

REFLEXIONES ACERCA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

Rodolfo TERRAZAS SALGADO*

SUMARIO: I. *A manera de introducción*. II. *Ubicación del tema dentro del campo del derecho constitucional y el derecho procesal*. III. *Análisis conforme a la legislación y jurisprudencia aplicables*. IV. *Crítica y propuesta*. V. *Bibliografía*. VI. *Jurisprudencia*.

I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Dentro del marco de esta obra colectiva en merecido homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio, he seleccionado el presente tema para compartir una serie de consideraciones e inquietudes respecto del denominado juicio de revisión constitucional electoral; mecanismo procesal que, primordialmente, es el que sujeta a las autoridades electorales locales a la jurisdicción del Poder Judicial de la Federación a través del Tribunal Electoral.

En efecto, hasta antes de las reformas constitucionales y legales que entraron en vigor en 1996, era prácticamente inexistente un control de la constitucionalidad en materia electoral, ello porque desde finales del siglo pasado y todo lo que va del presente, la jurisprudencia y la respectiva ley reglamentaria establecieron que el juicio de amparo resultaba improcedente para la tutela de los derechos político-electorales de los ciudadanos.¹

* Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral; profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM e integrante del Colegio de Profesores de Garantías y Amparo de la propia Facultad.

¹ Al respecto, véase Terrazas Salgado, Rodolfo, *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*, México, Ángel Editor, 2006, t. I, pp. 695-795.

Cabe señalar, que aunque existen otros medios de control de la constitucionalidad como son la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, en un inicio tampoco se aceptó su procedencia en la materia electoral y hasta la fecha continúa sin admitirse tratándose de la primera de ellas.

Consecuentemente, era fundamental que nuestra legislación constitucional y secundaria consagrara esos controles demandados por los ciudadanos y los partidos políticos.

En este contexto, surge el juicio de revisión constitucional electoral, a través del cual se pueden impugnar los 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.

Así pues, este juicio forma parte de un nuevo sistema de justicia electoral que tiene por objeto perfeccionar el Estado de derecho de nuestro país.

Por tales consideraciones, presento este ensayo como sincero testimonio de respeto y admiración por el trabajo de investigación jurídica y la persona del doctor Fix-Zamudio, poniendo especial énfasis en la necesidad de consolidar el régimen federal y particularmente en lo que atañe a la delicada pero trascendental tarea de impartir justicia en la siempre controvertida materia electoral.

II. UBICACIÓN DEL TEMA DENTRO DEL CAMPO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL Y EL DERECHO PROCESAL

La institución jurídica que motiva las presentes reflexiones, a la luz de una perspectiva teórica, puede ser abordada desde la óptica tanto del derecho constitucional como del derecho procesal.

En efecto, para el derecho constitucional este tópico es analizado en el contexto de lo que cierto sector de la doctrina identifica como control de la constitucionalidad, es decir, como el conjunto de instituciones y procedimientos que la propia ley suprema consagra para preservar y, en su caso, restablecer la imperatividad de sus preceptos cuando han sido inobservados por los órganos del poder público.

Ahora bien, conviene destacar aunque sea someramente dos de los grandes sistemas que se han implementado para la realización de tan relevante función estatal.

1. *Control de la constitucionalidad por órgano político*

Éste se presenta como uno de los primeros en el devenir histórico del derecho constitucional; básicamente consiste en atribuir la tarea de velar por la observancia de la ley suprema de una nación, a una entidad del poder público de naturaleza no jurisdiccional, pero con preeminencia dentro de la estructura estatal, ya sea por corresponderle funciones de gobierno (Poder Ejecutivo), o por estar destinado al desempeño de la actividad parlamentaria (Poder Legislativo), siendo estas funciones y atribuciones de carácter político.

Se puede señalar como ejemplo clásico para el control de la constitucionalidad por órgano político conferido al Poder Ejecutivo, el establecido en la Constitución de Weimar de 1919, la cual, inspirada en las ideas del jurisconsulto Carl Schmitt, estableció que correspondería al presidente del *Reich* la función de garantizar las normas constitucionales, con apoyo en las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 48 de tal ordenamiento supremo.

Ahora bien, respecto a la segunda variante, consistente en el control de la constitucionalidad por órgano político encargado al Poder Legislativo, en sus diversas modalidades ya sea como Congreso, Parlamento o asamblea, históricamente es uno de los esquemas de mayor uso, basta recordar por ejemplo el caso de México bajo la vigencia del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, por la que se dispuso que las leyes expedidas por las legislaturas de los estados podrían ser declaradas inconstitucionales por el Congreso Federal, en tanto que las aprobadas por éste, de igual manera podrían declararse en el mismo sentido por la mayoría de las citadas legislaturas.

Cabe mencionar que en otros regímenes se ensayó y continúa vigente un modelo de control de la constitucionalidad conferido a un órgano especial del Estado, cuya característica fundamental es no pertenecer a poder público alguno, razón por la cual es difícil precisar su naturaleza jurídica, toda vez que dicho control se ejecuta sin llevar a cabo propiamente un procedimiento contencioso, es decir, el órgano estatal no tiene funciones jurisdiccionales sino de carácter político, máxime que su funcionamiento lo revela como tal.

Este tipo de control es distintivo de Francia, país que ofrece los más variados modelos de control de la constitucionalidad por órgano político, no

jurisdiccional, siendo el *Conseil Constitutionnel* la institución que refleja dichas características.

Por otra parte, México nos brinda una interesante ejemplo histórico de un órgano político creado específicamente para realizar el control de la constitucionalidad con el llamado “Supremo Poder Conservador”, regulado por la Segunda Ley Constitucional de 1836, conformada por 23 artículos, al cual se le confirió entonces una función similar a la del *Senat Conservateur* en las Constituciones napoleónicas.

2. *Control de la constitucionalidad por órgano jurisdiccional*

En este sistema, un órgano jurisdiccional es el encargado de garantizar la plena observancia de las normas contenidas en la Constitución, por estar facultado para declarar si los actos, resoluciones o leyes que emiten las autoridades que conforman el Estado, se llevan a cabo de acuerdo con la ley suprema, función que realiza en forma simultánea a la que le corresponde por su propia naturaleza, esto es, decidir el derecho en una controversia entre partes.

Es así, que los rasgos generales que distinguen al sistema en comentario, son los siguientes: a) la protección constitucional se confiere a un órgano jurisdiccional con facultades expresas para otorgarla, o se ejerce por autoridades jurisdiccionales por mandato constitucional; b) la petición de inconstitucionalidad incumbe a cualquier sujeto que sufra un agravio en su esfera jurídica por una ley o acto de autoridad; c) ante el órgano jurisdiccional de control se lleva a cabo un procedimiento contencioso entre el sujeto agraviado y la autoridad de quien proviene el acto que se impugna, o bien, dentro de un procedimiento judicial común la autoridad ante la cual se sustancia, conoce del planteamiento de inconstitucionalidad que formule cualquiera de las partes, y d) por regla general, la decisión emitida por el órgano jurisdiccional de control sólo tiene efecto con relación a las partes en contienda, ya sea que se determine prescindir de la aplicación de la ley declarada inconstitucional o que se invalide el acto específico, sin que los efectos del fallo puedan extenderse fuera del caso concreto, respecto del cual se haya suscitado la cuestión de inconstitucionalidad.

