sobre todo durante los últimos veinte años, entre los que destacan los siguientes:

El primer intento de judicializar las controversias electorales se dio en 1977 con el establecimiento del recurso de reclamación, que los partidos políticos podían hacer valer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para impugnar la calificación de las elecciones de diputados que realizaba el respectivo colegio electoral.

El recurso de reclamación fue sumamente cuestionado, ya que únicamente procedía respecto de la calificación de las elecciones de diputados;

23 Franco González Salas, José Fernando, *op. cit.*, nota 21, p. 40.

además, la resolución que emitía la Suprema Corte no tenía el carácter de obligatoria para la Cámara de Diputados, sino que sólo tenía efectos declarativos.

En tal virtud, en 1986 se suprimió el recurso de reclamación y se inició una nueva tendencia hacia una jurisdicción electoral autónoma y especializada, con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, al que se le confirió el carácter de órgano administrativo autónomo.

La reforma político-electoral de 1990 continuó en la misma línea trazada, consolidando la figura de un órgano jurisdiccional autónomo especializado en materia electoral, con la creación y desarrollo del Tribunal Federal Electoral.

La reforma de 1993 fue de gran trascendencia, al haberse abandonado una larga tradición del sistema de autocalificación de las elecciones de diputados y senadores, que había estado presente desde la Constitución de 1857. Esta reforma propició el fortalecimiento del Tribunal Federal Electoral, con la creación de una sala de segunda instancia, la cual resolvía en forma definitiva e inatacable las impugnaciones de los resultados de las elecciones de diputados y senadores.

Hasta este periodo al Tribunal Electoral se le consideraba un tribunal de legalidad, toda vez que por mandato constitucional le correspondía garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales se sujetaran al principio de legalidad.

Una nueva etapa en la evolución de la justicia electoral en México comienza con las reformas constitucionales y legales de agosto y noviembre de 1996, respectivamente, que vienen a significar un gran cambio, pues se abandona por completo la larga tradición del contencioso político inclusive respecto de la elección presidencial, así como la tendencia de los últimos diez años hacia un tribunal electoral plenamente autónomo al ser incorporado al Poder Judicial de la Federación y erigido como órgano tutelador del control constitucional de actos y resoluciones de las autoridades electorales.

Cabe destacar que el objetivo primordial de dichas reformas fue el establecimiento de un sistema integral de justicia en materia electoral que garantizara el control constitucional de actos y resoluciones de las autoridades electorales federales; la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y de asociación para tomar parte en los asuntos políticos del país; así como el control

constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales de las entidades federativas.<sup>24</sup> Para tal fin, el artículo 41, base IV, de la Constitución dispone que: “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.”

Consecuentemente, en el artículo 60, párrafos segundo y tercero de la Constitución, se establece que las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y las resoluciones que recaigan a ellas podrán ser revisadas por la Sala Superior del propio Tribunal, en los términos que señale la ley.

Igualmente, de conformidad con lo previsto en el primer párrafo del artículo 99 constitucional, se le confiere al Tribunal Electoral el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia ley suprema, así como la competencia suficiente para conocer y resolver en forma definitiva e inatacable de las impugnaciones de actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y de los estados que violen normas constitucionales o legales.

Los preceptos constitucionales antes citados se reglamentan en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la que en su conjunto acota los mecanismos para garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y de legalidad.

En este orden de ideas se advierte que por mandato constitucional y legal se faculta al Tribunal Electoral para ejercer el control constitucional en la materia convirtiéndose así, como lo señala su actual presidente, magistrado José Luis de la Peza “... en un Tribunal de control constitucional sobre los actos y resoluciones en materia electoral...”<sup>25</sup>

En tal sentido, el Tribunal Electoral no sólo debe garantizar la legalidad en materia electoral, como lo venía realizando, sino que como “...ór-

24 Cfr. Tribunal Electoral del Estado de México, *op. cit.*, nota 22, p. 21.

25 Peza Muñoz Cano, José Luis de la, “Tribunal Electoral. Estructura orgánica y atribuciones”, ponencia impartida en la Reunión de Trabajo de los magistrados electorales con la Misión de Expertos de las Naciones Unidas, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 22 de abril de 1997.

gano del Poder Judicial de la Federación, por primera vez tendrá facultades para revisar la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales”,<sup>26</sup> velando porque el principio de supremacía constitucional sea observado y respetado en los mismos.

