

## LAS SENTENCIAS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES ELECTORALES EN MÉXICO

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los efectos de las sentencias en el ámbito personal*. III. *Los efectos de las sentencias en el ámbito temporal*. IV. *Sentencias de aplicación directa de la Constitución*. V. *Sentencias de interpretación conforme con la Constitución*.

### I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto proporcionar un panorama sobre los diversos tipos de sentencias que emiten los órganos encargados de ejercer un control jurisdiccional de la constitucionalidad de normas generales en materia electoral en México; esto es, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto tribunal constitucional de México, y por lo que se refiere a la acción de inconstitucionalidad para combatir leyes electorales y, en su caso, tratados internacionales, así como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de los medios de impugnación bajo su competencia en contra de actos y resoluciones electorales que involucran normas generales infralegislativas, como los acuerdos de carácter general y reglamentos emanados de las autoridades electorales, o bien los estatutos y otros reglamentos de los partidos políticos.

Al respecto, me permitiré brindar algunos ejemplos de los diversos tipos de sentencias emitidas por ambos órganos jurisdiccionales, distinguiendo entre los efectos de las sentencias en el ámbito personal y el

\* Ex magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ámbito temporal, así como las sentencias de aplicación directa de la Constitución ante eventuales omisiones legislativas y sentencias de interpretación conforme con la Constitución; adicionalmente, citaré algún ejemplo de las denominadas sentencias declarativas.

Lo anterior también permitirá ilustrar la relevante función *garantista* que han venido desempeñando tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en lo sucesivo, Suprema Corte), a partir de su nueva integración según reforma de constitucional de 1995, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en lo futuro, Tribunal Electoral), desde la trascendente reforma constitucional en materia electoral de agosto de 1996, en beneficio de los derechos fundamentales político-electORALES de los ciudadanos y de los principios de constitucionalidad y legalidad a los que deben sujetarse invariablemente tanto las leyes, en cuanto al primero de esos principios, como los actos de las autoridades electORALES federaLES y locales, además de los de los partidos políticos, por lo que se refiere a ambos.

Cabe subrayar que uno de los rasgos principales de la citada reforma de 1996 en el ámbito de la justicia electoral fue el establecimiento de instrumentos procesales de control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos electORALES, con lo que se modificó una tendencia de más de un siglo que había propiciado que tanto las leyes como los procedimientos comiciaLES en nuestro país estuvieran sustraídos a dicho control jurisdiccional, toda vez que, si bien desde 1987 se creó el entonces Tribunal de lo Contencioso Electoral, y en 1990 el llamado Tribunal Federal Electoral, estos últimos sólo ejercían un control jurisdiccional de la legalidad de actos y resoluciones electORALES, mas no de la constitucionalidad.

En efecto, la referida reforma constitucional y la consecuente legal se caracterizaron, entre otros aspectos, por el establecimiento de un sistema de justicia electoral plenamente judicial, en cuya cúspide se encuentra la Suprema Corte, y en el que el Tribunal Electoral, en tanto máxima autoridad jurisdiccional en la materia —con la salvedad de la acción de inconstitucionalidad contra leyes electORALES bajo la competencia de la citada Suprema Corte— ocupa un lugar central, en tanto órgano terminal en cuanto al control de la constitucionalidad de actos y resoluciones en materia electoral; al respecto, se crearon diversos instrumentos procesales para el control judicial de la constitucionalidad de

leyes y actos o resoluciones electorales federales y locales, es decir, se incorporaron auténticas *garantías constitucionales electorales*.<sup>1</sup>

Como resultado en gran medida de ese nuevo diseño constitucional, se intentará mostrar a continuación, que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han venido ejerciendo sus atribuciones con vigor y energía, garantizando a través de sus sentencias el orden constitucional electoral y los derechos político-electorales fundamentales de los justiciables, convirtiéndose en factores insustituibles de estabilidad, seguridad jurídica y cohesión social a fin de preservar el Estado constitucional democrático de derecho. Ello ha tenido como presupuesto reconocer el *status normativo* de la Constitución, esto es, la convicción de que la Constitución es una norma,<sup>2</sup> y, por tanto, debe garantizarse su cumplimiento.<sup>3</sup>

## II. LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS EN EL ÁMBITO PERSONAL

### 1. *Efectos generales o erga omnes*

Este supuesto se refiere a aquellas sentencias cuya correspondiente declaración de inconstitucionalidad o invalidez de la norma general electoral afecta a todos los miembros de la sociedad o, al menos, al universo de sus destinatarios.

<sup>1</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005, capítulos noveno, duodécimo y decimotercero; *ídем*, *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos*, 2a. ed., México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2001, pp. 259-261 y 341-346; *ídем* y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3a. ed., México, Porrúa, 2003; Kelsen, Hans, “La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)”, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, *Anuario Jurídico*, México, núm. I, 1974, pp. 489-500; Ávila Ortiz, Raúl *et al.*, *El sistema mexicano de justicia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, pp. 31-38.

<sup>2</sup> García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3a. ed., Madrid, Civitas, 2001, pp. 39-61.

<sup>3</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de 1995 y el nuevo orden constitucional”, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, 40 pp; *íd.*, “Justicia constitucional electoral y galantismo jurídico”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 13, julio-diciembre de 2005, pp. 151-203.

### *A. Acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales y eventualmente tratados internacionales*

Como se sabe, como parte de la también trascendente reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994, el artículo 105, fracción II, confirió atribuciones al pleno de la Suprema Corte para resolver las acciones de inconstitucionalidad, a través de las cuales cabe plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general, ya se trate de leyes federales o locales, o bien tratados internacionales, y la propia Constitución federal, traduciéndose en lo que la doctrina científica denomina control abstracto de la constitucionalidad, ya que, al tener por objeto la defensa de la regularidad constitucional, no exige la existencia de agravio alguno ni de un interés jurídico específico, en el entendido de que las sentencias estimativas tienen como efecto la declaración general de inconstitucionalidad o invalidez de la norma impugnada, acarreando que esta última sea expulsada del sistema jurídico, cuando las mismas sean aprobadas por una mayoría de por lo menos ocho ministros.

Cabe advertir que en 1994 se proscribió la procedencia de acciones de inconstitucionalidad respecto de leyes o normas generales electorales; sin embargo, como se mencionó, con motivo de la relevante reforma constitucional de 1996 tal proscripción se eliminó a fin de permitir las acciones de inconstitucionalidad también en dicha materia, legitimando para promoverlas no sólo a las minorías parlamentarias y al procurador general de la República, sino a los partidos políticos; la justificación de esta reforma se evidencia en tanto que 161 de las 257 acciones de inconstitucionalidad promovidas hasta octubre de 2005 han versado precisamente sobre la materia electoral, es decir, más del 62% de las mismas, dando lugar a un importante cúmulo de criterios en beneficio de la justicia constitucional electoral.

Cabe mencionar que como resultado de tales acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte ha declarado la invalidez, total o parcial, de 94 normas legales electorales.