Ahora bien, es importante señalar que el control de la constitucionalidad por órgano jurisdiccional tiene dos vertientes que a continuación se explican:

1. El procedimiento conocido como “concentrado”, que funciona a través de una corte o tribunal especializados que se crea con el objeto de garantizar los derechos regulados en la ley suprema, además de que monopolizan la facultad para decidir las cuestiones relativas a la constitucionalidad de leyes, por consiguiente, este tipo de controversias no pueden ser de la competencia de los jueces ordinarios.

Cabe agregar, que a este tipo de control también se le denomina “austriaco”, porque surgió en la Constitución de Austria de 1920.

2. El procedimiento llamado “difuso”, que establece que la norma suprema cuando se infringe puede ser reparada por cualesquiera de los tribunales del orden común, es decir, por todos los órganos judiciales, siempre que la cuestión respectiva sea planteada por las partes y aun de oficio por el juez que conoce de la causa, actualizándose la llamada vía de excepción, habida cuenta que el problema de inconstitucionalidad constituye un aspecto incidental de la controversia principal.

A este control se le conoce como “americano” por haberse establecido en la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, el cual ha servido de modelo a varios países de América.

Así, el juicio de revisión constitucional electoral estaría encuadrado en el sistema de control de la constitucionalidad por órgano jurisdiccional de tipo concentrado, por ser de la competencia exclusiva de un tribunal especializado del Poder Judicial federal, pero con características muy particulares que serán analizadas posteriormente.

Por otra parte, el juicio de revisión constitucional electoral puede ser analizado desde la perspectiva del derecho procesal constitucional,² entendido como aquella disciplina jurídica cuyo objeto es el estudio científico de las garantías constitucionales establecidas por la carta fundamental de 1917.

El derecho procesal constitucional considera al juicio que nos ocupa como una de las denominadas garantías constitucionales, pero no desde el punto de vista tradicional que las identifica con los derechos de la persona humana que se consagran en la norma suprema, *sino como medios jurídi-*

² Véase Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1998, p. 67.

cos de carácter procesal que tienen como fin la restitución de la normatividad constitucional, cuando ésta es quebrantada.

En este sentido, para Héctor Fix-Zamudio las llamadas “garantías constitucionales” consisten en:

los medios jurídicos de naturaleza predominantemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder, y los instrumentos protectores no han sido suficientes para lograr el respeto y el cumplimiento de las disposiciones constitucionales.³

En este grupo, el citado autor indica que los instrumentos y mecanismos son los siguientes:

A) El juicio político (artículo 110); B) Las controversias constitucionales (artículo 105, fracción I); C) La acción abstracta de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II); D) El procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia (artículo 97, párrafos segundo y tercero); E) El juicio de amparo (artículos 103 y 107); F) El juicio para la protección de los derechos político-electorales (artículo 99, fracción V); G) El juicio de revisión constitucional electoral (artículo 99, fracción IV); H) Los organismos autónomos protectores de los derechos humanos inspirados en el modelo escandinavo del *ombudsman* (artículo 102, apartado B). Todos estos preceptos corresponden a la Constitución federal.⁴

Los referidos medios procesales son considerados garantías constitucionales por su carácter reparador del orden constitucional, cuyas características esenciales se describen a continuación:

Deben considerarse como instrumentos predominantemente de carácter procesal, con funciones de carácter reparador. Sin embargo, no son sólo de naturaleza conservadora; es decir, que tiendan a mantener de manera pasiva las normas fundamentales, sino que también implican el desarrollo dinámico de la normatividad constitucional para amoldarla a los cambios de la realidad y,

³ *Ibidem*, p. 26.

⁴ *Ibidem*, p. 68.

al mismo tiempo, para modificar dicha realidad a fin de hacer efectivas las disposiciones de principio o programáticas de la ley fundamental.⁵

Sin embargo, dichos conceptos sólo deben ser atribuidos a los mecanismos que revisten el carácter de medios de control constitucional, los cuales son los que efectivamente restituyen el orden constitucional violado, y no así a los procedimientos cuya finalidad sea prevenir dicha violación o sancionarla.

Es así, que el juicio de revisión constitucional electoral se reafirma como un medio de control de la constitucionalidad de carácter procesal, dado que se trata de un procedimiento contencioso de carácter impugnativo que protege primordialmente la parte orgánica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, la relativa a la conformación por vía del sufragio de los poderes Ejecutivo y Legislativo de las entidades federativas, lo cual implica la salvaguarda de un aspecto esencialmente constitucional, como bien lo explica el eminente jurista Felipe Tena Ramírez, al precisar que:

En efecto, de las dos partes en que hemos dividido las Constituciones del tipo de la nuestra, la una erige como limitaciones a la autoridad ciertos derechos de la persona, mientras que la otra organiza a los poderes públicos entre sí. Como toda ordenación jurídica, ambas partes regulan relaciones de los poderes, con los individuos la parte dogmática, y de los poderes entre sí la parte orgánica; suprimase de una *Constitución* los preceptos que crean y organizan a los poderes públicos, dotándolos de competencia, y no habrá *Constitución*; en cambio, hay numerosas constituciones que, sin dejar de merecer el nombre de tales, carecen de enumeración de los derechos públicos de la persona, llamados entre nosotros *garantías individuales*. Y es que si estos derechos se hacen figurar en algunas Constituciones, es que en virtud de la ideología individualista de las mismas, que de cierto no es aceptada unánimemente ni en igual grado por los demás. *De las dos partes que hemos distinguido en la Constitución como la nuestra, la más digna de ser defendida, desde el punto de vista constitucional, es la parte orgánica, que es la sustancialmente constitucional. La defensa de la otra parte tiene suma importancia, pero no desde el punto de vista de la Constitución, sino del individuo. Por eso el auténtico control de la constitucionalidad es el que tiene por objeto mantener a los poderes dentro de sus competencias respectivas, im-*

⁵ *Ibidem*, p. 55.

pidiendo sus interferencias recíprocas. No es control de constitucionalidad aquel que sólo cuida de evitar las invasiones de los poderes en la esfera de los derechos públicos de la persona, sin duda las invasiones de este género son formalmente violaciones a la Constitución, porque los derechos infringidos figuran en ella; pero no constituyen violaciones a lo esencialmente constitucional...⁶

III. ANÁLISIS CONFORME A LA LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA APLICABLES

Corresponde ahora realizar la exégesis jurídica del juicio de revisión constitucional electoral.

