

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES ELECTORALES

David CETINA MENCHI

SUMARIO: I. Introducción. II. Conceptos fundamentales. 1. El principio de supremacía constitucional. 2. El control de la constitucionalidad. III. Principales sistemas de control de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado. 1. Sistema de control de la constitucionalidad por órgano político. 2. Sistema de control de la constitucionalidad por órgano judicial. IV. El sistema de control de la constitucionalidad de las leyes en México. 1. El monopolio de la revisión de la constitucionalidad de las leyes a cargo del Poder Judicial de la Federación. 2. ¿Cuál es el tipo de control de la constitucionalidad que opera en México? V. Breve referencia histórica del Juicio de Amparo y la materia político- electoral. 1. El surgimiento de la tesis de la incompetencia de origen. 2. La improcedencia del Juicio de Amparo en materia político-electoral. VI. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el control de la constitucionalidad de las leyes electorales. 1. La acción de inconstitucionalidad de las leyes electorales. 2. Reglas específicas. 3. Principales aspectos procesales. 4. Sentencias y sus efectos. VII. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el control de la constitucionalidad en materia electoral. 1. El Tribunal Electoral como órgano de control constitucional. 2. Los alcances del control de la constitucionalidad de las leyes electorales a través del acto de aplicación. 3. Consideración específica.

I. INTRODUCCIÓN

Con anterioridad a las reformas constitucionales efectuadas en agosto de 1996, en nuestro orden jurídico no se asignaba a organismo alguno competencia para ejercer el control constitucional de los actos o resoluciones electorales. En lo relativo a las leyes electorales, tampoco se establecía control o medio impugnativo alguno a través del cual se combatiera su inconstitucionalidad, incluso la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, se negó a conocer de los juicios de amparo cuyo acto reclamado se hacía consistir en disposiciones electorales que, en sí mismas, se estimaban contrarias a la Constitución, argumentando que el juicio de amparo resultaba improcedente en materia político-electoral.

Es hasta el año de 1996 cuando, con las reformas efectuadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se le confirió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación competencia para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tuvieran por objeto plantear la posible contradicción entre una norma electoral de carácter general y la ley fundamental, precisándose que

dicha acción es la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución.

Igualmente, con dichas reformas se le otorgó al Tribunal Electoral, el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, que se refiere a la ya mencionada facultad de la Corte para conocer de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, otorgándosele a dicho tribunal, competencia para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones sobre actos y resoluciones de las autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas que violen normas constitucionales o legales.

Con las reformas constitucionales de mérito, se dio respuesta al reclamo formulado reiteradamente por diversos partidos políticos durante largo tiempo, quienes –con justa razón– argumentaban que era inadmisibile en un estado de derecho, la falta de medios jurídicos para el control de la constitucionalidad de las leyes, actos y resoluciones en materia electoral.

El contenido y alcance de la multicitada reforma que permite el control constitucional de las leyes, actos y resoluciones en materia electoral es el objeto del presente ensayo. Para este fin, se hará referencia en primer término, a algunos conceptos fundamentales, como los de supremacía constitucional y control de la constitucionalidad; posteriormente, se abordará lo relativo a los sistemas de control de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado, con especial énfasis en el judicial, en virtud de ser éste el que se ha adoptado en México. Asimismo, se analizarán brevemente los aspectos históricos sobresalientes del juicio de amparo y la materia electoral.

Finalmente, se abordará lo relativo al control de la constitucionalidad de leyes, actos y resoluciones electorales, así como lo concerniente al alcance de dicho control por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto de actos aplicativos derivados de normas electorales de carácter general contrarias a la Constitución.

II. CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1. EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

Como es sabido, existen múltiples y variados conceptos acerca de lo que se debe entender por Constitución; sin embargo, por no ser este punto materia del presente tema, basta con señalar que la mayoría de los tratadistas de Derecho Constitucional coinciden en un aspecto común: considerar a la Constitución como la norma fundamental de un orden jurídico.

De esta cualidad de la Constitución, surge uno de los principios de mayor trascendencia para el derecho, como lo es el denominado principio de supremacía constitucional; cuyos antecedentes más significativos son los siguientes:

Para algunos autores, entre los que destaca Mauro Cappelletti, los antecedentes del principio de supremacía constitucional, se remontan a antiguos órdenes jurídicos como el Ateniense, ya que aun cuando en esa época no existía propiamente lo que actualmente conocemos como constitución, los atenienses distinguían entre los *nomoi*, o sea las leyes, y los *psefismata*, que eran lo que hoy conocemos como decretos, siendo que los *nomoi* tenían un carácter que podría aproximarse a las modernas constituciones, toda vez que sólo podían ser modificados bajo un procedimiento especial y, además, los jueces no estaban obligados a aplicar los *psefismata*, si contradecían a los *nomoi* ¹.

