

La inaplicación de normas jurídicas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Manuel González Oropeza*

En 1996 inició una etapa importante en la evolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). En éstas se estableció que el Tribunal formaría parte del Poder Judicial de la Federación; que estaría integrado por una Sala Superior y por cinco Salas Regionales; que todos los magistrados electorales serían propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente. También se señaló que la Sala Superior del TEPJF realizaría el cómputo final de la elección de presidente de la República, la declaración de validez de la elección presidencial y la declaración de presidente electo.

Esta etapa del Tribunal Electoral se relaciona de manera estrecha con la inaplicación de leyes de carácter electoral, y se puede exponer de la siguiente forma:

El Poder Judicial de la Federación en México ha tenido una larga trayectoria en materia de salvaguarda de las garantías individuales, sobre todo a través del juicio de amparo. En una de sus vertientes, este juicio se promueve con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de una ley, reglamento, tratado o norma jurídica en particular.

* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La inaplicación de normas jurídicas...

En este caso, es promovido por las personas o por los representantes legales de las personas morales que consideran que una ley, reglamento, tratado o norma jurídica, le genera un perjuicio en sus garantías individuales. Los efectos de sus sentencias sólo son para las partes en conflicto y la inconstitucionalidad de la ley se transforma en su inaplicación al caso concreto, sin afectar la vigencia de la norma.

Por otra parte, el 10 de junio de 1995 entró en vigor una reforma al artículo 105 de la Constitución, con la que se instauró un mecanismo denominado acción de inconstitucionalidad, que tiene por objeto plantear ante la SCJN un caso en que posiblemente exista una contradicción entre una norma de carácter general (ley, reglamento, tratado, norma jurídica) y la CPEUM.

A diferencia del juicio de amparo, que es promovido de manera concreta por el particular o por el representante legal de la persona moral que se considera afectada, la acción de inconstitucionalidad es un recurso de las minorías de ciertos poderes o funcionarios públicos para solicitar la declaración de inconstitucionalidad de alguna ley, reglamento, tratado o norma jurídica.

La acción de inconstitucionalidad puede ser promovida por 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; por 33% de los integrantes del Senado; por el procurador general de la República; por 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, y por 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Con motivo de la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, también se otorgó legitimidad a las dirigencias nacionales de los partidos políticos para plantear la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales; y a las dirigencias de los partidos políticos estatales para plantear dicha acción en contra de leyes electorales estatales. La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la CPEUM es la acción de inconstitucionalidad.

De igual forma, en el nuevo artículo 99 se indicó lo siguiente:

Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las

Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cual tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

Así, se le confería al Tribunal Electoral la facultad de interpretar la CPEUM a partir de sus facultades de control de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales.

Esto se reforzaba, además, con el artículo 41 constitucional, que señalaba lo siguiente: “IV- 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...”

Si se relacionan estas disposiciones constitucionales, se puede afirmar que de ellas se desprende el mandato constitucional de que el TEPJF se sujete invariablemente a la Constitución, lo que comprende la posibilidad de interpretarla, lo cual hace del Tribunal un órgano de control constitucional y no sólo para la legalidad electoral.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME)

El 22 de noviembre de 1996 entró en vigor la LGSMIME. En esa ley se establecieron los diferentes medios de defensa para impugnar los actos y resoluciones de las autoridades electorales y, asimismo, se estableció que ese sistema de medios de impugnación tenía por objeto garantizar que todos esos actos y resoluciones se sujetaran invariablemente a los principios de constitucionalidad y de legalidad.

Los medios de impugnación fueron los siguientes: recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal; recurso de apelación, juicio de inconformidad y recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal; juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad

de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas; y juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es el juicio más abundante en resoluciones, pues durante el primer semestre de este año, se han resuelto cerca de 5,000 demandas. Destaca el hecho de que la LGSMIME señaló expresamente que uno de los objetivos del sistema de medios de impugnación consistía en que los actos y las resoluciones de las autoridades electorales debían sujetarse a los principios y las reglas constitucionales. La Sala Superior y las Salas Regionales tendrían a su cargo la resolución de dichos medios.