1. *Naturaleza jurídica*

Pese a que la denominación de este medio de impugnación es indicativa de que se trata de un “juicio”, de la lectura de su regulación específica contenida en los artículos 86 al 93 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pareciera que en virtud de algunas reglas especiales como lo son, entre otras, que no existe una etapa de audiencia y no es posible el ofrecimiento o aportación de pruebas por tener que resolverse respecto de actuaciones concluidas, amén del caso particular de las pruebas supervenientes, el instrumento en comentario pudiese resultar análogo a lo que la doctrina procesal conoce como “recurso de nulidad o de casación”, en torno a él, Cipriano Gómez Lara, dice que es el que

... se intenta para obtener la nulidad de una sentencia dictada en otro juicio, ya sea por violaciones de procedimiento o violaciones de fondo o mérito. Nuestro juicio de amparo directo, como juicio de tipo casacional, corresponde indudablemente a esta idea de una sentencia dictada con errores o violaciones manifiestos ya sea en el procedimiento o ya sea en la misma sentencia. Sólo que aunque los efectos sean de anulación o desaplicación de la sentencia dictada con violaciones procesales o de fondo, nosotros no llamamos a dicho recurso, recurso de nulidad.⁷

En mi opinión, se trata de un auténtico “juicio”, en razón de que:

⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1992, pp. 512 y 513.

⁷ Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, México, Harla, 1996, p. 251.

- No siempre se impugna a través de él una sentencia dictada por un órgano jurisdiccional local, ya que pueden ser combatidos por esta vía, actos o resoluciones de autoridades electorales encargadas de organizar procesos comiciales, por lo que no siempre aplica la idea de la casación.
- Aun cuando el acto impugnado sea una sentencia, ello no significa la continuación del procedimiento en una nueva instancia, pues éste concluye con la emisión de ese fallo cuya impugnación da origen a una nueva *litis*, la cual consiste en determinar si tal resolución se ajusta a derecho, por ende, las partes resultan ser distintas a las que intervinieron originalmente.
- Si bien, no son admisibles nuevas probanzas, ello no impide que pueda ordenarse la práctica de las diligencias para mejor proveer que sean necesarias para el acreditamiento de la violación constitucional reclamada y cuya realización implica una fase procesal especial para el desahogo de las mismas, que sólo es dable dentro de un juicio.

Así lo ha establecido la tesis de jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que cito a continuación:

DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. PROCEDE REALIZARLAS CUANDO EN AUTOS NO EXISTAN ELEMENTOS SUFICIENTES PARA RESOLVER. Cuando la controversia planteada en un medio de impugnación en materia electoral, verse sobre nulidad de la votación recibida en ciertas casillas, en virtud de irregularidades, verbigracia, espacios en blanco o datos incongruentes en las actas que deben levantarse con motivo de los actos que conforman la jornada electoral; con el objeto de determinar si las deficiencias destacadas son violatorias de los principios de certeza o legalidad, determinantes para el resultado final de la votación y, por ende, si efectivamente se actualiza alguna causa de nulidad, resulta necesario analizarlas a la luz de los acontecimientos reales que concurrieron durante tal jornada, a través de un estudio pormenorizado del mayor número posible de constancias en que se haya consignado información, naturalmente, relacionadas con las circunstancias que mediaron en la recepción del sufragio y la contabilización de los votos respectivos. Por ello, si en los autos no se cuenta con elementos suficientemente ilustrativos para dirimir la contienda, la autoridad sustanciadora del medio de impugnación relativo, debe, mediante diligencias para mejor proveer, recabar aquellos documentos que la autoridad que figure como responsable, omitió allegarle y pudieran ministrar información que amplíe el campo de análisis de

los hechos controvertidos, por ejemplo, los encartes, las actas de los consejos distritales o municipales en que se hayan designado funcionarios de casillas, los paquetes electorales, relacionados con las casillas cuya votación se cuestiona, así como cualquier otro documento que resulte valioso para tal fin, siempre y cuando la realización de tal quehacer, no represente una dilación que haga jurídica o materialmente irreparable la violación reclamada, o se convierta en obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en la ley; habida cuenta que, las constancias que lleguen a recabarse, pueden contener información útil para el esclarecimiento de los hechos que son materia del asunto y, en su caso, la obtención de datos susceptibles de subsanar las deficiencias advertidas que, a su vez, revelen la satisfacción de los principios de certeza o legalidad, rectores de los actos electorales, así como la veracidad de los sufragios emitidos, dada la naturaleza excepcional de las causas de nulidad y, porque, ante todo, debe lograrse salvaguardar el valor jurídico constitucionalmente tutelado de mayor trascendencia, que es el voto universal, libre, secreto y directo, por ser el acto mediante el cual se expresa la voluntad ciudadana para elegir a sus representantes.

Sala Superior. S3ELJ 10/97

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-046/97. Partido Acción Nacional. 25 de septiembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-061/97. Coalición Democrática, integrada por los partidos políticos de la Revolución Democrática y Verde Ecologista de México, así como por la organización denominada "El Barzón". 25 de septiembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-082/97. Partido de la Revolución Democrática. 25 de septiembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Tesis de jurisprudencia S3ELJ.10/97, Tercera Época. sala superior. Materia Electoral. Aprobada por unanimidad de votos.

— Los efectos de la sentencia respectiva, en algunos casos son anulatorios, pero en otros son de restitución constitucional.

En este sentido, el juicio de revisión constitucional electoral no debe ser considerado un recurso de nulidad, habida cuenta que los fallos no se conscriben exclusivamente a un aspecto declarativo, esto es, que se pronuncien para el solo efecto de definir un derecho.

Ello no es así, toda vez que las resoluciones recaídas a este medio de impugnación tienen un mayor alcance jurídico, ya que el Tribunal Electoral

del Poder Judicial de la Federación en uso de su plena jurisdicción, se sustituye para dictar la decisión que la autoridad electoral administrativa o jurisdiccional local debió tomar en su oportunidad, siendo inconcuso que a través de su sentencia crea estados jurídicos diversos a los ya existentes, es decir, se trata de una resolución de carácter constitutivo.

Esta cuestión fue puesta en relieve a propósito de los juicios de revisión constitucional electoral identificados con las claves SUP-JRC-440/2000 y su acumulado SUP-JRC-445/2000, promovidos por los partidos políticos de la Revolución Democrática y Acción Nacional en contra del Congreso del estado de Yucatán, cuyo acto impugnado fue el decreto que designaba a los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral de esa entidad federativa, ya que durante la etapa de ejecución de sentencia y ante el descafo de la autoridad responsable, el órgano jurisdiccional la sustituyó y realizó directamente la designación e integración de esa autoridad administrativa local.