Otro antecedente más del principio en estudio se encuentra, según Jorge Carpizo, en la Edad Media, consistente en la existencia del derecho natural como orden superior al derecho positivo. Asimismo, señala que los juristas de la escuela del derecho natural de los siglos XVII y XVIII clasificaron a las leyes en fundamentales y ordinarias; siendo las primeras superiores a las ordinarias².

En México, el principio de supremacía de la Constitución ha sido observado por las distintas constituciones que han regido su vida jurídica. Así, el primer antecedente constitucional del principio de que se trata, se encuentra en el artículo 161, fracción III de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos³, sancionada por el Congreso General Constituyente el cuatro de octubre de 1824⁴.

La Constitución Política de la República Mexicana, promulgada el cinco de febrero de 1857, estableció el principio de supremacía constitucional en el artículo 126, en los términos siguientes: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos ó que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”⁵.

Más tarde, con motivo del movimiento revolucionario propagado en la primera década del presente siglo, surgieron en México diversas corrientes encaminadas a consolidar una ley fundamental que rigiera la vida política, económica y social del país; de tal suerte que el cinco de febrero de 1917, en la ciudad de Querétaro, el Congreso Constituyente expide la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagrando el principio de supremacía constitucional en el artículo 133, en el que actualmente se encuentra previsto.

De acuerdo con el concepto que nos proporciona el Diccionario Jurídico Mexicano, el principio de supremacía constitucional, es la cualidad de la Constitución de fungir como la norma jurídica positiva superior que da validez y unidad a un orden jurídico nacional⁶.

Uno de los grandes exponentes del principio en estudio fue Hans Kelsen, quien en su obra “Teoría Pura del Derecho” considera que el orden jurídico de un país se encuentra estructurado en un sistema de forma piramidal, en el que su vértice está ocupado por una “norma hipotética fundamental”, de la que deriva la validez de todo el orden jurídico nacional⁷. De tal manera que el orden jurídico no se integra por normas de un mismo nivel, sino que se encuentran jerarquizadas, distinguiéndose las normas primarias o fundamentales y las secundarias o derivadas.

Dicha teoría sostiene, que la validez de las normas secundarias o derivadas estriba en que se presupone que fueron creadas de acuerdo con la existencia de otras cuya validez se admite, y la norma cuya validez no puede derivar de otra superior es la ley fundamental. Asimismo: “Todas las normas cuya validez puede ser referida a una y la misma norma fundamental constituyen un orden o sistema normativo”⁸. La estructura escalonada y piramidal del orden jurídico a que hace alusión Kelsen, se

puede apreciar claramente en el sistema jurídico mexicano, en el que existe un notable sometimiento de las normas jurídicas secundarias a la Constitución Política Federal.

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

Actualmente, el principio de supremacía constitucional se encuentra inmerso en el artículo 133 de nuestra ley fundamental que dice: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

De la lectura de la primera parte de este precepto constitucional se podría considerar que se otorga el carácter de supremacía no sólo a la Constitución, sino también a las leyes emanadas del Congreso Federal y a los tratados internacionales que celebre el Presidente de la República con aprobación del Senado. Sin embargo, ello no es así ya que la supremacía se reserva única y exclusivamente a la ley fundamental, pues el carácter supremo de las leyes federales y los tratados está sujeto a que no sean contrarios a la Constitución⁹.

Del análisis del referido artículo, se infieren los aspectos esenciales que caracterizan al principio de supremacía constitucional, a saber: la Constitución Federal es la ley suprema y fundamental; y, los ordenamientos jurídicos que deriven de ella, trátense de leyes federales, tratados internacionales o leyes locales, deben ser congruentes con lo dispuesto por la Constitución para que resulten válidos¹⁰.

2. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

En forma previa debe señalarse que se ha considerado que la sola declaración formal del principio de supremacía constitucional no basta para que éste resulte eficaz, ya que si bien es cierto, la observancia a la Constitución en principio debe ser voluntaria y natural, también lo es, que en la práctica ello no es suficiente, de ahí la necesidad de la implementación de diversos instrumentos jurídicos que permitan garantizar la salvaguarda de la ley suprema ante la posibilidad real de ser infringida o vulnerada. A estos instrumentos se les ha denominado defensa de la Constitución o control de la constitucionalidad.

Ahora bien, por control o defensa de la Constitución -o de la constitucionalidad- se puede entender:

...al proceso instituido y debidamente previsto en la misma Constitución, encaminado a vigilar que los actos de autoridad sean conformes o que estén de acuerdo con la Ley Fundamental o Ley Suprema y para el caso de no ser cumplido tal requisito (el apego a la Constitución por parte de las autoridades al emitir los actos propios de sus funciones), se declarará su contrariedad con el texto de esa Ley, procediéndose a su anulación o invalidación por parte de la autoridad competente para conocer del juicio de constitucionalidad.¹¹

En tal virtud, el control de la constitucionalidad se constituye en un sistema establecido por la Constitución para su propia defensa, ya que permite garantizar la salvaguarda de la ley suprema ante la posibilidad de ser infringida o vulnerada por las autoridades, con el objetivo fundamental, histórico y jurídico de proteger y mantener el orden constitucional, haciendo prevalecer el principio de supremacía de la Constitución.