Con apego a los planteamientos anteriores, se puede concluir que las salas del Tribunal Electoral se encuentran facultadas para ejercer el control de la constitucionalidad a través de los siguientes medios de impugnación: el recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, sobre los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal; el juicio de revisión constitucional electoral, respecto 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; y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, en cuanto a los actos y resoluciones de las autoridades electorales tanto federales como de los estados.<sup>27</sup>

#### IV. EL ALCANCE DEL CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES ELECTORALES A TRAVÉS DEL ACTO DE APLICACIÓN

##### 1. *Consideraciones en torno al control de la constitucionalidad por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto de actos aplicativos derivados de normas electorales de carácter general contrarias a la Constitución*

A partir de la consideración de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por mandato constitucional, es el órgano competente para ejercer el control constitucional y legal de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, cabe hacer el planteamiento siguiente:

<sup>26</sup> Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La reforma electoral de 1996*, México, FCE, 1997, p. 154.

<sup>27</sup> Toda vez que el presente ensayo persigue una finalidad distinta al análisis particularizado de los medios de impugnación en materia electoral, para mayor información, consúltese la siguiente obra: Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw-Hill, 1997.



El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de la acción de inconstitucionalidad mediante la que se plantee la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, precisando que ésta será la única vía para impugnar la no conformidad de las leyes electorales a la ley fundamental.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, base IV; 60, párrafos 2 y 3, y 99 constitucionales, en relación con los preceptos 3, párrafos 1, inciso a) y 2, incisos b), c) y d); 4 y 6, párrafo 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se observa que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le compete conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, los medios de impugnación mediante los cuales se combatan actos y resoluciones de las autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas, que violen normas constitucionales o legales.

Por otra parte, el artículo 10, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece que: “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 consecuencia, de los preceptos en mención se desprende claramente que cuando se pretenda impugnar directamente la inconstitucionalidad de leyes electorales a través de cualquiera de los medios impugnativos previstos por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, éstos resultarán improcedentes, ya que en los términos de la fracción II del artículo 105 de la ley fundamental su conocimiento corresponde, exclusivamente, a la Suprema Corte de Justicia a través de la única vía prevista para ello que es la acción de inconstitucionalidad.

Empero, cuando el objeto de la impugnación hecha valer ante cualquiera de las salas del Tribunal Electoral consista en un acto de aplicación de una norma electoral de carácter general que se estime contraria a la Constitución, surge la interrogante si podrán conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de ese acto.

Salvo mejor opinión y a reserva de lo que en su oportunidad resuelvan las salas del Tribunal Electoral, se considera que no existe impedimento legal para ello, de acuerdo con los razonamientos siguientes:

### A. *Atendiendo a la función del Tribunal Electoral como órgano de control constitucional*

Si se tiene presente que el control constitucional es un proceso instituido y debidamente previsto en la propia Constitución, encaminado a vigilar que los actos de autoridad sean acordes con la ley suprema, y de no ser así, dejar insubsistente el acto derivado de la aplicación de una norma inconstitucional; resulta que el control de la constitucionalidad no sólo implica la interpretación directa de un precepto de la ley suprema o la verificación del apego de los actos de autoridad a las normas secundarias aplicadas, sino también, analizar la constitucionalidad de éstas, toda vez que podría presentarse el caso de que una autoridad ajustara su actuación a lo dispuesto en una norma contraria a la ley fundamental, por lo que el acto emitido sería inconstitucional; en tal virtud, controlar la constitucionalidad significa, para el juez, abordar la dificultad con la intención, si el caso lo amerita, de rebelarse contra la voluntad del legislador.<sup>28</sup>