Por tales consideraciones, concluyo que se trata de un “juicio”, entendida esta expresión como sinónimo de “proceso”, es decir, “un conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo”.⁸

2. *Procedencia*

Ahora bien, con respecto a su procedencia, es oportuno señalar que forma parte de lo que doctrinalmente se conoce como presupuestos procesales, los cuales deben observarse para ejercitar la acción con el propósito de que el juzgador determine si entra o no al fondo de la controversia planteada, por ser su estudio preferente y de orden público, es decir, si el medio de impugnación reúne tales requisitos, será procedente, pero si de su análisis se desprende que falta alguno, se desechará.

En este contexto, la procedencia se constituye como aquella barrera legal que tiene por objeto que un medio de impugnación sea selectivo, como es el caso del juicio de revisión constitucional electoral, cuyos requisitos están previstos en el artículo 99, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que al Tribunal Electoral del

⁸ *Ibidem*, p. 95.

Poder Judicial de la Federación, le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, sobre 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.

En concordancia con lo anterior, el artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece con mayor detalle que el juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes en las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan con los requisitos siguientes:

1. Que los actos o resoluciones impugnados sean definitivos y firmes, así como 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 las cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

El enunciado anterior engloba realmente dos requisitos de procedibilidad para el juicio en comentario, mismos que se encuentran estrechamente relacionados pero en razón de que uno es el complemento del otro como se describe a continuación.

La explicación de las características de definitividad y firmeza atribuíbles a los actos o resoluciones, mismas que la ley exige para la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral, ciertamente encuentra algunas dificultades porque se trata de conceptos multívocos tanto para la doctrina como para la propia legislación adjetiva.⁹

⁹ Por ejemplo, para la procedencia del juicio de amparo directo, el artículo 46 de la Ley Reglamentaria, dispone lo que debe entenderse por sentencias definitivas, al establecer que son aquellas que deciden el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no conceden recurso ordinario por virtud del cual puedan ser revocadas o modificadas, en tanto que por resoluciones que ponen fin al juicio, precisa que son aquellas que sin decidir la

No obstante, considero que dados los rasgos particulares que reviste el medio de control de constitucionalidad que nos ocupa, la “definitividad” del acto o resolución que a través de él puede impugnarse, estribaría tratándose de determinaciones jurisdiccionales, en que la controversia hubiera quedado resuelta en cuanto al fondo, o bien, que la resolución únicamente haya puesto fin a la secuela procedimental llevada a cabo ante la autoridad resolutora a nivel local, sin que necesariamente se hubiera definido la litis planteada con vista a lo argumentado y probado por las partes en el proceso.

Por otra parte, la calidad o cualidad de “firmeza” que el acto o resolución debe revestir para que sea objeto de impugnación constitucional, derivaría de lo que ha sido precisado por la tesis de jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro dice: DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. CONSTITUYEN UN SOLO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, identificada con la clave de publicación: sala superior. S3ELJ 23/2000; en la cual se enfatiza que el juicio en cuestión es un medio de impugnación excepcional y extraordinario, al cual sólo es posible acudir cuando el acto o resolución de que se trate no sea susceptible de revocación, nulificación o modificación, en virtud de diversas hipótesis: a) porque ni la autoridad emisora, ni su superior jerárquico o alguna otra autoridad local lo puedan hacer de manera oficiosa; b) porque no existan medios impugnativos ordinarios para conseguir la reparación jurídica solicitada; c) porque la ley no prevea estos mecanismos o previéndolos sean insuficientes para conseguir la reparación solicitada, y d) porque estando previstos y siendo aptos para conseguir la reparación hubieren sido promovidos o interpuestos sin éxito alguno. A los anteriores supuestos me permitiría agregar uno más que es al que comúnmente alude la doctrina procesal para identificar a la “sentencia firme”, me refiero al caso en que la resolución fue consentida por el hecho de que las partes no la impugnaron en tiempo y forma, provocando con esa actitud omisiva que el fallo respectivo adquiriera la categoría de “cosa juzgada”.

Ahora bien, cuando se prevea un sistema de medios de impugnación bi-instancial en el ámbito local, en los casos de desechamiento o sobreseimiento del medio impugnativo de primera instancia, contra los cuales no

controversia principal, dan por concluido el procedimiento, aun cuando las leyes no consagren recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.

procede el recurso de segunda instancia establecido en la ley estatal electoral, en virtud de que no constituyen sentencias de fondo, adquieren el carácter de sentencias definitivas, en los términos del artículo 86, párrafo 1, incisos a) y f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cual hace que se actualice la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral. Criterio que ha sostenido la sala superior a través de la jurisprudencia identificada con el rubro: JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. CUÁNDO ES PROCEDENTE EN CONTRA DEL DESECHAMIENTO O SOBRESEIMIENTO DEL MEDIO IMPUGNATIVO DE PRIMERA INSTANCIA, clave S3ELJ 17/2003.

2. Que el acto o resolución viole algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien es cierto que este requisito se encuentra previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en sus artículos 186, fracción III, inciso b) y 189, fracción I, inciso e), también lo es que el artículo 99, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral, no establece expresamente tal hipótesis.

No obstante, el requisito aludido debe entenderse en sentido puramente formal, es decir, como presupuesto de procedencia y no como necesidad de analizar los agravios esgrimidos por el actor, ya que ello supondría entrar al fondo del juicio

Así, este requisito de procedencia se colma cuando en el escrito se hacen valer agravios debidamente configurados para acreditar la afectación del interés jurídico, derivada de la indebida aplicación o incorrecta interpretación de determinada norma jurídica en el acto o resolución impugnado, en virtud de los cuales se pudiera violar algún precepto constitucional en materia electoral, ya que ello traería como consecuencia la violación a los artículos 41, párrafo segundo, fracción IV y 116, párrafo segundo, fracción IV de la Ley Suprema, que consagran los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, criterio que se ilustra en la tesis de jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que lleva por título: JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO PRIMERO, INCISO B) DE LA LEY

DE LA MATERIA, identificada con la clave de publicación: sala superior S3ELJ 02/97.

3. Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones.

Un primer aspecto al que quiero referirme, es si la materia del juicio de revisión constitucional electoral únicamente puede consistir en actos o resoluciones firmes y definitivos que surjan con motivo de un proceso electoral, pues la ley de la materia exige que la violación que se reclame sea determinante para el desarrollo de tal proceso o para el resultado final de las elecciones.