De acuerdo con el maestro Héctor Fix-Zamudio, el concepto de defensa de la Constitución o control de la constitucionalidad, se puede entender en un sentido amplio y en un sentido estricto¹².

En sentido amplio, por defensa de la Constitución se entiende al conjunto de instrumentos jurídicos y procesales establecidos para conservar la normatividad constitucional, que tienen por objeto prevenir su violación por una parte, o bien, reprimir su desconocimiento por la otra, tendiendo a la aproximación entre la constitución formal y la constitución material.

De esta manera, como lo señala Fix-Zamudio, la defensa de la Constitución comprende dos sectores: un sector que se refiere a la protección constitucional y que se integra por la división de poderes, la participación de los grupos sociales y los partidos políticos, así como la regulación de los recursos económicos y financieros del Estado, la institucionalización de los factores sociales, la supremacía constitucional y el procedimiento dificultado de reforma; y, otro sector que se integra con las garantías constitucionales, consideradas no en el sentido tradicional que las identifica con los derechos constitucionales de las personas¹³, sino como los instrumentos jurídicos predominantemente de carácter procesal, que tienen por objeto lograr la reintegración del orden constitucional cuando ha sido desconocido por los propios órganos del poder.

En sentido estricto, el concepto de defensa de la Constitución se identifica con el de las garantías constitucionales -que son aquellas que se utilizan cuando el orden constitucional es desconocido o violado, con el objeto de restablecerlo-, sector al que la doctrina se ha referido de manera indistinta, como justicia constitucional, jurisdicción constitucional o control de la constitucionalidad.

En este orden de ideas, se puede manifestar que entre el principio de supremacía constitucional y el control de la constitucionalidad existe una estrecha vinculación, ya que mientras la supremacía consiste en que ningún acto de autoridad puede contravenir la ley fundamental, el control constitucional hace efectivo dicho principio al contemplar los instrumentos jurídicos necesarios para garantizar que la Constitución sea respetada o restablecida en caso de ser infringida o desconocida.

III. PRINCIPALES SISTEMAS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES EN EL DERECHO COMPARADO

Por lo que concierne a los medios de control predominantemente procesales, a los que el maestro Héctor Fix-Zamudio identifica como garantías constitucionales, es preciso señalar que las constituciones han establecido principalmente dos distintos sistemas de control de la constitucionalidad de las leyes, atendiendo a la naturaleza jurídica del órgano facultado para ello: el sistema de control por órgano político; y, el sistema de control por órgano judicial o jurisdiccional.

1. SISTEMA DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD POR ÓRGANO POLÍTICO

Este sistema de control se caracteriza en que, tanto el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad como la determinación conducente, corresponde a ciertos órganos políticos.

Uno de los países que con mayor énfasis ha defendido el sistema por órgano político, es Francia, nación que como lo ha señalado Mauro Cappelletti, cada vez que ha querido consagrar un control constitucional de las leyes ordinarias lo ha encomendado a un órgano que carece de naturaleza judicial.

Esta determinación obedece a razones de tipo histórico, como es el caso de que con anterioridad a la Revolución, existía una gran desconfianza hacia los jueces franceses, cuyas decisiones en no pocas ocasiones fueron adoptadas en forma arbitraria y abusiva.

Aunadas a los motivos históricos existen las razones de tipo ideológico, que encuentran apoyo en la teoría de la separación de poderes sostenida por Montesquieu, según la cual, resulta inadmisibles la interferencia de los jueces en la esfera del poder legislativo¹⁴.

Este sistema es de carácter preventivo principalmente, ya que el control de la constitucionalidad opera antes de que la ley entre en vigor, y no con posterioridad a su expedición y promulgación¹⁵, por lo que este sistema no constituye un verdadero y propio control, *a posteriori*, de la legitimidad constitucional de una ley, sino más bien es un acto que forma parte del procedimiento de elaboración de la ley.

En la historia jurídica de nuestro país, el sistema de control de la constitucionalidad por órgano político lo podemos encontrar en el “Supremo Poder Conservador”, regulado por la Segunda Ley Constitucional de 1836¹⁶, al cual se le confirió el control de la constitucionalidad de las leyes de manera similar a su paradigma francés. Este órgano político estaba integrado por cinco miembros y su principal función consistía en velar por la conservación del régimen constitucional, toda vez que entre sus funciones, le correspondía: “... Declarar la nulidad de una ley o

decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución...”, así como: “...Declarar, excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas”, entre otras¹⁷. Así, la declaración de nulidad de una ley o decreto podía ser solicitada por el Supremo Poder Ejecutivo, la Alta Corte de Justicia o una representación de por lo menos dieciocho miembros del Poder Legislativo.