Consecuentemente, el Tribunal Electoral como órgano de control constitucional, no debe limitarse a la interpretación directa de un precepto de la ley suprema y a garantizar que los actos o resoluciones electorales se sujeten a la ley secundaria, como lo venía haciendo con anterioridad a las reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996, sino que en cumplimiento de su nueva función tendría que conocer y resolver sobre la impugnación de actos y resoluciones electorales por la aplicación de una norma que se estime contraria a la ley fundamental, pues de no ser así, carecería de todo sentido el establecimiento del principio de constitucionalidad en materia electoral.

De lo anterior se puede concluir que únicamente reconociendo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como verdadero tutelador del control constitucional de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales, entre los que se encuentra la impugnación del acto aplicativo de una norma electoral de carácter general que se estime inconstitucional, se cumpliría con el objetivo precisado en la exposición de motivos de la respectiva iniciativa de reformas constitucionales, en el sentido de que:

28 Cfr. Vázquez del Mercado, Óscar, *op. cit.*, nota 12, p. 8.

La fórmula que propone esta iniciativa concilia los argumentos de carácter constitucional con los de orden práctico y logra, respetando las características de especificidad del derecho electoral que regula los procesos respectivos y la adición del Poder Judicial de mantenerse ajeno a estos conflictos, un sistema de justicia electoral completo que incluye el control constitucional y propicia el absoluto respeto al principio de legalidad...<sup>29</sup>

### *B. Distribución de competencias de acuerdo al objeto de la impugnación*

En este contexto, partiendo de la base de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es un órgano facultado por la ley suprema para ejercer el control constitucional de actos y resoluciones de las autoridades electorales, otros argumentos más por los cuales se considera que podría conocer de la inconstitucionalidad de un acto aplicativo derivado de una norma que se estime contraria a la ley fundamental, estriban en lo siguiente:

La ley fundamental prevé las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución, por lo que es evidente que respecto a esta vía, el objeto de la impugnación es directamente la ley cuestionada de inconstitucionalidad.

En el sistema de medios de impugnación en materia electoral de la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el objeto o materia de la impugnación son los actos o resoluciones de las autoridades electorales.

En estas condiciones, dentro de las causales previstas en el artículo 10 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no se prevé como causal de improcedencia la impugnación de un acto de aplicación de una ley electoral que se estime inconstitucional, pues si bien es cierto, en su párrafo 1 inciso a) se establece con tal carácter la impugnación de la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales, por ser de la competencia de la Suprema Corte de Justicia a través de la acción de inconstitucionalidad, también es verdad que el objeto de esta restricción es de naturaleza jurídica distinta al acto aplicativo de una ley que se estime inconstitucional, que es un acto concreto y particular, y no una ley o norma de carácter general.

29 Tribunal Electoral del Estado de México, *op. cit.*, nota 22, p. 24.

En concordancia con lo expuesto en el artículo 105, fracción II constitucional, se estableció la causal de improcedencia en comento prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; empero, darle una interpretación extensiva a la causa de improcedencia referida, hasta el grado de trasladar sus efectos y consecuencias sobre el acto aplicativo de una ley que se considere inconstitucional, resultaría del todo incongruente, ya que prácticamente haría nugatoria la facultad conferida al Tribunal Electoral para ejercer el control constitucional en la materia.

En esta tesitura, conforme la interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 41, base IV, 99 y 105, fracción II, de la ley fundamental, resulta evidente que de acuerdo al objeto de la impugnación, el ejercicio del control constitucional de las leyes electorales compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la acción de inconstitucionalidad, por la publicación de una norma de carácter general que se estime contraria a la Constitución, y en relación al acto aplicativo derivado de una norma electoral de carácter general que se considere no conforme a la ley suprema, correspondería al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

No admitir la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para ejercer el control constitucional del acto aplicativo de una ley que se estime inconstitucional, evidentemente contravendría lo dispuesto en los artículos 41, base IV, y 99 de la ley fundamental, en el sentido de garantizar el principio de constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales, limitándose la importante misión que la propia ley fundamental le ha conferido al Tribunal Electoral para ejercer el control constitucional de los actos y resoluciones electorales, con la consecuente denegación de justicia.