Lo anterior, porque el juicio que nos ocupa en la actualidad ha ampliado su procedencia como resultado de la experiencia derivada tanto de los fallos dictados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como de las tesis de jurisprudencia que al efecto se han emitido, ya que es procedente en todo momento, pues puede promoverse cuando se presentan actos de diversa índole que, dada su importancia, son trascendentes y determinantes para el desarrollo y resultado de los comicios, es decir, pueden constituirse en causas o motivos suficientes para provocar o dar origen a una alteración o cambio sustancial de cualquiera de las etapas o fases del proceso comicial, o del resultado de las elecciones, o porque los actos o resoluciones pueden impedir u obstaculizar el inicio y desarrollo de futuros procesos electorales, o implicar un menoscabo de los derechos o prerrogativas de los contendientes electorales, ya sea porque no puedan realizar sus actividades ordinarias como entidades de interés público o llevarlas a cabo de la manera más adecuada.¹⁰

¹⁰ La sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como resultado de los fallos que ha pronunciado y de la jurisprudencia emitida al respecto, considera que el juicio de revisión constitucional electoral es procedente no sólo durante el desarrollo de un proceso comicial, sino incluso en cualquier tiempo, argumentando que ni el texto constitucional ni el de la ley adjetiva electoral, son categóricos en el sentido de establecer que la violación reclamada, para ser determinante, deba acontecer en el periodo en que se desarrolle algún proceso electoral concreto, criterio corroborado con las tesis de jurisprudencia y relevantes dictadas por dicho órgano jurisdiccional, que llevan por rubro: "FINANCIAMIENTO PÚBLICO, TODA AFECTACIÓN A ESTE DERECHO ES DETERMINANTE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL".

Clave de publicación: Sala Superior S3ELJ 09/2000.

Por otra parte, el juicio de revisión constitucional electoral también es procedente cuando el acto o resolución que se combate no provenga estrictamente de autoridades competentes para organizar la elección o resolver las controversias que surjan durante la misma en una entidad federativa, siempre y cuando el acto reclamado involucre cuestiones electorales, como sucedió en el caso del estado de Yucatán, donde el Tribunal Federal resolvió la impugnación de un Decreto emitido por el Congreso de esa entidad.

Como se puede advertir, este requisito de procedencia tiene como característica cierta discrecionalidad, toda vez que ni la Constitución General de la República, ni las leyes secundarias, establecen disposición al respecto, más bien la propia legislación le confiere al juzgador la facultad para determinar qué actos pueden resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral o el resultado de las elecciones, criterio que es normado de acuerdo con su experiencia, conocimiento y recto raciocinio.

Asimismo, se observa que el ejercicio de la acción en el juicio en comento, presenta ciertas restricciones, ya que la ley adjetiva señala que sólo puede ser promovido por los partidos políticos, sin embargo, siguiendo una línea de mayor flexibilidad y apertura, debe reconocerse que actualmente en los procesos electorales se da la intervención de otros actores, por ejemplo, las agrupaciones o asociaciones políticas reconocidas en diversas legislaciones, o la intervención de ciudadanos que, individual o colectivamente, tienen derecho a participar con el carácter de observadores electorales.¹¹

Tesis relevante: “SANCIONES Y MULTAS. IRRELEVANCIA DEL MOMENTO EN QUE SE IMPONGA UNA MULTA O SANCIÓN PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL”.

Clave de publicación: sala superior. S3EL 029/2000.

Tesis relevante: “SANCIONES Y MULTAS. PARÁMETRO A TENER EN CUENTA PARA LA PROCEDIBILIDAD DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL”.

Clave de publicación: Sala Superior. S3EL 030/2000.

¹¹ La sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-93/2007, promovido por el candidato independiente Evelio Mis Tun, en contra de la resolución dictada por el pleno del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán el 6 de junio de 2007, en el recurso de inconformidad RI-016/2007, determinó que: “... una interpretación sistemática y funcional de los artículos 17, 41, fracción IV y 99, párrafo cuarto, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 88, apartado 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral conduce a sostener que el juicio de revisión constitucional electoral admite ser promovido por aquellos ciudadanos que ostentan la calidad de candidatos independientes o sin partido, cuando la legislación estatal aplicable reconozca

4. Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales.

Es decir, que la autoridad jurisdiccional federal cuente con el tiempo necesario para resolver y, en su caso, restituir el derecho que le fue vulnerado al impugnante, siempre y cuando acredite su acción, de lo contrario, tal requisito no podría colmarse, si el cuerpo colegiado estuviera ante hechos consumados.

Es por ello que este juicio debe tener especial atención en los plazos que se establezcan tanto en el ámbito local como en el federal, en las fechas en que tomarán posesión del cargo los funcionarios electos, y en la instalación del órgano respectivo, ya que de estos tres factores dependerá el éxito de la acción.

A mayor abundamiento, los plazos electorales son aquellos que se refieren a los periodos fijados por las leyes para llevar a cabo los actos del proceso electoral, como son: la depuración del padrón electoral, la elaboración de las listas nominales, la integración e instalación de los órganos electorales, el registro de candidatos, la campaña electoral, la jornada electoral, el escrutinio y cómputo de la elección, etcétera, y en modo alguno a los lapsos previstos legalmente para deducir las acciones, realizar los trámites y dictar las resoluciones en los medios de impugnación correspondientes, ya que estos últimos no son plazos electorales sino procesales.

Cabe destacar, que debido a la brevedad de los plazos procesales para la resolución de los medios de impugnación, de incluirse éstos en el concepto de plazos electorales, el juicio de revisión constitucional electoral se haría nugatorio, porque prácticamente nunca procedería, en virtud de que cuando se actualizara el requisito de haber agotado los medios ordinarios, ya sería imposible la reparación material y jurídica de las violaciones cometidas al resolver tales medios.

Sobre el particular, existe una tesis relevante emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro dice: PLAZOS ELECTORALES. CONCEPTO Y DIFERENCIA CON LOS PLAZOS PROCESALES (INTER-

semejantes candidaturas y reglamente su participación en forma análoga a la de los partidos políticos, siempre y cuando en el medio de control constitucional se planteen violaciones que trasciendan la esfera individual del candidato, e impacten en forma decisiva, en los derechos de la colectividad". Ello implica una interpretación extensiva por parte de la sala superior, que permite una mayor apertura respecto de los sujetos legitimados para interponer el juicio.

PRETACIÓN DEL ARTÍCULO 99, PÁRRAFO CUARTO, FRACCIÓN IV DE LA CONSTITUCIÓN), identificada con la clave de publicación: sala superior. S3EL 033/97.

5. 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.

Este requisito que guarda estrecha relación con el anterior, de igual manera tiene como objeto restituir el derecho que le fue vulnerado al impugnante, sólo que en este caso dicho resarcimiento deberá ser atendido dentro de los plazos que la ley electoral local establece para la instalación del órgano respectivo, o bien, la toma de posesión de los funcionarios electos, ya que de colmarse los referidos supuestos, se estaría ante hechos consumados de un modo irreparable.