Al respecto, la Suprema Corte ha emitido relevantes sentencias tanto estimatorias como desestimatorias en materia electoral. Entre las primeras, por ejemplo, conviene destacar la relativa a la *igualdad de los partidos políticos en el acceso a medios de comunicación propiedad del Estado*. En efecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2004 y su

acumulada 3/2004, el más alto tribunal de la República sostuvo que el establecimiento legal de las reglas para la distribución del tiempo en los medios de comunicación propiedad del gobierno del Estado, tomando en consideración el porcentaje de la votación total válida que hubieran obtenido los partidos políticos en la última elección ordinaria de diputados locales de mayoría relativa, contraviene el principio de equidad en materia electoral, que tutela el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al colocar en desventaja a los partidos políticos con menor grado de representatividad frente a aquellos que la tienen probada con base en sus antecedentes electorales, pues, según estableció, el acceso a los medios de comunicación propiedad del gobierno, por parte de los partidos políticos, debe ser en un plano de igualdad para todos, esto es, sin tomar en consideración para ello elementos subjetivos o particulares de cada partido, porque sólo de esa forma se propiciarán condiciones de equidad en este tema.

Asimismo, en cuanto a la *autonomía de las autoridades electorales locales y la independencia en sus decisiones*, en la importante ejecutoria recaída en la acción de inconstitucionalidad 3/2005, la Suprema Corte sostuvo que la reforma legal que preveía que durante el periodo que transcurra entre dos procesos electorales ordinarios en el estado de Veracruz, el órgano superior de dirección del Instituto Electoral Veracruzano debía integrarse únicamente con los representantes de los partidos políticos, quienes tendrían derecho a voz y voto, excluyéndose a los consejeros electorales, violaba lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución federal, en virtud de que atentaba contra los principios de autonomía en el funcionamiento de las autoridades que tienen a su cargo la organización de las elecciones, así como de independencia en sus decisiones.

Una sentencia desestimatoria relevante fue la relacionada con las *precampañas electorales*. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2003, la Suprema Corte sostuvo que dentro del sistema constitucional electoral la precampaña electoral no se concibe como una actividad aislada ni autónoma a los procesos electorales, sino íntimamente relacionada con las campañas propiamente dichas, por lo que resulta válida su regulación legal a fin de garantizar condiciones equitativas para la contienda electoral.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Al respecto, veanse las tesis de jurisprudencia aprobadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el rubro: PRECAMPANA ELECTORAL. FORMA PARTE DEL

*B. Medios de impugnación en contra de acuerdos de carácter general, reglamentos y otros ordenamientos expedidos por la autoridad electoral administrativa, así como acuerdos de la propia autoridad electoral administrativa acerca de la adopción o modificación de estatutos y otros ordenamientos internos de los partidos políticos*

De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, párrafo segundo, fracción IV, y 99 constitucionales,<sup>5</sup> así como del 3o. de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende que el Tribunal Electoral tiene atribuciones para resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones bajo su competencia y, al efecto, ejercer un control no sólo de la legalidad, sino también de la constitucionalidad de todos y cada uno de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales, así como de aquellos de las entidades federativas que puedan ser determinantes para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de las elecciones e, incluso, según se explicará, de actos definitivos e irreparables de los partidos políticos.

Al respecto, la Suprema Corte ha establecido que “... el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene la elevada encomienda constitucional de salvaguardar el respeto de la Constitución Política de los

SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, así como: PRECAMPANAS ELECTORALES. LOS ARTÍCULOS 142 Y 148, FRACCIÓN III, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, AL IMPONER LÍMITES PARA SU INICIO, NO CONTRAVIENEN LOS ARTÍCULOS 6o., 7o., 9o. Y 31, FRACCIONES I, II Y III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIX, febrero de 2004, pp. 632 y 633.

<sup>5</sup> En la fracción IV del artículo 41 de la Constitución federal se establece expresamente 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. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución”. Por su parte, en el párrafo cuarto del artículo 99 de la Constitución federal se establece que al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la propia Constitución y según lo disponga la ley, sobre los distintos tipos de impugnaciones y conflictos que señala la propia Constitución, entre los cuales se incluyen las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que violen normas constitucionales o legales.

Estados Unidos Mexicanos, en relación con actos y resoluciones electorales y que en esa función tiene carácter de órgano terminal...”.<sup>6</sup> Cabe destacar que la misma Suprema Corte ha sostenido que las resoluciones del Tribunal Electoral, en los términos del artículo 99 constitucional, son “definitivas e inatacables también para ella”.<sup>7</sup>

En términos de lo dispuesto en el invocado artículo 41, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución federal, el sistema de medios de impugnación en materia electoral<sup>8</sup> tiene por objeto *garantizar* que todos los actos y resoluciones electorales se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como asegurar la protección de los derechos fundamentales político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votados, al igual que los de asociación y afiliación en dicho ámbito.

Entre los casos en que el Tribunal Electoral ha determinado la inconstitucionalidad o ilegalidad de alguna disposición reglamentaria emanada de la autoridad electoral administrativa, como resultado de un control abstracto respecto del acuerdo por el cual se estableció, decretando la expulsión de aquélla del sistema, es pertinente mencionar, por ejemplo, la realizada recientemente con motivo de la ejecutoria recaída en el expediente SUP-RAP-63/2005, al establecer que resultaba inconstitucional que en el Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto

<sup>6</sup> Ejecutoria de la contradicción de tesis 2/2000, p. 151.

<sup>7</sup> Sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 18/2001 y acumuladas, promovida por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en contra de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso y del Gobernador, ambos del estado de Yucatán.

<sup>8</sup> La ley reglamentaria del citado sistema federal es la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la cual encomienda a diversos órganos del Instituto Federal Electoral la competencia para resolver el llamado recurso de revisión (de naturaleza administrativa) y a las distintas salas (Superior o regionales, según su competencia) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer y resolver los restantes medios de impugnación (de naturaleza jurisdiccional), en el entendido de que a través del juicio de revisión constitucional electoral y en ciertos supuestos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la Sala Superior puede conocer de impugnaciones —por razones, básicamente, de constitucionalidad— contra actos de autoridades electorales de las entidades federativas, relacionados con elecciones locales. Por su parte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso d), de la propia Constitución federal, cada Estado —en ejercicio de su autonomía— establece su propio sistema local de medios de impugnación en materia electoral, así como los órganos administrativos y jurisdiccionales encargados de su sustanciación y resolución.

Federal Electoral no se previera la obligación de los consejeros electorales de emitir su voto cuando se someta a consideración de alguna de sus comisiones un proyecto de acuerdo, programa, informe, dictamen o resolución, permitiéndose indebidamente la posibilidad de abstenerse de votar determinado asunto bajo su competencia.

En cuanto a las sentencias desestimatorias, téngase presente la relacionada con las denominadas precampañas electorales, donde la Sala Superior del Tribunal Electoral convalidó las atribuciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral previstas reglamentariamente para exigir a los partidos políticos que en sus informes anuales incluyan todos los ingresos y gastos relativos a los procedimientos intrapartidarios de selección para la postulación de sus candidatos a cargos federales de elección popular, así como para la elección de los titulares de sus órganos de dirección en los comités ejecutivos nacionales y estatales u órganos equivalentes, cuando dichos procedimientos internos impliquen la obtención y aplicación de recursos económicos por parte de los candidatos respectivos.<sup>9</sup>

En relación con los casos en que el Tribunal Electoral ha declarado inconstitucional o ilegal alguna reforma de un partido político a determinado precepto de sus estatutos, decretando su invalidez, previa revocación o modificación, o bien, confirmación, según el caso, del acuerdo de la autoridad electoral administrativa que la haya aprobado o rechazado, cabe mencionar la sentencia aprobada por mayoría con relación a los estatutos del PRD, por la cual se establecía la prohibición a los cónyuges, entre otros sujetos, a participar en procedimientos intrapartidarios de selección de candidatos para suceder a su respectivo cónyuge en el mismo cargo, por estimar dicha mayoría que tenía carácter discriminatorio y era violatorio del principio de igualdad establecido en el artículo 1o. constitucional.<sup>10</sup>

## *2. Efectos relativos o particulares, esto es, inter partes*

La presente hipótesis alude a aquellas sentencias en que la correspondiente declaración de inconstitucionalidad o invalidez de la norma general,

<sup>9</sup> Véanse sentencias recaídas a los expedientes SUP-RAP-048/2002 y SUP-RAP-055/2002, aprobadas el 30 de enero de 2003.