En efecto, toda vez que la acción de inconstitucionalidad no procede contra actos aplicativos de leyes, entre ellas las electorales, que se presuman contrarias a la ley suprema y el juicio de amparo tampoco resultaría procedente, por tratarse de la materia electoral, quien resulte afectado por un acto aplicativo de una norma electoral que contravenga a la ley fundamental, quedaría en completo estado de indefensión al no contar con un medio jurídico que le permita inconformarse con tal agravio, a fin de que se le restituyera en el uso y goce de sus derechos, por lo que

todos aquellos ciudadanos, agrupaciones y organizaciones políticas que al no ostentar el carácter de partido político, no se encuentran legitimados para ejercitar la acción de inconstitucionalidad, quedarían fuera de la protección constitucional, desvirtuándose el propósito plasmado en la exposición de motivos de la citada iniciativa, consistente en que:

La presente iniciativa propone trascendentes reformas a la dimensión del sistema de justicia electoral e introduce nuevos mecanismos jurídicos que le otorgan mayor eficacia y confiabilidad. Las reformas pretenden que dicho sistema se consolide como uno de los instrumentos con que cuenta nuestro país para el desarrollo democrático y para afirmar el Estado de derecho. Por ello, las reformas que se someten a consideración de esta soberanía se dirigen a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez existan, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales, así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial.<sup>30</sup>

Por todas estas razones, se puede considerar que el Tribunal Electoral goza de competencia suficiente para determinar la inconstitucionalidad de un acto aplicativo de una ley que se estime contraria a la Constitución, argumento que también encuentra apoyo en la ya citada iniciativa, que en lo conducente dice:

...con la distribución de competencias que se propone, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo, además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones controvertidos.<sup>31</sup>

Aunado a lo anterior, es menester enfatizar que la tutela del principio de supremacía constitucional se ha conferido expresamente por la ley fundamental a los órganos del Poder Judicial de la Federación, de los que ahora forma parte el Tribunal Electoral, por lo que en tales circunstancias resultaría más que fundada su competencia como órgano de con-

30 *Idem*, p. 21.

31 *Idem*, p. 22.

trol constitucional, para conocer de la impugnación de un acto aplicativo de una norma que se estime contraria a la ley suprema.

2. *Los alcances del control de la constitucionalidad por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto de actos aplicativos derivados de normas electorales de carácter general contrarias a la Constitución*

Con las consideraciones anteriores, en el sentido de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resulta competente para ejercer el control constitucional de actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales, y que como consecuencia de ello podría conocer y resolver de la impugnación de un acto aplicativo derivado de una norma electoral de carácter general que se estime inconstitucional, no queda resuelto totalmente el problema planteado, ya que entonces procedería preguntarse ¿qué alcances tendría el ejercicio de ese control?, ¿cómo se abordaría su estudio en la sentencia respectiva?

Para responder estos cuestionamientos, se formulan los razonamientos siguientes:

A. *Análisis de la inconstitucionalidad del acto aplicativo derivado de una norma electoral de carácter general contraria a la Constitución*

En primer lugar, interesa abordar lo relativo a la forma en que se analizaría la inconstitucionalidad del acto impugnado, consistente en el acto aplicativo de una ley que se considere contraria a la Constitución; al respecto, cabe señalar las características del juicio de amparo directo (casación) cuando se hace valer con motivo de la impugnación de un acto de aplicación de una ley que se estime inconstitucional, y el que, como es sabido, resulta improcedente en materia electoral.