Tal determinación tiene sustento en una justa valoración que hace el juzgador federal de los diversos principios que se involucran en una controversia de esta naturaleza, porque tiene el deber de vigilar que se cumpla el principio de constitucionalidad, pero también debe salvaguardar el orden público, evitando quebrantar la garantía suprema que tutela la carta magna que es la seguridad jurídica de los gobernados, la que podría verse vulnerada, al crearse un vacío de poder con motivo de un pronunciamiento judicial; criterio que se sustenta en la tesis relevante emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, denominada: *INSTALACIÓN DE LOS ÓRGANOS Y TOMA DE POSESIÓN DE LOS FUNCIONARIOS ELEGIDOS. SÓLO DETERMINAN LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SI SON DEFINITIVOS*, identificada con la clave de publicación: sala superior S3EL 009/98.

IV. CRÍTICA Y PROPUESTA

La iniciativa de reformas constitucionales presentada por los grupos parlamentarios de las cámaras de Diputados y de Senadores, así como por el Ejecutivo Federal, del 25 de julio de 1996, vislumbraba vías electorales tendentes al control de la constitucionalidad, como es el caso del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el *juicio de revisión constitucional electoral*; respecto a este último, se dispu-

so claramente su procedencia, consistente en que únicamente se podría ejercitar tal acción cuando hubiera *violaciones directas* a la Constitución general de la República, en los términos siguientes:

Se propone también que el Tribunal Electoral conozca de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en congruencia, en esta misma iniciativa, se establece un conjunto de principios y bases para los procesos electorales del nivel local.

Al respecto, la iniciativa plantea un mecanismo absolutamente respetuoso de nuestro sistema federal, al prever que esta nueva vía sólo procederá cuando haya violaciones directas a la Constitución general y en casos determinados que por su trascendencia ameriten ser planteados ante esta instancia jurisdiccional.¹²

En este orden de ideas, la iniciativa en comentario propuso un artículo 99, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto era el siguiente:

Artículo 99. ...

...

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 por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando se viole algún precepto establecido en esta Constitución, 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 electos...¹³

¹² *Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia Electoral y del Distrito Federal 1996, presentada por los grupos parlamentarios de las cámaras de diputados y de Senadores, así como por el Ejecutivo Federal*, del 25 de julio de 1996, p. IX.

¹³ *Ibidem*, p. 9.

Como se puede advertir, la citada iniciativa planteó al juicio de revisión constitucional electoral como un auténtico medio de control de la constitucionalidad, con base en las consideraciones siguientes:

1. Se pretendía el *establecimiento de un conjunto de principios y bases electorales en la propia carta magna, para los procesos electorales del nivel local.*
2. Dicho medio de impugnación *sería absolutamente respetuoso del sistema federal*, habida cuenta que sólo procedería por *violaciones directas* a la Constitución general de la República, en función de los principios y bases anteriormente señalados.
3. Esta vía podría ser procedente sólo en *casos determinados y trascendentes.*

No obstante lo anterior, la iniciativa sufrió cambios importantes en la Cámara de Diputados, mismos que modificaron totalmente la naturaleza jurídica del juicio de revisión constitucional electoral, respecto de las tres particularidades que habían sido destacadas por la exposición de motivos, máxime cuando se suprimió del texto constitucional, la relativa a: “que sólo procedería cuando se violara algún precepto de la Constitución”, hecho singular del que no existe antecedente que permita conocer las razones que se tuvieron para semejante cambio, dado que irresponsablemente y contraviniendo la técnica legislativa, no se dejó constancia alguna en los dictámenes tanto de la Cámara de Diputados (de origen) como de la Cámara de Senadores (revisora).

Finalmente, el texto del artículo 99, fracción IV, de la carta magna, fue aprobado y promulgado en los términos en los que hoy se encuentra.

Este requisito de procedencia no pasó inadvertido para el legislador ordinario, pues durante la reforma legal de 1996, se estableció dicho presupuesto tanto en el artículo 86, numeral 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como en los artículos 186, fracción III, inciso b) y 189, fracción I, inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La situación omisiva del texto constitucional fue salvada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en función del principio de supremacía que establece el artículo 133 de la Constitución general de la República, es decir, al ser simplemente el texto legal el que incorporó como

exigencia de procedibilidad que el acto o resolución en materia electoral local implicara la violación de “algún precepto” de la Constitución, la citada autoridad judicial no tuvo inconveniente en aceptar que el juicio de revisión constitucional electoral podía hacer las veces de un control indirecto de la constitucionalidad, que, como es sabido, es el que ejerce el Poder Judicial de la Federación, cuando se combaten actos o resoluciones que directamente violan las leyes secundarias y sólo en forma mediata la norma constitucional, interpretando que esa vulneración mediata o indirecta, se actualiza porque no se observan preceptos constitucionales como el 14 y el 16, que constriñen a las autoridades a sujetar sus actos o resoluciones a lo previsto por las leyes secundarias, ya sea por tener que seguirse juicios en los que se cumplan formalidades esenciales previstas legalmente, o porque los propios fallos deben ajustarse a las normas secundarias de carácter adjetivo o sustantivo, o porque todo acto de molestia para ser válido debe estar dotado de una causa legal expresada en mandato que provenga de autoridad competente, debidamente fundado y motivado; de tal manera que el incumplimiento de dichos preceptos, siempre se traduce en violación al principio de legalidad, mismo que es inherente a todo régimen de derecho y se encuentra elevado a la categoría de garantía individual para los gobernados.

En este sentido se inscribe el criterio jurisprudencial sustentado por el mencionado órgano jurisdiccional, que determinó que este requisito de violación a algún precepto de la Constitución, se colma cuando se hacen valer agravios enderezados para acreditar la afectación jurídica del promovente, por la incorrecta aplicación o interpretación de la norma jurídica en el acto o resolución que se impugna, que pudiera infringir alguna disposición constitucional en materia electoral, pues ello supondría la presunta violación de los principios de *constitucionalidad* y *legalidad* en materia electoral.

En este orden de ideas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, realizó una interpretación dual cuando concibió que el juicio de revisión constitucional electoral tiene como principal objetivo tutelar a la norma suprema por violaciones *directas o indirectas*, que fueran realizadas por actos o resoluciones emitidos por las autoridades electorales de las entidades federativas, de conformidad con los principios de *constitucionalidad* y *legalidad*, establecidos en el artículo 41, párrafo segundo, fracción IV de la carta magna; consecuentemente, cualquier infracción a las reglas

de una norma secundaria, necesariamente implica una violación al referido precepto constitucional, cuyo alcance ya fue interpretado por el Tribunal.