<sup>10</sup> Véanse sentencias recaídas en los expedientes SUP-JDC-408/2004 y SUP-JDC-422/2004, resueltos el 14 de septiembre de 2004.

analizada incidentalmente en los considerandos de la respectiva sentencia, sin hacer referencia a la misma en los resolutivos, afecta exclusivamente a las partes que intervinieron en el proceso, según lo que equívocamente se conoce como control difuso de la constitucionalidad, y que corresponde al también llamado control incidental. Al respecto, debe diferenciarse entre las normas generales cuya naturaleza es legal, de aquellas otras que tienen un carácter infralegislativo.

*Imposibilidad de inaplicar, en casos concretos, normas legales electorales presuntamente inconstitucionales en México*

Como consecuencia de la resolución de contradicción de tesis 2/2000, aprobada por el pleno de la Suprema Corte, a través de la cual se estableció que el Tribunal Electoral carece de atribuciones para inaplicar en casos concretos normas legales presuntamente inconstitucionales,<sup>11</sup> este último órgano jurisdiccional, obviamente y a diferencia del criterio jurisprudencial que había sustentado la Sala Superior del mismo Tribunal Electoral en el sentido de que sí contaba con tales atribuciones,<sup>12</sup> se ha abstenido

<sup>11</sup> Al efecto, la Suprema Corte estableció las siguientes tesis: LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD (Tesis jurisprudencial 25/2002), TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES (Tesis jurisprudencial 23/2002) 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 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 (Tesis jurisprudencial 26/2002).

<sup>12</sup> Fue así como la Sala Superior del Tribunal Electoral, por ejemplo, llegó a revocar diversas resoluciones judiciales que, con pretendida base en alguna disposición legal, consideraban que la presentación de los escritos de protesta ante el órgano electoral administrativo es un requisito de procedibilidad para un medio de impugnación judicial, por estimar que ello constituía un obstáculo para el acceso a la justicia electoral y una violación al derecho constitucional a la impartición de justicia por los tribunales (*vid. tesis de jurisprudencia con el rubro: ESCRITO DE PROTESTA. SU EXIGIBILIDAD COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento núm. 3, 2000, pp. 14-15; en el entendido de

de conocer de este tipo de cuestiones, y, por tanto, el derecho positivo mexicano, según lo ha establecido la propia Suprema Corte, no contempla tal posibilidad jurídica, sin que exista órgano jurisdiccional alguno con competencia equivalente.

No es el propósito de este trabajo abundar sobre las consideraciones que llevaron a la Sala Superior a sustentar dicha jurisprudencia; baste decir que el argumento central aducido era que el Tribunal Electoral, en tanto máxima autoridad jurisdiccional en la materia —con excepción de la acción de inconstitucionalidad, que es competencia exclusiva de la Suprema Corte— y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, tenía facultades para inaplicar, en su caso, con efectos relativos o particulares, una norma legal (federal o local) que estimara contraria a la Constitución federal, de acuerdo con lo razonado incidentalmente en la parte considerativa de sus resoluciones, pero sin hacer pronunciamiento alguno sobre el particular en los resolutivos, los cuales exclusivamente deben referirse a la consecuente revocación o modificación del acto o resolución impugnados, y, en su caso, las medidas para reparar la violación constitucional cometida y/o restituir al ciudadano en el derecho político-electoral violado, con motivo de los medios impugnativos sometidos a su jurisdicción en su ámbito competencial para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad, en los términos de lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, fracción IV, y 99, de la Constitución federal.

No era obstáculo para lo anterior, según el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral, lo previsto en el antepenúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional, en el sentido de que “la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo” [lo cual constituyó la razón toral de la Suprema Corte para considerar que el referido Tribunal Electoral carecía de atribuciones para analizar la oposición de leyes secundarias a la Constitución, en algún proceso diverso a la acción de inconstitucionalidad], si se atiende, en opinión de la Sala Superior, a una interpretación sistemática y funcional del precepto en relación con otras normas del orden jurídico y los fines perseguidos con el sistema del control de la constitucionalidad.

que, como resultado de la referida resolución de contradicción de tesis 2/2000 establecida por la Suprema Corte, dicha tesis jurisprudencial dejó de surtir efectos jurídicos hacia el futuro, tal y como lo ha reconocido el Tribunal Electoral en posteriores ejecutorias).

lidad que se analiza, concluyendo que tal imperativo sólo significa que los ordenamientos legislativos no pueden ser objeto directo de una acción de anulación o invalidez en una sentencia, sino exclusivamente en la vía específica de la acción de inconstitucionalidad [a través de un control abstracto de la constitucionalidad], lo cual no riñe, en opinión de la propia Sala Superior, con reconocerle al Tribunal Electoral la facultad de desaplicar, a los actos y resoluciones combatidos en los medios de impugnación de su conocimiento, las leyes que se encuentren en oposición con las disposiciones constitucionales, en los términos y con los lineamientos conducentes para superar un conflicto de normas, como lo hace cualquier juez o tribunal cuando enfrenta un conflicto semejante en la decisión jurisdiccional de un caso específico [a través de un control concreto de la constitucionalidad], en tanto que la intelección en ese sentido armoniza perfectamente con todas las partes del sistema constitucional establecido.

Al respecto, se han llegado a formular propuestas de reforma constitucional<sup>13</sup> para erradicar la zona de inmunidad al control jurisdiccional de la constitucionalidad generada con tal criterio del más alto tribunal de la República y la posible indefensión en que se coloca a determinados sujetos (como los ciudadanos o las agrupaciones políticas) que no se encuentran legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales y se ven precisados a soportar los efectos de leyes presuntamente inconstitucionales, si bien hay quienes aseguran que con tal imposibilidad jurídica se salvaguarda mejor el principio de certeza, consustancial al desarrollo de todo proceso electoral.<sup>14</sup> En todo caso, debe tenerse presente que la seguridad jurídica, aun cuando es una condición necesaria, no es condición suficiente para la vigencia de un Estado constitucional democrático de derecho.<sup>15</sup>

La mencionada imposibilidad jurídica de inaplicar en casos concretos normas legales electorales presuntamente inconstitucionales en nuestro

<sup>13</sup> Incluso, algunos ministros de la Suprema Corte (particularmente quienes ingresaron con posterioridad a la adopción de la referida resolución de contradicción de tesis, como es el caso de José Ramón Cossío Díaz y Margarita Luna Ramos) han propuesto la modificación del mencionado criterio.

<sup>14</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús, “La resolución de contradicción de tesis 2/2000 y el sistema mexicano de justicia electoral”, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa-UNAM, 2006, pp. 99-114.