Tratándose del referido juicio de amparo directo, de lo dispuesto en los artículos 158 y 166, fracción IV, de la Ley de Amparo, se advierte que sólo procede contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que hubieren puesto fin al juicio, y que las cuestiones que no sean de imposible reparación, surgidas en la secuela procesal, sobre constitucionalidad de leyes, tratados o reglamentos, pueden hacerse valer como conceptos de violación, sin que sea necesario señalar como acto reclamado la ley, el

tratado o el reglamento, ni llamar a las autoridades expedidoras de la ley cuya constitucionalidad se controvierte, ya que su calificación se hará por el Tribunal en la parte considerativa de la sentencia, de lo que se colige que en el fallo que al respecto se emita, debe tenerse únicamente como acto reclamado la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, y en los puntos resolutivos sólo se concederá o negará el amparo o se sobreseerá en el juicio respecto de dichos actos, sin incluir a la ley, tratado internacional o reglamento que hubieran sido materia de impugnación en los conceptos de violación, pues la calificación de su constitucionalidad o inconstitucionalidad se hace mediante declaraciones con efectos limitados a la sentencia, laudo o resolución final reclamados, como actos de aplicación, y a la autoridad judicial que los pronunció.<sup>32</sup>

Ahora bien, tratándose de los medios de impugnación en materia electoral, en el caso en comento los interesados solicitarían al Tribunal Electoral, la declaración de inconstitucionalidad de un acto o resolución aplicativo de una norma electoral de carácter general que se estime contraria a la Constitución, y en los agravios respectivos expresarían los razonamientos lógico-jurídicos encaminados a justificar su pretensión.

Para decidir esta controversia, resulta necesario resolver la cuestión de constitucionalidad para no aplicar normas contrarias a la Constitución, pero no ya como la finalidad del procedimiento, sino como un paso lógicamente previo. Esta decisión se expresaría en la misma sentencia, es decir, no habría una sentencia previa sobre la cuestión de constitucionalidad; sin embargo, es un estudio necesario desde el punto de vista lógico, por cuanto a que el Tribunal Electoral no podría determinar la inconstitucionalidad del acto impugnado sin haber realizado el análisis de la presunta inconstitucionalidad de la norma aplicada.<sup>33</sup>

En tales condiciones, cuando en algún medio de impugnación en materia electoral se haga valer como agravio la aplicación de una norma electoral de carácter general que se estime contraria a la Constitución, se

32 Cfr. Tesis de jurisprudencia sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en las páginas 261 y 262 del *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, t. V, marzo de 1997, pleno y salas, cuyo rubro al tenor dice: "Sentencia incongruente. Lo es la dictada en amparo directo cuando en los resolutivos existe pronunciamiento sobre preceptos que en los conceptos de violación se estimaron inconstitucionales."

33 Cfr. Vanossi, Jorge Reinaldo y Ubertone, Fermín Pedro, "Control jurisdiccional de constitucionalidad", *Desafíos del control de constitucionalidad*, en Bazán, Víctor (coord.), Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996, pp. 63 y 64.

considera que de manera similar a la resolución de los juicios de amparo directo por parte de los tribunales colegiados de circuito, las sentencias que emitan las salas del Tribunal Electoral no contendrían en los puntos resolutive declaración alguna en torno al precepto que dio lugar a la existencia del acto impugnado, pues tal declaración se encuentra fuera de su órbita competencial, debiendo hacerse el análisis sobre la inconstitucionalidad de dicha norma, en la parte considerativa de la sentencia, con el propósito de determinar si el acto o resolución impugnado es o no inconstitucional.

### *B. Insubsistencia del acto o resolución impugnado*

Asimismo, en las sentencias recaídas a dichos juicios de amparo los tribunales colegiados de circuito no declaran la inconstitucionalidad de la ley cuyo acto de aplicación se impugna, sino que únicamente se limitan a estimar contrario a la Constitución algún ordenamiento en la parte considerativa de su sentencia, sin que declaren tal inconstitucionalidad en los puntos resolutive, los que se refieren únicamente a la concesión o no del amparo al quejoso con efectos relativos.