Cabe señalar que si bien es cierto el artículo 41, párrafo segundo, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que todos los actos y resoluciones en materia electoral deberán sujetarse a los principios de *constitucionalidad y legalidad*, también lo es que para ello el legislador ordinario en el artículo 3o., numeral 2, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, distinguió a cuál mecanismo le correspondería la salvaguarda del principio respectivo, *de tal manera que al juicio de revisión constitucional electoral lo reservó expresamente para resolver las cuestiones de constitucionalidad de los actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas*, por lo que una interpretación sistemática de dicho precepto y de los artículos 86, numeral 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 186, fracción III, inciso b) y 189, fracción I, inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los propósitos de la reforma de 1996, que pretendía la incorporación de un medio específico de control de la constitucionalidad para la materia electoral local, se pudo haber concluido que la revisión electoral era un juicio estrictamente constitucional, sin embargo, ello no sucedió así.

En efecto, al no hacer la distinción antes apuntada, es indudable que la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación incurrió en contradicción, al no advertir que la propia reforma constitucional plasmó en el artículo 116, fracción IV, las instituciones y los mecanismos para la preservación del principio de legalidad en los comicios locales, habida cuenta que de una correcta lectura de los incisos b), c) y d) de la referida fracción, cabe concluir lo siguiente: a) que el principio de legalidad sería uno de los rectores de la función electoral local; b) que su salvaguarda estaría encomendada a autoridades jurisdiccionales autónomas en su funcionamiento e independientes en sus decisiones; y c) que el sistema de medios de impugnación que se estableciera en las respectivas legislaciones electorales locales, tendría como fin primordial garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujetaran invariablemente al principio en comentario.

Consecuentemente, en opinión de quien escribe, el criterio asumido por la autoridad jurisdiccional federal para interpretar el sentido y los alcances

del juicio de revisión constitucional electoral, pasó por alto de que se trataba de un *mecanismo absolutamente respetuoso del régimen federal*, por lo que no había lugar a convertirlo en un medio de control de legalidad que se actualizaría bajo el falaz argumento de las violaciones “indirectas” a la Constitución general de la República; con lo cual, su naturaleza fue desvirtuada y el Tribunal Electoral en el ámbito federal amplió su jurisdicción sobre aspectos contenciosos que no le concernían.

En este contexto, la revisión electoral es ahora un juicio federal que no sólo controla cuestiones de constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades locales, sino inclusive de legalidad, toda vez que el Tribunal Federal determina si la autoridad local aplicó acertadamente las leyes de su respectiva jurisdicción. Para ello, el juzgador federal sustituye al local en su arbitrio judicial, ya que analiza si se actualizan las causales siguientes: a) violaciones procesales en la sustanciación realizada por la autoridad local en lo que se refiere a la aplicación correcta de la ley respectiva al caso concreto, y b) violaciones en el dictado de la resolución para que de acreditarse alguna de las anteriormente aludidas, el expediente sea resuelto mediante el retorno de las actuaciones respectivas a la autoridad responsable, o bien, para que la propia autoridad federal en uso de su plena jurisdicción resuelva la controversia planteada.

Tal situación ha generado diferencias entre las esferas de competencia federal y local, habida cuenta que los tribunales electorales de las entidades federativas, consideran que existe una intromisión en su jurisdicción que genera una descalificación tácita de su actividad, en razón de que en ocasiones no llegan a coincidir los criterios para la resolución de un asunto determinado por el tribunal revisor.

Al respecto, opino que el juicio de revisión constitucional electoral debe continuar pero sólo para examinar cuestiones estrictamente de constitucionalidad, y no de legalidad con respecto a las actuaciones de los tribunales estatales locales, por lo que se debe definir su situación jurídica a través de una reforma constitucional que retome los principios invocados en la iniciativa formulada por los grupos parlamentarios de las cámaras de Diputados y de Senadores, así como por el Ejecutivo federal, del 25 de julio de 1996, que proponía un medio de control respetuoso del sistema federal, que procediera por *violaciones directas* a la norma suprema, y en función del conjunto de principios y bases establecidas para los procesos electorales en el ámbito local.

Definir la naturaleza jurídica del juicio de revisión constitucional electoral, tiene como objeto precisar la competencia entre lo federal y lo local, lo que conlleva a una justicia electoral de carácter constitucional, en la cual el juzgador únicamente estudiará las violaciones cometidas en perjuicio de las disposiciones de la carta magna, a través de una sustanciación independiente a la realizada por la autoridad local, dado que aquél conocerá en función de aspectos meramente constitucionales, excluyendo cuestiones de legalidad, por ser la autoridad local la que resuelva este aspecto en forma definitiva e inatacable.

Situación que de ninguna manera significa que las entidades federativas no se sujeten a los principios y valores que en la materia consagra la norma suprema, sino por el contrario, dichos principios serán garantizados plenamente por un medio de control de la constitucionalidad como el que se propone. Esta jurisdicción constitucional en materia electoral ha sido sustentada por el magistrado Carlos Emilio Arenas Bátiz, al manifestar que:

Mi opinión, es que la jurisdicción constitucional en materia electoral, ya sea por la vía de la jurisprudencia que emita el propio TEPJF, o mediante reformas a la carta magna, debe consolidar su función de ser garante de las normas constitucionales, y en cambio, eliminar sus atribuciones de control de la legalidad ordinaria. El actual esquema de justicia constitucional casacional es insostenible en nuestro país actualmente ávido de auténtico federalismo en todos los órdenes.¹⁴

Lo anterior, redundaría en un fortalecimiento de los tribunales electorales locales, con el propósito de que puedan llevar a cabo una administración de justicia eficaz, toda vez que serán los encargados de manera exclusiva del control de la legalidad, razón por la cual, el juez constitucional ya no revisará en su totalidad el expediente tramitado ante la autoridad responsable, sino que se constreñirá al análisis de la violación constitucional, dejando a un lado cualquier práctica casacionista.

La casación no tiene una justificación en el contexto del federalismo existente en México, pues si analizamos los antecedentes de esta figura jurídica, se observa que surgió en Francia, con la Revolución francesa, cuya ideología se basó en que los jueces sólo aplicaban la ley al caso concreto, es

¹⁴ Arenas Bátiz, Carlos Emilio, *Por una justicia constitucional federalista en materia Electoral*, México, UNAM, 2001, p. 26.

así, que el *Tribunal de Cassation* fue instituido en 1790, con la finalidad política de controlar que los órganos judiciales no invadieran la esfera del Poder Legislativo a través de la interpretación de leyes, ello por la desconfianza que prevalecía hacia todos los órganos jurisdiccionales.

En México, la casación surge en el siglo XIX por idéntica razón, ya que se pensaba que los tribunales estatales sólo respondían a los intereses de la localidad o a imposiciones caciquiles; sin embargo, desafortunadamente dicha institución apareció dentro del juicio de amparo, lo que trajo como consecuencia que se desvirtuara su naturaleza constitucional y algo más grave, que se diera un desorden en el régimen jurídico mexicano, confundándose lo que es control de la constitucionalidad, principio de legalidad, competencia constitucional, competencia federal, competencia local y federalismo.