<sup>15</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, “Democracia, imperio del derecho y función jurisdiccional”, en Malem, Jorge *et al.* (comps.), *La función judicial. Ética y democracia*, Barcelona, TEPJF-Gedisa-ITAM, 2003, pp. 295-317.

país debe diferenciarse de los casos en que, con motivo de la impugnación de algún acto de la autoridad electoral de una entidad federativa, se plantea la oposición entre una norma legal de esa entidad federativa y la respectiva Constitución local, toda vez que mientras aquélla involucra estrictamente un control de la constitucionalidad, esta última implica propiamente una cuestión de legalidad, según criterio general establecido por la Suprema Corte, y que respecto de la materia electoral también ha sustentado la Sala Superior del Tribunal Electoral.

En efecto, por lo que se refiere a la eventual impugnación de un acto electoral en donde se aduzca la inconformidad entre una norma legal de una entidad federativa y la correspondiente Constitución local, tanto los órganos jurisdiccionales electorales de las entidades federativas (especialmente donde no se encuentra centralizado en un órgano distinto) como la propia Sala Superior del Tribunal Electoral tienen competencia para conocer de tal conflicto, con base en lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracciones IV y V, así como 116, fracción IV, incisos b) y d), en relación con el 41, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución federal, ya que la correspondiente solución en manera alguna implica un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley, puesto que esto último supone estrictamente la confrontación o cotejo de la norma jurídica en que se basa el acto de autoridad con las normas y principios contenidos en la Constitución federal, en el entendido de que los efectos de las sentencias estimatorias serán relativos o *inter partes* y circunscritos a la controversia decidida.<sup>16</sup>

Incluso, de acuerdo con lo previsto, por ejemplo, en el artículo 158, tercer y penúltimo párrafos, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, expresamente se le confieren atribuciones al respectivo tribunal electoral estatal para inaplicar en casos concretos las disposiciones legales electorales violatorias de la Constitución local.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Véase la sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-026/2003 y acumulado, que dio lugar a la tesis relevante: CONFLICTO ENTRE UNA DISPOSICIÓN LEGAL LOCAL Y LA CONSTITUCIÓN DE LA RESPECTIVA ENTIDAD FEDERATIVA. EN EL ÁMBITO NACIONAL, SU SOLUCIÓN CONSTITUYE CONTROL DE LA LEGALIDAD Y NO DE LA CONSTITUCIONALIDAD, *Jurisprudencia y tesis relevantes. 1997-2005*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vol. Tesis Relevantes, 2005, pp. 449-451.

<sup>17</sup> Previéndose, al efecto, la posibilidad de que el Tribunal Superior de Justicia del estado efectúe una revisión de las respectivas sentencias estimatorias. Asimismo, cabe advertir que la fracción II del referido precepto constitucional local contempla la procedencia de la acción de inconstitucionalidad para plantear ante el Tribunal Superior de Justicia la in-

### *B. Inaplicación de usos y costumbres indígenas discriminatorios*

Éste es otro supuesto de inaplicación de normas generales electorales estimadas inconstitucionales. En efecto, el Tribunal Electoral ha sostenido que aun cuando los principios rectores de corte constitucional que rigen a toda elección no resultan exactamente aplicables a los comicios que se llevan a cabo para la renovación de los representantes de los pueblos y comunidades indígenas a través del sistema tradicional de usos y costumbres indígenas o de derecho consuetudinario, para que se les reconozca validez a los procedimientos o prácticas que se sigan, éstos deben ser compatibles con los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México.

En particular, el reconocimiento constitucional de las elecciones por el sistema de usos y costumbres indígenas —ha sostenido el Tribunal Electoral— no implica convalidar situaciones o conductas tendentes a perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades que tradicionalmente han perjudicado a individuos (en particular, a las mujeres) o minorías pertenecientes a los conglomerados indígenas, por ser irreconciliables con los valores, principios y reglas de un Estado constitucional democrático de derecho.<sup>18</sup>

## III. LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS EN EL ÁMBITO TEMPORAL

### *1. Efectos ex nunc o pro-futuro, o bien, ex tunc o retroactivos*

Siguiendo el modelo austriaco (y a diferencia de lo que generalmente ocurre en los sistemas alemán o español), la regla del control jurisdiccional de la constitucionalidad en México es que los efectos de las sentencias

conformidad entre leyes locales, incluidas las electorales, y la Constitución del propio estado, acarreando, como efecto de las sentencias estimatorias, la expulsión del sistema de la norma legal local declarada inválida o inconstitucional por oponerse a la Constitución estatal.

<sup>18</sup> Véanse las tesis relevantes: USOS Y COSTUMBRES. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO, así como USOS Y COSTUMBRES. LAS ELECCIONES POR ESTE SISTEMA NO IMPLICAN POR SÍ MISMAS VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD, *Jurisprudencia..., op. cit.*, volumen Tesis Relevantes, pp. 956 y 957 y 963 y 964.

cias estimatorias en las acciones de inconstitucionalidad en contra de normas legales electorales sean hacia el futuro, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 105 constitucional (en tanto que tal disposición proscribe los efectos retroactivos, salvo para la materia penal).

Por lo que se refiere al sistema de medios de impugnación en materia electoral, el artículo 41, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución federal, expresamente establece que “la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado”, por lo que la regla es que los efectos de las sentencias estimatorias sean *pro-futuro* aun cuando en ciertos casos han tenido efectos retroactivos.<sup>19</sup>

## 2. *Modulación de efectos en el tiempo*

Atendiendo a la complejidad que se presenta cuando la eventual expulsión del sistema de una norma general podría acarrear consecuencias jurídicas no deseadas o perniciosas e, incluso, más perjudiciales que la prolongación de la presunta inconstitucionalidad o la ausencia de normativa aplicable, los jueces constitucionales han asumido una función más activa o positiva (sin reducirse al papel de “legislador negativo” asignado por Kelsen),<sup>20</sup> de tal manera que previa ponderación de los bienes o valores jurídicos involucrados (como la supremacía constitucional, la seguridad jurídica y la salvaguarda de derechos fundamentales) han modulado los efectos de las sentencias estimatorias en el tiempo.

### A. *Acciones de inconstitucionalidad*

i) La Suprema Corte, por ejemplo, ha sostenido que, en virtud de encontrarse facultada para declarar la validez o invalidez de normas legales con efectos generales, por mayoría de razón, cuando el caso así lo amerite con motivo de alguna acción de inconstitucionalidad, debe considerar-

<sup>19</sup> Véase la sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-063/99 y SUP-JRC-064/99 acumulados, dictada el 18 de junio de 1999 y en la que se determinó revocar el acuerdo emitido por el presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal, del 19 de abril de 1999, por el que se convocó a los magistrados numerarios de ese órgano jurisdiccional electoral local y se dejaron sin efectos todos aquellos actos o resoluciones emanados del pleno de ese Tribunal, integrando de conformidad con dicho acuerdo.