El cotejo de los actos y las resoluciones de las autoridades electorales con el texto constitucional se lleva a cabo necesariamente a través de la interpretación. Si no se realiza una interpretación de la Constitución y de las leyes electorales, no existe una verdadera verificación de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales.

El caso del principio de no reelección del estado de Chiapas

El tema de la inaplicación de una ley electoral surgió con la sentencia emitida el 16 de julio de 1998, por la Sala Superior del TEPJF, en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-033/98. La historia de este asunto es la siguiente: el Consejo Estatal Electoral del Estado de Chiapas expidió un acuerdo en el que confirmaba que las personas que ocuparan el cargo de regidor propietario en un ayuntamiento, podían ser candidatos al cargo de presidente municipal o síndico para el próximo periodo, pues así lo permitía el artículo 23 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas. El Consejo Estatal Electoral consideró que no se contravenía el principio de no reelección, porque en este caso el regidor no se estaría postulando para el mismo cargo.

Dos partidos políticos impugnaron este acuerdo ante el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas, el cual resolvió que debía revocarse

y determinó que los integrantes propietarios de los ayuntamientos no podían ser registrados como candidatos para el periodo inmediato, aunque se postularan para ocupar un cargo distinto al que desempeñaban.

Posteriormente, un partido político promovió un juicio de revisión constitucional electoral en contra de esa sentencia. La Sala Superior se encontró así con el siguiente dilema:

... se hace necesario determinar si en la resolución de un medio de impugnación de la jurisdicción de este órgano jurisdiccional se puede determinar legalmente la inaplicabilidad de preceptos de las leyes secundarias en que se funde o pueda fundar el acto o resolución impugnado, por considerarlos opuestos a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en caso afirmativo dilucidar cuál es el alcance y los efectos de ese pronunciamiento.

La Sala Superior señaló en esa sentencia que:

... la jurisdicción para el control de su constitucionalidad se confirió expresamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando tales actos o resoluciones se combaten a través de los medios de impugnación de su conocimiento.

Por tanto, consideró que tenía la posibilidad de analizar “[l]a inconstitucionalidad de los actos y resoluciones en materia electoral...” fundamentalmente, por dos motivos:

1. Por no encontrarse apegados a preceptos constitucionales que contengan disposiciones que las autoridades electorales deban respetar y aplicar directa e inmediatamente, sin necesidad de reglamentación o regulación mediante la expedición de leyes, reglamentos o normas generales de cualquiera especie para ese objeto; y
2. Cuando los actos o resoluciones estén sustentados en leyes o normas generales de cualquiera índole que sean contrarias a los contenidos y principios establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta forma, la Sala Superior determinó en su sentencia que el artículo 23 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas sí contravenía el principio de no reelección, establecido en el artículo 115 de la Constitución, que dice:

La inaplicación de normas jurídicas...

115. ... I. ... Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Con ello, la Sala Superior confirmó la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Chiapas y autorizó la siguiente tesis relevante: “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ESTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.”

Para los magistrados no era ajena a su cultura y a su formación jurídica la posibilidad de que un tribunal, integrante del Poder Judicial de la Federación, pudiera suspender la aplicación y los efectos de una norma jurídica, cuando ésta fuera inconstitucional y le causara un perjuicio a la esfera de garantías individuales de una persona, aplicando el principio de relatividad de la sentencia. El principio de relatividad de la sentencia significa que ésta solamente se ocupa de la persona que aduce una afectación a su esfera jurídica, y no de otras personas a las que también pudiera afectarles la norma jurídica pero que no recurren al juicio de amparo.

En el caso que se comenta del estado de Chiapas, los magistrados adecuaron esta posibilidad y la hicieron efectiva a través del juicio de revisión constitucional electoral. Debe destacarse, por cierto, que la inaplicación del artículo 23 de la Ley Orgánica Municipal fue realizada por el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas; la Sala Superior únicamente confirmó la constitucionalidad de la sentencia.