Al respecto, Fix-Zamudio resume toda esta problemática cuando comenta:

Que el Constituyente de Querétaro volvió a plantearse el problema relativo al amparo judicial, tomando en cuenta que el proyecto presentado por don Venustiano Carranza reconoció que la interpretación del artículo 14 de la carta federal anterior aceptada por la jurisprudencia, había desvirtuado el espíritu del juicio de amparo, despojando a las entidades federativas de su autonomía judicial, pero no obstante, consideró que no era todavía oportuno suprimir el amparo contra resoluciones judiciales por violación de disposiciones secundarias, sino exclusivamente limitarlo en lo posible. El debate de mayor importancia se centró en el voto particular al dictamen de la comisión, formulado por los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, quienes propusieron retornar al espíritu primitivo del amparo, restituyendo a los estados su autonomía de decisión judicial. Sin embargo predominó la opinión favorable al proyecto y se aprobaron los lineamientos de los artículos 14 y 107 que conservaron al amparo contra resoluciones judiciales, lo que significó constitucionalizar el recurso de casación, el cual fue suprimido en el ámbito local para evitar duplicación de funciones.¹⁵

Las incongruencias anteriores se pueden evitar si en la materia electoral se definen en forma correcta cada uno de sus mecanismos procesales, esto es, que tratándose de control de la constitucionalidad, el mencionado juicio

¹⁵ Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, 1993, p. 475.

adquiera esta calidad, lo que contribuiría a una solución de las cuestiones señaladas, *sobre todo de que haya un respeto pleno entre las competencias federal y local que tienen la misma jerarquía, que sólo es superada por la competencia constitucional*, lo que beneficiaría el federalismo judicial en la materia.

Resulta incuestionable que no se debe confundir la casación con un sistema de control de la constitucionalidad, por ser diferentes, la primera conlleva una limitación hacia los jueces para interpretar libremente la norma, habida cuenta que impera la máxima de que *la ley está y debe aplicarse*. En cambio, la segunda, *supone la facultad de confiar a los órganos judiciales locales la labor interpretativa, para buscar el verdadero sentido de la ley, es sujetar a la ley ordinaria a una norma suprema*, sustraída de las cambiantes voluntades del legislativo.

Lo anterior se inscribe en el llamado federalismo judicial, cuya función radica en que la supremacía del derecho constitucional no necesariamente proviene de uniformar el derecho nacional, sino que la carta magna debe ser considerada lo mínimo y lo máximo por cada Estado al elaborar su propia legislación.

Es así, que el juicio de revisión constitucional electoral debe prevalecer como garante de los principios y bases consagrados en la norma suprema, para lo cual deberá ser depurado de cualquier rasgo de legalidad.

En este contexto, considero que algunas adecuaciones que garantizarían un auténtico sistema integral de control de la constitucionalidad en materia electoral local, serían las siguientes:

1. Que el juicio de revisión constitucional electoral, sea procedente cuando se transgreda *en forma directa* algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, excepto cuando se invoque alguna contravención a los artículos 14 y 16, ya que por tratarse de cuestiones de legalidad, su conocimiento y resolución debe ser de la competencia exclusiva de los tribunales electorales locales, los que dictarán sus fallos de manera definitiva e inatacable.
2. Que el juicio de revisión constitucional electoral proceda cuando se transgreda alguno de los principios o bases que en materia electoral local consagra la Constitución general de la República, para integrar un sólido conjunto de valores electorales que deben ser observados en los comicios que se lleven a cabo en las entidades federativas, es

decir, los previstos en los incisos a) al i) de la fracción IV, del artículo 116 del ordenamiento invocado, mismos que también aplican para el régimen electoral del Distrito Federal, por remisión expresa que respecto de ellos hace el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f) de la propia norma suprema.

3. Que el juicio de revisión constitucional electoral sea procedente en aquellos asuntos en que el Tribunal Electoral local para resolver una controversia tenga que interpretar directamente disposiciones constitucionales.¹⁶
4. Que el juicio de revisión constitucional electoral proceda cuando el promovente exprese como concepto de agravio que en el acto o resolución que impugna se aplicó en su perjuicio una disposición normativa que estima inconstitucional, pidiendo en consecuencia su revocación o anulación.¹⁷

¹⁶ Por ejemplo, como lo hizo el Tribunal Electoral del Distrito Federal, en dos casos específicos: el tramitado bajo el expediente clave TEDF-REA-009/2000 y acumulados, recurso interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional y otros, donde dirimió respecto de los requisitos de elegibilidad para ser jefe de gobierno del Distrito Federal, en particular, el de residencia efectiva e ininterrumpida previsto en el artículo 122, apartado C, base segunda, fracción I, y el diverso TEDF-REA-053/2000, recurso interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, que versó sobre la asignación de diputados por el principio de representación proporcional de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de conformidad con la denominada “cláusula de gobernabilidad” que prevé el artículo 122, apartado C, base primera, fracción III.

¹⁷ Cabe destacar que en su momento, la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la jurisprudencia de rubro: “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES”, identificada con la clave de publicación: S3ELJ 005/99, sostuvo tal criterio. Empero, por jurisprudencia firme esta posibilidad se encuentra vedada, de conformidad con las tesis P./J. 24/2002, P./J. 25/2002, P./J. 23/2002 y P./J. 26/2002, que aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XV, junio de 2002, pp. 5, 81, 82 y 83, con los rubros: “CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO EXISTE VÁLIDAMENTE ENTRE UN CRITERIO SUSTENTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO SE TRATA DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES”, “LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD”, “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES” y “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En conclusión, los comentarios que se han vertido son reflexiones que tienen como finalidad que el juicio de revisión constitucional electoral responda a su verdadera naturaleza, es decir, que sea exclusivamente un medio de control de la constitucionalidad, pues ello redundaría en el fortalecimiento de la justicia electoral de nuestro país, desde un contexto de estricto respeto al sistema federal que nos rige.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ARENAS, BÁTIZ, Carlos Emilio, *Por una justicia constitucional federalista en materia electoral*, México, UNAM, 2001.
- BURGOA, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, México, Porrúa, 1998.
- , *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1999.
- CAPPELLETTI, Mauro, *La justicia constitucional (estudios de derecho comparado)*, México, UNAM, 1987.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1998.
- , *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, 1993.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*, México, Harla, 1996.
- POLO BERNAL, Efraín, *El juicio de amparo contra leyes*, México, Porrúa, 1991.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual del juicio de amparo*, México, Themis, 1999.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1992.
- TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*, México, Ángel Editor, 2006.

RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”, RESPECTIVAMENTE.

VI. JURISPRUDENCIA

Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, t. X, agosto de 1999, jurisprudencia del pleno y salas.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XV, junio de 2002.

Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005, Tercera Época, tt. I y II, México, TEPJF, 2005.