<sup>20</sup> Kelsen, *op. cit.* (nota 1), p. 491.

se que también tiene facultades para declarar la inaplicabilidad para un determinado proceso electoral de las disposiciones impugnadas que se consideren contrarias a la Constitución federal, en virtud de su extemporaneidad, al haberse aprobado dentro del plazo de noventa días previos al inicio del proceso electoral en que se encuentran proscritas las reformas legales fundamentales, en términos del penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución federal, sin que haya impedimento para que tales disposiciones puedan aplicarse o cobren vigencia para ulteriores procesos electorales.<sup>21</sup>

ii) Al declarar la invalidez del decreto 412 del Congreso del estado de Yucatán, que establecía un Consejo Estatal Electoral integrado por catorce miembros, por estimarlo violatorio del principio de certeza en materia electoral, así como del carácter definitivo e inatacable de las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, establecidos, respectivamente, en el artículo 116, fracción IV, inciso b), así como 17 y 99, párrafo cuarto, de la Constitución federal, la Suprema Corte determinó que las disposiciones del Código Electoral del Estado de Yucatán que habían sido derogadas por el artículo primero transitorio de aquel decreto volverían a adquirir vigencia, a la vez que el Consejo Electoral del Estado de Yucatán conformado con motivo de las resoluciones definitivas e inatacables de la Sala Superior del Tribunal Electoral, dictadas en los juicios de revisión constitucional electoral números SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000, así como en el incidente de inejecución subsiguiente, debería continuar en funciones hasta la conclusión del proceso electoral que se encontraba en desarrollo en dicha entidad federativa.<sup>22</sup>

iii) Con motivo de la acción de inconstitucionalidad 26/2002, a través de la cual se declaró la inaplicabilidad de ciertos preceptos legales, así como la invalidez de otros, la Suprema Corte resolvió requerir al Congreso del Estado de Quintana Roo para que, en términos de lo dispuesto en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución federal, por lo menos noventa días antes del inicio del correspondiente proceso electoral, mediante los mecanismos adecuados y atendiendo a lo sustentado en la respectiva ejecutoria, llevara a cabo las adecuaciones a varios artículos de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Quintana Roo.

<sup>21</sup> Acción de inconstitucionalidad 9/99 y su acumulada 10/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, noviembre de 1999, p. 641.

<sup>22</sup> Acción de inconstitucionalidad 18/2001 y sus acumuladas 19/2001 y 20/2001.

iv) A través de la ejecutoria recaída a la acción de inconstitucionalidad 31/2002, por la cual se declaró la invalidez de cierta reforma legal y ante la urgente necesidad de que existiera disposición legal en la que se establecieran las fórmulas y métodos para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, dado el inicio inminente del proceso electoral, la Suprema Corte resolvió que los preceptos del Código Electoral para el Estado de Morelos que habían sido derogados con motivo del decreto de reformas invalidado, volvieran a adquirir vigencia por única ocasión, y sólo para el desarrollo del proceso electoral de 2003.

### *B. Medios de impugnación electoral*

Al modificar el acto del Instituto Federal Electoral por el cual se había registrado a ciertos dirigentes de un partido político, por considerar que fueron seleccionados de acuerdo con estatutos que no satisfacían el mínimo democrático previsto constitucional y legalmente,<sup>23</sup> por lo que estos últimos resultaban violatorios de los derechos político-electORALES de asociación de sus afiliados, la Sala Superior decretó también que tales estatutos debían ser reformados a fin de prever, entre otras cuestiones, procedimientos democráticos para la integración y renovación de sus dirigentes, así como para la postulación de sus candidatos, en términos del artículo 27, párrafo 1, incisos c), d) y g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Al efecto, la propia Sala Superior moduló en el tiempo los efectos de la sentencia, pues, con objeto de que el partido político pudiera seguir realizando sus actividades pro-

<sup>23</sup> Véase sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-021/2002. Entre los elementos mínimos de democracia que los estatutos de los partidos políticos deben satisfacer para ser considerados constitucionales y legales, se encuentran: a) La asamblea u órgano equivalente como principal centro decisivo del partido, conformado por todos los afiliados o, al menos, un gran número de delegados o representantes; b) La protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado de participación posible; c) El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas; d) La existencia de procedimientos de elección, mediante votación directa o indirecta de los afiliados, donde se garantice la igualdad y libertad en su derecho a elegir dirigentes y candidatos, y e) La adopción de la regla de la mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido (véase la tesis de jurisprudencia: ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS, *Jurisprudencia...., cit.*, volumen Jurisprudencia, pp. 120-122).

visionalmente, prorrogó la vigencia de los estatutos que no satisfacían el mínimo democrático hasta la emisión de unos nuevos, además de mantener en el cargo a los dirigentes cuyo registro se había modificado hasta su relevo por quienes fueran resultado de un auténtico procedimiento democrático interno de selección de dirigentes, el cual debía celebrarse dentro de un plazo de seis meses posteriores a la determinación de la procedencia constitucional y legal de los nuevos estatutos por las autoridades electorales competentes.

#### IV. SENTENCIAS DE APLICACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN

Como consecuencia de la supremacía constitucional y el carácter normativo de la Constitución, a esta última se encuentran sujetos y vinculados no sólo los órganos del poder público, sino, en general, todos los destinatarios y miembros de la comunidad jurídica de los Estados Unidos Mexicanos. De ahí que todas las normas constitucionales vinculen a todos los sujetos públicos y privados que se encuentren llamados a aplicarla, incluidos, claro está, los tribunales, tanto los constitucionales como los ordinarios. Por tanto, en ciertos casos en que se estime que determinada ley ha sido omisa en reglamentar o desarrollar el contenido esencial de un derecho fundamental, el correspondiente tribunal debe aplicar directamente la Constitución y atenerse a dicho contenido esencial para salvaguardar el ejercicio de ese derecho fundamental.<sup>24</sup> En este sentido, cabe mencionar los siguientes ejemplos en que la Sala Superior del Tribunal Electoral ha determinado aplicar directamente la Constitución:

- El Tribunal Electoral ha establecido que, con base en el principio de plena ejecución de las sentencias, recogido en el tercer párrafo del artículo 17 de la Constitución federal, tiene facultades para exigir el cumplimiento de todas sus resoluciones,<sup>25</sup> así como para remover todos los obstáculos que lo impidan<sup>26</sup> e, incluso, sustituir al efecto a

<sup>24</sup> García de Enterría, *op. cit.* nota 2, pp. 63-94.

<sup>25</sup> Tesis de jurisprudencia: TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. ESTÁ FACULTADO CONSTITUCIONALMENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE TODAS SUS RESOLUCIONES, *Jurisprudencia...*, *cit.*, vol. Jurisprudencia, pp. 308 y 309.

<sup>26</sup> Tesis relevante: EJECUCIÓN DE SENTENCIA. LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA COMPRENDE LA REMOCIÓN DE TODOS LOS OBSTÁCULOS QUE LA IMPIDAN, *Jurisprudencia...*, *cit.*, vol. Tesis Relevantes, p. 519.

la autoridad responsable cuando ésta injustificadamente rehúse ejecutarlas, dando lugar a una aplicación directa de la Constitución y la integración normativa con base en principios generales del derecho, aun en el supuesto de que legalmente no se encuentren previstos en forma explícita los mecanismos a través de los cuales se garantizará la ejecución de sus sentencias.