En cuanto a las sentencias recaídas a los medios de impugnación en materia electoral, a través de los cuales se impugne un acto aplicativo de una norma electoral de carácter general que se considere contraria a la Constitución y en las que se acredite esta circunstancia, sus efectos consistirán en dejar insubsistente el acto aplicativo, sin hacer una declaración general de inconstitucionalidad del precepto legal que dio origen a dicho acto.

### *C. Interpretación armónica entre dos o más preceptos constitucionales o legales*

En el supuesto que del estudio de las actuaciones correspondientes se concluya que una norma electoral presuntamente contraria a la Constitución no reviste ese carácter, sino que para su debida aplicación se requiere una interpretación de su sentido en relación con la ley fundamental, será procedente determinar, en la parte considerativa de la sentencia, el sentido y alcance de la interpretación correspondiente.

Al realizar la interpretación de uno o más preceptos de la Constitución, la sala del Tribunal Electoral deberá tomar en cuenta que la interpretación



constitucional tiene, en principio, un doble objeto posible: “...o bien se procura con ella fijar el sentido de una norma constitucional; o bien interesa para fijar el sentido de una norma o de un comportamiento en relación a la Constitución”.<sup>34</sup>

De tal forma, para la existencia de una interpretación directa a un artículo de la ley suprema, será necesario que la sala correspondiente del Tribunal Electoral establezca el sentido de un precepto de la Constitución Política Federal, fijando su alcance y consecuencias legales.

Igualmente, en ocasiones tal interpretación consistirá en hacer acorde una norma secundaria a la Constitución, interpretando de una manera armónica los preceptos de la misma.

El artículo 2o. de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral dispone: “Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, las normas se interpretarán conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional. A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho.”

Con relación a dichos criterios de interpretación, la sala central del entonces Tribunal Federal Electoral, durante el proceso electoral correspondiente a 1994, sostuvo la tesis relevante siguiente:

...El criterio de interpretación gramatical, básicamente consiste en precisar el significado del lenguaje legal que se emplea en determinado precepto jurídico, cuando genera dudas o produce confusiones, ya sea porque alguno o algunos de los términos empleados por el legislador no se encuentran definidos dentro de su contexto normativo, o bien, porque los vocablos utilizados tienen diversos significados. El criterio sistemático consiste en determinar el sentido y alcance de una disposición, cuando la misma resulta contradictoria o incongruente con otras disposiciones o principios pertenecientes al mismo contexto normativo. Conforme al criterio funcional, para interpretar el sentido de una disposición que genera dudas en cuanto a su aplicación, se deben tomar en cuenta los diversos factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento de la norma jurídica en cuestión, que no pertenezcan a los criterios de interpretación gramatical y sistemático.<sup>35</sup>

34 Vigo, Rodolfo Luis, *Interpretación constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1993, p. 83.

35 Tribunal Federal Electoral, “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Criterios para su interpretación jurídica”, *Memoria 1994*, México, t. II, tesis relevantes, sala central, 1994, p. 739.

### D. Integración del vacío generado por la desaplicación de la norma secundaria que resulte inconstitucional

En el supuesto de que en el caso concreto sea procedente la desaplicación de una norma que pugne con la Constitución y que, como consecuencia de ello se genere un vacío dentro del esquema jurídico de algún procedimiento o contexto normativo, el resolutor deberá integrar un nuevo precepto y previniendo sus posibles consecuencias, también deberá desarrollar y tomar medidas para su eficiente aplicatividad.

La integración o “eficiente estructuración” de una norma de carácter general constituye la vía más idónea para la enmienda de las contradicciones que puedan prevalecer en la legislación secundaria, para alcanzar su debida armonización con los principios o las reglas que disponga la Constitución.