En consecuencia, la inaplicación de una norma jurídica de carácter electoral debe entenderse como la suspensión de los efectos de esa norma jurídica con respecto a la persona que promovió un medio de impugnación ante un tribunal electoral federal.

El caso de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional del estado de Guerrero

Un segundo caso de inaplicación de una ley electoral es el siguiente: el 3 de octubre de 1999 se llevó a cabo la elección de diputados locales en el estado de Guerrero; el Consejo Estatal Electoral realizó el cómputo de la elección de diputados por el principio de representación proporcional y otorgó un escaño al Partido Acción Nacional, siete al Partido Revolucionario Institucional, nueve al Partido de la Revolución Democrática y uno al Partido de la Revolución del Sur.

Dos partidos políticos impugnaron esa asignación de diputados ante el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. Los partidos políticos alegaron que había un error aritmético en el cómputo estatal y cuestionaron la aplicación de la fórmula de asignación de diputados por el principio de representación proporcional. El principio de representación proporcional implica que un partido político tiene derecho a cierto número de escaños en el Congreso del estado, tomando en cuenta el número de votos que hubieran conseguido sus candidatos a diputados, aunque el partido político no haya ganado alguna diputación por el principio de mayoría relativa.

El Tribunal Electoral del Estado de Guerrero confirmó la legalidad de la resolución del Consejo Estatal Electoral. Sin embargo, uno de los partidos promovió un juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala Superior (SUP-JRC-209/99). Éste argumentó básicamente que la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero era ilegal, porque vulneraba las bases constitucionales aplicables a la elección de diputados por el principio de representación proporcional. Las bases constitucionales fueron establecidas por la Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98, el 23 de septiembre de 1998.

El actor solicitó la no aplicación de una porción del artículo 29 de la Constitución Política del Estado de Guerrero, porque permitía que un partido político obtuviera hasta 30 escaños del Congreso del estado: “En ningún caso un partido político podrá contar con más de treinta diputados por ambos principios.”

La inaplicación de normas jurídicas...

En cambio, la jurisprudencia 69/1998 de la Suprema Corte, que derivó de la acción de inconstitucionalidad 6/98, había señalado que el número máximo de escaños que podía obtener un partido político en una elección de diputados debía ser igual al número de distritos electorales en el estado. Entonces, si el número de distritos electorales en el estado de Guerrero era 28, un partido político sólo podía obtener hasta 28 escaños en el Congreso del estado.

En este caso, la Sala Superior señaló en su sentencia que no existían razones jurídicas suficientes para determinar la inaplicación de esa porción normativa del artículo 29 de la Constitución del Estado de Guerrero, aunque se apartara de las bases constitucionales establecidas por la Suprema Corte en la jurisprudencia 69/1998, que derivó de la acción de inconstitucionalidad 6/98.

La contradicción de tesis 2/2000-PL

El 15 de noviembre de 1999, el presidente de la Sala Superior denunció ante la Suprema Corte la posible contradicción de criterios entre la sentencia emitida por la Sala en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-209/99 y la jurisprudencia 69/1998, que derivó de la acción de inconstitucionalidad 6/98.

La Corte emitió su sentencia el 23 de mayo de 2002, en la que estableció esencialmente lo siguiente:

- Que el Tribunal Electoral no tiene competencia para interpretar un precepto de la Constitución con el objeto de pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de una norma general en materia electoral.
- Que la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales federales y locales con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, y que la única autoridad competente para conocer y resolver una acción de inconstitucionalidad es la Suprema Corte, por lo cual el Tribunal Electoral no podía pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de leyes electorales, aunque existiera el pretexto de determinar su posible inaplicación.
- Que el Tribunal sólo puede pronunciarse sobre algún acto o resolución de carácter electoral o sobre la interpretación de un precepto

constitucional, siempre que la interpretación que realice no sea para corroborar la constitucionalidad.