Asimismo, la Sala Superior ha sostenido que las diversas autoridades están obligadas a acatar sus sentencias, independientemente de que no tengan el carácter de responsables, cuando por sus funciones deban realizar actos para su cumplimiento.<sup>27</sup>

- Los registros a cargo de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral relacionados con los documentos básicos y cuadros dirigentes de los partidos políticos, así como los procedimientos que sustenten su designación o elección, tienen el carácter de públicos, por lo que el acceso a los mismos debe estar abierto a los ciudadanos peticionarios (en general y no sólo a los afiliados del respectivo partido), en virtud de que la información anotada está relacionada con entidades de interés público y el registro lo lleva un organismo público autónomo sin que legalmente se prevea que la respectiva información tenga carácter confidencial. Ello debe ser así no sólo para *garantizar el derecho constitucional a la información del ciudadano*, sino para que éste se encuentre en aptitud de ejercer libremente su derecho político-electoral de asociación en su vertiente de afiliación.<sup>28</sup> Es importante resaltar también que el citado criterio garante del derecho de información político-electoral se estableció pioneramente por la Sala Superior del Tribunal Electoral antes de la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en aplicación directa del artículo 6o. constitucional.
- Aun cuando algunas leyes estatales no prevean en forma explícita la intervención en algún tipo de juicio o recurso de quien tradicio-

<sup>27</sup> Tesis de jurisprudencia: EJECUCIÓN DE SENTENCIAS ELECTORALES. LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A ACATARLAS, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE NO TENGAN EL CARÁCTER DE RESPONSABLES, CUANDO POR SUS FUNCIONES DEBAN DESPLEGAR ACTOS PARA SU CUMPLIMIENTO, *Jurisprudencia...*, cit., vol. Jurisprudencia, p. 107.

<sup>28</sup> Sentencias recaídas en los expedientes SUP-JDC-117/2001, SUP-JDC-127/2001 y SUP-JDC- 128/2001.

nalmente se ha considerado tercero interesado, por tener un interés incompatible con el del actor, el Tribunal Electoral ha establecido que, de cualquier modo, se le debe dar la oportunidad de comparecer y alegar en juicio, con base en una aplicación directa de los artículos 14 y 17, en relación con el 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución federal, que establecen la garantía de audiencia o principio contradictorio.<sup>29</sup>

## V. SENTENCIAS DE INTERPRETACIÓN CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN

El carácter normativo de la Constitución, su rango supremo sobre todas las normas y en tanto fundamento de validez del ordenamiento en su conjunto, obligan a interpretar a éste en cualquier momento de su aplicación —por operadores públicos (ya se trate de tribunales, tanto constitucionales como ordinarios, u órganos legislativos o administrativos) o privados— en el sentido que resulte conforme o de acuerdo con los principios y reglas de la Constitución. El llamado principio de interpretación conforme con la Constitución postula que antes de que una ley sea declarada inválida o inconstitucional (debido a la generalmente aceptada “presunción de constitucionalidad de las leyes” y al riesgo de inseguridad o confusión jurídica por el vacío que podría generarse hasta que el legislador expida la nueva normativa), el juez que efectúa el examen de constitucionalidad tiene el deber de buscar, en vía interpretativa, la concordancia de dicha ley con la Constitución.<sup>30</sup>

En el subsiguiente desarrollo de este apartado seguiré, en buena medida, el esquema propuesto por Riccardo Guastini,<sup>31</sup> exponiendo algunos ejemplos de sentencias del Tribunal Electoral en el que se han sustentado interpretaciones normativas conforme con la Constitución federal.

<sup>29</sup> Tesis relevante: TERCEROS INTERESADOS. DEBE ADMITIRSE SU INTERVENCIÓN AUN CUANDO NO LO ESTABLEZCA LA LEY (legislación de Aguascalientes), *Jurisprudencia..., cit.*, vol. Tesis Relevantes, p. 949.

<sup>30</sup> García de Enterría, *op. cit.* (nota 2), pp. 95-103.

<sup>31</sup> Guastini, Riccardo, “La ‘constitucionalización’ del ordenamiento jurídico: el caso italiano”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 63-67.

### 1. *Sentencias interpretativas en sentido estricto*

Se habla de sentencia interpretativa cuando la decisión jurisdiccional no versa directamente sobre la norma o el texto legal, sino, estrictamente, sobre uno de sus significados, y, por lo tanto, sobre una de sus posibles interpretaciones. Las hay de dos tipos:

#### A. *Sentencias estimatorias o de aceptación*

En este caso, frente a una norma o texto legal que admite, al menos, dos interpretaciones alternativas, de las cuales la primera resulta inconstitucional o disconforme con la Constitución, mientras que la segunda da lugar a una norma conforme con la Constitución, el órgano jurisdiccional contralor de la constitucionalidad declara que el concepto de invalidez o agravio es fundado (o parcialmente fundado); sin embargo, no decreta la inconstitucionalidad o invalidez de dicha disposición legal ni la anula o expulsa del sistema, sino tan sólo una de sus interpretaciones, señalando que la disposición es inconstitucional en cuanto que sea interpretada de modo inconstitucional.

Por tanto, la disposición o texto legal conserva su validez, pero su interpretación inconstitucional —o, más precisamente, la norma que de ahí deriva— en definitiva es anulada con efectos *erga omnes*.

Así, por ejemplo, el Tribunal Electoral ha determinado que las normas estatutarias de un partido político son susceptibles de una interpretación sistemática, en particular, de una interpretación conforme con la Constitución, por lo que si un específico texto normativo admite varias interpretaciones posibles y una de ellas conduce a un resultado incompatible o contrario a la Constitución, deberá elegirse aquella que lo haga acorde.<sup>32</sup> Al respecto, cabe distinguir entre las sentencias en que la precisión del significado que debe darse a la norma general cuestionada para preservar su constitucionalidad se establece exclusivamente en la respectiva ejecutoria,<sup>33</sup> dando lugar a lo que se conoce propiamente como sentencias in-

<sup>32</sup> Véase la tesis relevante: ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ES ADMISIBLE SU INTERPRETACIÓN CONFORME, *Jurisprudencia...*, cit., vol. Tesis Relevantes, p. 561.

<sup>33</sup> Así ocurrió con una sentencia interpretativa a través de la cual se estableció el alcance de una convocatoria para renovar dirigentes estatales en un partido político en la propia sentencia (véase ejecutoria recaída en el expediente SUP-JDC-421/2005 y JDC-425/2005 acumulados, resuelta el 28 de julio de 2005).

terpretativas, y aquellas otras en que se ordena que el alcance o sentido de la norma general interpretada en conformidad con la Constitución se inserte también en toda publicación que se haga del correspondiente ordenamiento (generalmente estatutos partidarios, aun cuando también puede ser en el respectivo periódico oficial) al que pertenece, con objeto de dar cumplimiento a los principios de seguridad jurídica y certeza.<sup>34</sup>

### *B. Sentencias desestimatorias o de rechazo*

Aquí también se está frente a una norma general o texto legal que admite, al menos, dos interpretaciones alternativas, de las cuales la primera resulta inconstitucional o disconforme con la Constitución, mientras que la segunda da lugar a una norma conforme con la Constitución, pero el órgano jurisdiccional contralor de la constitucionalidad declara que el concepto de invalidez o agravio es infundado a condición de que la disposición legal sea interpretada en el segundo modo, o sea, en el sentido de expresar una norma conforme con la Constitución. En este sentido, por ejemplo, el Tribunal Electoral ha sostenido la constitucionalidad de determinadas normas estatutarias de algún partido político bajo la condición de que se interpreten en la forma precisada en la respectiva sentencia.<sup>35</sup>

### *2. Sentencias “normativas”<sup>36</sup>*

Se refiere a aquellas sentencias estimatorias o de aceptación en las que el órgano jurisdiccional de control de la constitucionalidad no se limita a considerar la inconstitucionalidad o invalidez de la norma general questionada, expulsándola del sistema (es decir, a actuar exclusivamente como legislador negativo), sino que toma otras providencias y modifica el ordenamiento (incorporando propiamente un nuevo contenido normativo) a fin de armonizarlo con la Constitución. Aquí también se distinguen dos tipos de sentencias:

<sup>34</sup> Véase la tesis relevante: INTERPRETACIÓN DE ESTATUTOS PARTIDISTAS CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN. FACULTAD DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE ORDENAR LA INSERCIÓN EN LAS PUBLICACIONES ESTATUTARIAS DEL ALCANCE O SENTIDO DE LA NORMA, *Jurisprudencia...., cit.*, vol. Tesis Relevantes, pp. 662- y 663.