La integración de la norma debe ser llevada hasta sus últimas consecuencias jurídicas, debiéndose proponer, al ser desarrollada, los lineamientos indispensables, justos y equilibrados que necesite la norma secundaria para su armonización con el texto constitucional y legal, teniéndose presente las consecuencias que podría originar su integración y los límites que al respecto establezca la norma constitucional infringida.

Estimar lo contrario traería como consecuencia que se toleraran situaciones *de facto* que hasta cierto grado limitan el objetivo sustentado en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales de 1996, la cual hace prevalecer, ante todo, el sujetamiento irrestricto de los actos y resoluciones de las autoridades electorales a la Constitución.

Por otra parte, también puede suceder, y esto acontece con cierta frecuencia en la realidad, que la ley sea omisa en el tratamiento normativo de cuestiones que el legislador no previó pero que plantea la vida del derecho, que es esencialmente dinámica y está en perenne evolución o transformación. Ante cualquier omisión o imprevisión de la ley, los tribunales deben integrarla, integración que implica la creación o construcción del derecho.<sup>36</sup> Desde un punto de vista técnico, la integración de una norma no implicaría una tarea legislativa por parte del juzgador, sino más bien, una tarea jurisdiccional, con el propósito de lograr la aplicación práctica, por encima de la deficiencia de una norma secundaria.

36 Elizondo Gasperín, María Macarita, “Marco constitucional y legal de la jurisprudencia en materia electoral”, *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, núm. 9, 1997, p. 5.

### E. *Desaplicación de la norma secundaria*

Esta medida, que podría considerarse como el caso extremo y contrario al analizado con antelación, estriba en que cuando la norma secundaria resulta a todas luces irregular a las disposiciones de la Constitución y, siempre y cuando sus efectos puedan resultar aislados en el contexto legal correspondiente, podría desaplicarse al caso concreto, toda vez que no se afectaría en lo más mínimo el procedimiento de que se trate o el contexto normativo correspondiente.

### F. *Integración de la norma a través de la jurisprudencia con efectos generales*

La suma de varias sentencias en el mismo sentido producen efectos jurídicos más allá del caso concreto juzgado y de las partes en él involucradas.<sup>37</sup> Esto se da cuando se generan criterios de jurisprudencia.

La jurisprudencia en materia electoral se integra por reiteración o contradicción, tal como lo determina expresamente el artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al disponer que:

La jurisprudencia del Tribunal Electoral será establecida en los casos y de conformidad con las reglas siguientes: I. Cuando la Sala Superior, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma; II. Cuando las salas regionales, en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma y la Sala Superior lo ratifique, y III. Cuando la Sala Superior resuelva en contradicción de criterios sostenidos entre dos o más salas regionales o entre éstas y la propia Sala Superior.

Es importante destacar que, como se advierte del precepto de referencia, la jurisprudencia en materia electoral no tan sólo se crea al sostener el mismo criterio de aplicación o interpretación, sino que además, se establecerá por integración de una norma sin que pueda argumentarse que se estaría invadiendo el campo del legislador, ya que ello se encuentra permitido por la propia ley; lo que no acontece respecto de la jurisprudencia emitida por los tribunales de amparo, razón por la cual puede ma-

37 Reinaldo Vanossi, Jorge y otro, *op. cit.*, nota 33, pp. 65 y 66.

nifestarse válidamente que en dicho supuesto, la jurisprudencia en materia electoral se equipara a una norma, toda vez que: "...la Jurisprudencia es la forma, la única forma válida, como debe interpretarse la ley, es parte esencial de la ley, no un añadido que el legislador pueda decidir que a unos obligue y a otros no".<sup>38</sup>

Además, cabe señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 233 de la referida Ley Orgánica, la jurisprudencia es obligatoria para todas las autoridades electorales del país, tanto jurisdiccionales como administrativas, lo que no sucede con la jurisprudencia que se sustenta en materia de amparo, que tan sólo es obligatoria para autoridades jurisdiccionales, no siéndolo para las de carácter administrativo.