- Que el Tribunal no está facultado para hacer consideraciones ni pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general de carácter electoral, por ser una atribución exclusiva de la Corte, y que las tesis o criterios que había emitido el Tribunal o que llegara a emitir sobre la inconstitucionalidad de leyes electorales no podrían dar lugar a jurisprudencia obligatoria.

Como se puede observar, esta sentencia dejó al Tribunal sin posibilidades para pronunciarse sobre la inaplicación de disposiciones legales de carácter electoral, y con ello se debilitó de cierta forma su papel de salvaguarda del orden constitucional en esta materia. Así, los criterios que había sostenido el Tribunal Electoral con respecto al tema de la inaplicación de leyes de carácter electoral habían quedado sin efectos.

Finalmente, en noviembre de 2007, el Congreso de la Unión aprobó reformas a la CPEUM, de las que derivaron cambios importantes para el Tribunal Electoral. Específicamente, en cuanto a la inaplicación de leyes de carácter electoral, se modificó el artículo 99 en los términos siguientes:

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta reforma constitucional ha sido muy importante, porque a partir de aquí el Tribunal electoral ha resuelto un número importante de casos de inaplicación de leyes electorales.

El caso de San Luis Potosí

Se trató de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovido por Eugenio Guadalupe Govea Arcos, quien había sido aceptado como precandidato para participar en el proceso interno de selección de candidato a la gubernatura del estado de San Luis Potosí.

El 7 de octubre del mismo año, Eugenio Guadalupe Govea Arcos, ya con el carácter de precandidato, realizó una consulta por escrito ante el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí —que es la autoridad electoral encargada de preparar, desarrollar, calificar y vigilar los procesos electorales estatales y municipales—.

La consulta tenía por objeto que el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí fijara su posición y su interpretación con respecto al artículo 154, párrafo octavo, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, que imponía una limitante a los precandidatos de los partidos políticos, que consistía en que únicamente se les permitía la realización de reuniones de carácter privado, siempre que a estas reuniones no asistieran más de 500 personas y que no se celebraran en lugares públicos.

El precandidato del partido preguntaba en su consulta, entre otras cuestiones: si estaban restringidas las reuniones, cuáles eran las reuniones de carácter privado, si podía realizar reuniones de carácter privado a las que asistieran más de 500 personas, cuáles eran los lugares públicos, cuáles eran las reuniones públicas, cómo establecería el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana si a la reunión asistieron más de 500 personas, cuáles eran las sanciones por realizar reuniones de más de 500 personas.

El 8 de octubre de 2008, el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí le notificó la respuesta al precandidato del Partido Acción Nacional. En su contestación, la autoridad electoral estatal le decía esencialmente que la respuesta a sus preguntas estaba en el artículo 154 y, que la verificación del número de personas que asistieran a una reunión organizada por un precandidato de partido político se realizaría cuando hubiera alguna denuncia.

El precandidato del partido interpuso una demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. En su demanda, Eugenio Guadalupe Govea Arcos sostuvo que el artículo 154, párrafo octavo, contraviene el artículo 41 constitucional, porque limita la participación de la población en actividades democráticas; que obstruye el derecho de reunión, contemplado en el artículo 9o de la Constitución y que al afectarse ese derecho también se vulnera el de ser votado para un cargo de elección popular, previsto en el artículo 35 constitucional.

En la sentencia se estableció que sí se vulneraba indebidamente el derecho de reunión previsto en el artículo 9o, con lo cual también se afectaba el derecho de ser votado previsto en el artículo 35, porque el ejercicio del derecho de reunión resulta indispensable para el ejercicio del derecho de ser votado para un cargo de elección popular.

A la fecha, la Sala Superior del TEPJF ha establecido una jurisprudencia y una tesis relevante sobre el tema de la inaplicación de leyes:

**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL. (J. 32/2009).
RELATIVIDAD DE LA SENTENCIA. SUPUESTO DE INAPLICACIÓN DEL PRINCIPIO, EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. (T. LXII/2001).**