<sup>35</sup> Véase la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC- 344/2005.

<sup>36</sup> Las sentencias a que se refiere este apartado, de acuerdo con Guastini, también son denominadas “manipuladoras”. *Cfr. Guastini, op. cit.* (nota 29), pp. 65 y 66.

### A. *Sentencias aditivas*

Son aquellas en cuya parte considerativa el órgano jurisdiccional contralor de la constitucionalidad sostiene (explícita o implícitamente) la inconstitucionalidad o invalidez de una norma o disposición legal o reglamentaria dada, en la parte que no expresa cierto contenido que debería prever para ser conforme con la Constitución.

A menudo estas sentencias son el resultado de la aplicación del principio de igualdad. Por ejemplo, una disposición legal confiere determinado derecho a una clase de sujetos S1 y no a otra clase S2 que, en consideración del órgano contralor de la constitucionalidad, son iguales y, por tanto, de acuerdo con la Constitución, deben ser tratados del mismo modo. Algunos estiman que, en rigor, tal decisión no es de anulación, en virtud de que la disposición de que se trata no es anulada por el órgano de constitucionalidad; si así fuera, los sujetos S1 perderían el derecho subjetivo conferido a ellos, mientras que, al contrario, lo conservan. En realidad, lo que el órgano de constitucionalidad hace es más bien agregar una nueva norma al ordenamiento: la norma que confiere el mismo derecho subjetivo a los sujetos S2. Es precisamente por esta razón que se habla de sentencias aditivas.

i) En este sentido, por ejemplo, el Tribunal Electoral ha sostenido que no sólo los partidos políticos, sino los ciudadanos que hayan figurado como candidatos independientes o no partidarios en las elecciones donde legalmente se encuentra permitido (*v. gr.*, presidencias municipales auxiliares en el estado de Tlaxcala), tienen legitimación e interés jurídico para impugnar las resoluciones electorales, no sólo por razones de elegibilidad, sino también para cuestionar los resultados correspondientes.<sup>37</sup>

ii) Los ciudadanos también están legitimados para interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 35 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y no tan sólo los partidos políticos, como pudiera desprenderse de la literalidad del párrafo 3 de tal precepto, atendiendo a una interpretación sistemática, conforme con lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución federal y

<sup>37</sup> Véase la tesis relevante: CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVER EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PARA IMPUGNAR LOS RESULTADOS DE LA ELECCIÓN EN QUE PARTICIPEN (legislación de Tlaxcala), *Jurisprudencia...*, cit., vol. Tesis Relevantes, pp. 386 y 387.

a fin de favorecer el acceso a la justicia electoral de los ciudadanos para combatir los actos y resoluciones que estimen los afectan.<sup>38</sup>

iii) En aras de evitar que ciertos actos de autoridades electorales que puedan vulnerar lo previsto en la Constitución federal y la ley sean inmunes al control jurisdiccional, se ha considerado que los actos y resoluciones definitivos de las comisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral (mas no sólo los actos de éste funcionando en pleno) son susceptibles de impugnarse ante la propia Sala Superior, a través del recurso de apelación.<sup>39</sup>

iv) Cualquier ciudadano miembro de alguna comunidad indígena tiene legitimación e interés jurídico para promover algún medio de impugnación para controlar la regularidad de comicios bajo el sistema tradicional de usos y costumbres indígenas, como ocurrió en el caso de Tlacolulita, Oaxaca,<sup>40</sup> atendiendo a una interpretación conforme con el entonces artículo 4o. (equivalente, con mayor desarrollo y precisión, a la actual fracción VII del apartado A del artículo 2o.) constitucional, a fin de garantizar el derecho de las comunidades indígenas y sus respectivos miembros a acceder plenamente a la jurisdicción electoral del estado, máxime que en ese tipo de elecciones no participan los partidos políticos.

v) Con objeto de propiciar un federalismo judicial electoral, la normativa electoral de las diversas entidades federativas —de ser jurídicamente viable— debe interpretarse de forma tal que, conforme con la Constitución federal, se prevean también medios de impugnación ordinarios locales para la defensa de los derechos político-electORALES del ciudadano y el control jurisdiccional de la legalidad electoral, de manera que no sólo sea la instancia federal la que garantice lo anterior, sino también los órganos jurisdiccionales estatales y del Distrito

<sup>38</sup> Véase la tesis relevante RECURSO DE REVISIÓN. LOS CIUDADANOS ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONERLO, *Jurisprudencia...*, cit., vol. Tesis Relevantes, pp. 864 y 865.

<sup>39</sup> Véase tesis de jurisprudencia: COMISIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL IFE. LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA IMPUGNACIÓN DE SUS ACTOS, *Jurisprudencia...*, cit., vol. Jurisprudencia, pp. 52 y 53.

<sup>40</sup> Véase sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-037/99, aprobada el 10 de febrero de 2000, así como la tesis relevante: PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL, *Jurisprudencia...*, cit., vol. Tesis Relevantes, pp. 838 y 839.

Federal.<sup>41</sup> De este modo, a la vez que se hace una interpretación extensiva del derecho fundamental a la impartición de justicia, consagrado en los artículos 17, en relación con el 116, fracción IV, incisos c) y d); 122, párrafo sexto, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), y 124, de la Constitución federal, se observa cabalmente el sistema de distribución competencial entre la federación y las entidades federativas en materia jurisdiccional electoral, en concordancia con la estructura federal del Estado mexicano.

vi) En materia electoral, la Sala Superior ha sostenido que son procedentes las llamadas acciones declarativas, esto es, aquellas que únicamente persiguen una declaración judicial sobre determinada situación jurídica.<sup>42</sup>

### *B. Sentencias sustitutivas*

Son aquellas sentencias donde el órgano de constitucionalidad sostiene, en alguno de los considerandos (ya sea en forma explícita o implícita), la inconstitucionalidad o invalidez de una disposición legal o reglamentaria, en la parte que expresa un contenido en lugar de otro que debería prever para ser conforme con la Constitución.

Por ejemplo —dice Guastini— una disposición confiere cierta atribución a determinado órgano estatal O1, mientras que, según la Constitución, tal atribución debería ser conferida a un órgano distinto O2. En consecuencia, la disposición es inconstitucional y, por tanto, debería ser anulada y expulsada del sistema. Sin embargo, en este tipo de casos el órgano de constitucionalidad no se considera satisfecho con la pura declaración de invalidez y anulación de la parte de la disposición legal o reglamentaria que confiere tal atribución al órgano O1, y no al órgano O2. Por tanto, además de anular y expulsar del sistema la norma impugnada intro-

<sup>41</sup> Véanse sentencias recaídas en los expedientes SUP-JDC-041/2002, SUP-JDC-772/2002 y SUP-JRC-020/2003, aprobadas el 7 de mayo y el 16 de agosto de 2002, así como el 12 de marzo de 2003, respectivamente, así como la tesis relevante bajo el rubro: MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES ESTABLECIDOS EN LAS LEYES LOCALES. DEBE PRIVILEGIARSE UNA INTERPRETACIÓN QUE PERMITA UNA VÍA LOCAL ORDINARIA DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA LEGALIDAD, *Jurisprudencia..., ibidem*, pp. 695-697.