En consecuencia, si la jurisprudencia en el supuesto en comento se equipara a una norma y es obligatoria para todas las autoridades que deben aplicar las leyes electorales en el ámbito de su respectiva competencia, se puede decir que prácticamente tiene efectos generales.

Finalmente, se hace notar que 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 decida en definitiva cuál es la tesis que debe prevalecer.

Para concluir este ensayo, cabe recordar las palabras de quien fuera presidente del Tribunal Federal Electoral, José Fernando Franco González Salas, quien al referirse a la reforma constitucional de agosto de 1996, comentó:

...esta reforma representa la consolidación de la judicialización de los procesos electorales, federales y locales, así como el establecimiento expreso, por primera ocasión en nuestra historia jurídica, de órganos y medios de impugnación para el control constitucional de leyes, actos y resoluciones electorales. El paso que se da con esta reforma es de una dimensión difícil de medir. Sólo su aplicación en el futuro pondrá de manifiesto la trascendencia que tendrá en el desarrollo de nuestra vida jurídico democrática.<sup>39</sup>

38 Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Reflexiones en torno a la obligatoriedad de la jurisprudencia. Inconstitucionalidad del primer párrafo de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo*, México, Universidad de Guadalajara, 1996, p. 18.

39 Franco González Salas, José Fernando, *op. cit.*, nota 21, p. 39.

V. BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- BECERRA, Ricardo; SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José, *La reforma electoral de 1996*, México, FCE, 1997.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, FCE, 1996.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 11a. ed., México, Porrúa, 1997.
- , *El juicio de amparo*, 27a. ed., México, Porrúa, 1990.
- CASTILLO DEL VALLE, Alberto del, *La defensa jurídica de la Constitución en México*, México, Grupo Herrero, 1994.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, 5a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1992.
- ELIZONDO GASPERÍN, María Macarita, “El juicio de revisión constitucional”, Elías Musi, Edmundo (coord.), *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1997.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Reflexiones en torno a la obligatoriedad de la jurisprudencia: inconstitucionalidad del primer párrafo de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo*, México, 1996.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. ed., México, UNAM, 1988.
- LUIS VIGO, Rodolfo, *Interpretación constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1993.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM.
- RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, 9a. ed., México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1994.
- VANOSI, Jorge Reinaldo y UBERTONE, Fermín Pedro, “Control jurisdiccional de constitucionalidad”, en Bazán, Víctor (coord.), *Desafíos del control de constitucionalidad*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996.
- VÁSQUEZ DEL MERCADO, Óscar, *El control de la constitucionalidad de la ley*, México, Porrúa, 1978.

### *Hemerografía*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ELIZONDO GASPERÍN, María Macarita, “Marco constitucional y legal de la jurisprudencia en materia electoral”, *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, núm. 9, 1997.

FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando, “Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996”, *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, México, núm. 8, 1996.

Ley de Amparo.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

PEZA MUÑOZ CANO, José Luis de la, “Tribunal Electoral. Estructura orgánica y atribuciones”, ponencia impartida en la Reunión de Trabajo de los Magistrados Electorales con la Misión de Expertos de las Naciones Unidas, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 22 de abril de 1997.

TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, “Algunas reflexiones sobre el control de la constitucionalidad y legalidad en materia electoral federal”, México, TFE, Centro de Capacitación Judicial Electoral, Coordinación Académica de Derecho Público, 1995, pp. 1 y 2 (trabajo presentado en el Foro Nacional para la Reforma Electoral de 1995, efectuado en las instalaciones del Instituto Federal Electoral el día 28 de julio de 1995).

—————, “El juicio de amparo y los derechos político-electorales”, *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Federal Electoral, México, vol. V, núm. 8, 1996.

Tribunal Electoral del Estado de México, “Génesis de la reforma político electoral de 1996”, *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, México, núm. 3, diciembre de 1996.