<sup>42</sup> Véase sentencia del expediente SUP-JDC-002/2003, resuelto el 22 de enero de 2003, así como la tesis de jurisprudencia bajo el rubro: ACCIÓN DECLARATIVA. ES PROCEDENTE EN EL JUICIO PARA LA PREOTECIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, *Jurisprudencia..., cit.*, vol. jurisprudencia, pp. 4 y 5.

duce al ordenamiento una norma nueva, en virtud de la cual la atribución en cuestión se le confiere al órgano O2 y no al órgano O1. Dicho de otro modo, la norma sometida al órgano de constitucionalidad es *sustituida* por una norma distinta, creada por aquél.

i) En el marco de un cambio de criterio que dio lugar a la interrupción de una jurisprudencia,<sup>43</sup> al revalorar los elementos existentes en la legislación aplicable del sistema de medios de impugnación en materia electoral y realizar una interpretación preponderantemente sistemática y funcional, así como conforme con la Constitución federal, una nueva mayoría de la Sala Superior sostuvo que, de acuerdo con lo dispuesto, entre otros, en los artículos 17 y 41 del propio ordenamiento constitucional, así como 12, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los partidos políticos pueden ser sujetos pasivos o parte demandada en el juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano, por lo que éste es jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivos de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electORALES de sus afiliados, cuando no existan otros medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, originándose una nueva jurisprudencia bajo el rubro: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Véase la tesis de jurisprudencia bajo el rubro: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002. Compilación oficial*, vol. jurisprudencia, pp. 118 y 119.

<sup>44</sup> Véase *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación oficial*, vol. Jurisprudencia, pp. 161-164. Cabe señalar que quien esto escribe, desde su voto particular relacionado con la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-17/2002, al expresar su disenso respecto de lo sustentado por la mayoría de la Sala Superior en el sentido de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral contaba con atribuciones para ordenar la restitución en sus derechos político-electORALES del quejoso con motivo de la resolución de un procedimiento administrativo sancionador electoral, esgrimió argumentos para concluir la pertinencia de diferenciar entre la sanción al partido político cuya dirigencia violara alguna disposición legal o reglamentaria en perjuicio de alguno de sus afiliados, lo cual debiera ser objeto del procedimiento administrativo sancionador electoral bajo la competencia de la autoridad administrativa electoral, y la restitución al afiliado en el goce de sus derechos político-electORALES, lo cual debiera ser objeto del juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano, bajo la competen-

La necesidad de que hubiera una vía jurisdiccional para salvaguardar los derechos político-electorales del ciudadano contra actos de partidos políticos definitivos e irreparables no sólo deriva de lo prescrito en el invocado artículo 17 constitucional y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establecen el derecho fundamental a un recurso efectivo ante un tribunal independiente e imparcial constituido con anterioridad al hecho, sino atendiendo a la doctrina de “la eficacia de los derechos fundamentales en el tráfico jurídico privado”, dada la situación de predominio que habitualmente guardan los partidos políticos frente a sus afiliados, y que potencialmente los coloca en posibilidad de violentar los derechos político-electorales de éstos.<sup>45</sup> La idoneidad de la medida se justifica en tanto que más del 60% de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que ha conocido la Sala Superior durante 2005 han estado relacionados con la vida interna de los partidos políticos.

ii) Los actos por los cuales se designa a los integrantes del órgano superior de dirección responsable de la organización de las elecciones en cada entidad federativa, así como los de los tribunales electorales locales, por parte de las legislaturas locales o, en su caso, los tribunales superiores de justicia estatales, son actos materialmente administrativos de organización o calificación de los comicios locales, razón por la cual son impugnables ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, en términos del artículo 99, cuarto párrafo, fracción IV, constitucional.<sup>46</sup> Cabe precisar que, entre otros, los tres partidos políticos con mayor fuerza electoral en el país han impugnado ante la Sala Superior la designación de consejeros electorales y/o magistrados electorales cuando en su opinión tales

cia del citado órgano jurisdiccional, criterio que sustancialmente fue asumido con posterioridad por la nueva mayoría en la tesis invocada y en la que lleva por rubro IMPUGNACIÓN CONTRA ACTOS PARTIDISTAS. POSIBILIDADES DE LAS VÍAS IMPUGNATIVAS DE LOS MILITANTES O AFILIADOS, SEGÚN SU PRETENSIÓN, *ibidem*, vol. Tesis Relevantes, pp. 611 y 612.

<sup>45</sup> Véase Orozco Henríquez, J. Jesús, “La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, julio-diciembre de 2004, pp. 219-245.

<sup>46</sup> Véase tesis de jurisprudencia: ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZACIÓN O CALIFICACIÓN DE COMICIOS LOCALES. SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Jurisprudencia...*, cit., vol. Jurisprudencia, pp. 16-18.

designaciones no se realizan de acuerdo con la normativa aplicable, habiendo obtenido todos y cada uno de ellos sentencia estimatoria en los casos en que les ha asistido la razón.

iii) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano no sólo es procedente cuando se alegan presuntas violaciones directas a los derechos de votar y ser votado, así como de asociación política y afiliación político-electoral, sino cuando se aducen presuntas violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los mencionados derechos político-electORALES, como podrían ser los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión de las ideas (habitualmente protegidos a través del juicio de amparo), cuya defensa sea indispensable a fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos derechos político-electORALES, garantizando así el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y efectiva.

iv) A fin de tutelar jurisdiccionalmente el derecho de acceso a la información pública en materia electoral que otorga a los ciudadanos la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, referido (particularmente, en términos del artículo 11, la información relativa al origen y destino de los recursos de los partidos políticos, en especial, la proveniente del erario, recabada con motivo de los procedimientos de fiscalización a cargo de la autoridad administrativa, ya sea que obre en los archivos de ésta, o bien la que conserven los partidos políticos como depositarios de la información relacionada con los procedimientos de auditoría o verificación de los que hayan sido objeto), la Sala Superior del Tribunal Electoral, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IX, constitucional, así como 79 y demás relativos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación Electoral, se declaró competente para conocer de las impugnaciones relativas a la contravención del mismo a través juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano (en tanto que el resto de las materias del derecho a la información se salvaguardan a través del juicio de amparo).<sup>47</sup>

El hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con su actual conformación y en su carácter de tribunal constitucional de México, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en tanto ór-

<sup>47</sup> Véase ejecutoria dictada en el expediente SUP-JDC-216/2004.

gano terminal de control de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales —incluyendo las normas generales infralegislativas— hayan ejercido con responsabilidad e independencia sus competencias, les ha permitido desempeñar un papel fundamental en la así denominada transición democrática.

En efecto, al ser *garantes* de la regularidad constitucional y la sujeción de todas las leyes y actos electorales a sus principios y reglas, a través de las sentencias recaídas en los medios de impugnación bajo su conocimiento, ambos órganos jurisdiccionales se han constituido en un factor de estabilidad social y seguridad jurídica, garantizando los derechos político-electorales fundamentales de los ciudadanos, así como la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, acercándonos a un estadio en el que, a diferencia de épocas recientes, las normas constitucionales efectivamente rigen el proceso político y, por tanto, aseguran la existencia de una auténtica Constitución normativa, contribuyendo a avanzar en la construcción de un nuevo orden constitucional.