Pero además, debe destacarse que de acuerdo con el Acta de Reformas del dieciocho de mayo de 1847, a propuesta de don Mariano Otero, en México se implantó un sistema de control de la constitucionalidad de las leyes por órgano político. De acuerdo con este sistema, al Congreso General y a las legislaturas locales les correspondía declarar si la ley, de cuya invalidez se trataba, era o no anticonstitucional. El escrito de “reclamación” de una ley que se estimaba anticonstitucional, debía plantearse ante la Suprema Corte dentro del plazo de un mes de publicada una ley, a petición “del Presidente, de acuerdo con su Ministerio, o por diez diputados o seis senadores, o tres legislaturas”, y sólo le competía a la Suprema Corte de la Nación la facultad de someter la ley al examen de las legislaturas, así como escrutar y computar los votos emitidos por los referidos órganos legislativos estatales; y, en caso de ser afirmativa la “reclamación”, se debía insertar la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a la que se oponía¹⁸.

2. SISTEMA DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD POR ÓRGANO JUDICIAL

El sistema de control constitucional por órgano judicial ha sido el más acogido por las legislaciones, y se caracteriza en que el control de la constitucionalidad de las leyes está a cargo de uno o varios órganos de carácter judicial, o bien, a cargo de un solo órgano jurisdiccional. Este sistema presenta una subdivisión de dos tipos: el difuso o americano; y el concentrado o austriaco.

2.1. El tipo de control judicial difuso

El control constitucional difuso¹⁹, también ha sido llamado americano, en atención a que surgió por primera vez en los Estados Unidos de América, país en el que aún se continúa aplicando. Cappelletti señala que también se le denomina difuso en virtud de que todos los órganos judiciales, inferiores y superiores, federales y locales, poseen, el poder-deber de desaplicar las leyes inconstitucionales en los casos concretos sometidos a su conocimiento.

Este tipo de control tiene su origen en los razonamientos expuestos en la sentencia emitida en 1803 por el juez John Marshall, en el caso Marbury contra Madison, en la que, al interpretar el artículo VI, Sección 2a. de la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, cuyo contenido es similar al 133 de la Constitución Mexicana, sostuvo que todos los jueces están facultados para revisar la constitucionalidad de las leyes al decidir un caso concreto, en el cual surja un conflicto de aplicación entre una disposición ordinaria y la ley suprema, a fin de cumplir con el deber de aplicar preferentemente la Constitución sobre cualquier norma que la contradiga.

John Marshall consideraba que ello no constituye una invasión del juez en la esfera del poder legislativo, sino una función interpretativa propia de todo juzgador, conforme al criterio tradicional de interpretación jurídica consistente en que cuando existe discrepancia entre disposiciones de distinta jerarquía normativa, la norma superior debe prevalecer siempre sobre la disposición inferior.

Una de las desventajas de este tipo de control, es que al estar facultados todos los órganos judiciales para ejercer el control constitucional de las leyes pueden emitirse criterios contradictorios, lo que vulneraría el principio de igualdad de todos ante la ley y provocar una situación delicada de incertidumbre en la aplicación del derecho.

No obstante, en los Estados Unidos de América, tal desventaja se atenúa a través del *stare decisis* o precedente, que implica que aun cuando pueden surgir contradicciones entre los tribunales locales o federales, las sentencias respectivas pueden someterse a revisión mediante instancias ulteriores ante los órganos judiciales superiores, especialmente ante la Suprema Corte Federal, cuya decisión tendrá el carácter de obligatoria no sólo para el caso concreto, sino para todos los órganos judiciales de ese país.

Por lo que hace al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, el control difuso se caracteriza en que se hace valer vía incidental; lo que implica, que las cuestiones de inconstitucionalidad de las leyes, únicamente pueden plantearse dentro de un litigio o asunto de carácter común de primera o ulterior instancia, según aparezcan en cada caso determinado, cualquiera que sea la naturaleza de los derechos que se reclamen o los juicios de que se trate y sólo cuando se estime inconstitucional la ley que deba aplicarse para la resolución del propio caso concreto. Siendo que al referido planteamiento se le denomina “vía incidental”, en contraposición a “vía principal”, sin que ello signifique que deba abrirse un incidente de previo y especial pronunciamiento, en atención a que en el tipo de control difuso las cuestiones de inconstitucionalidad de las leyes se deciden en la sentencia de fondo, como un paso lógicamente previo para dirimir la controversia principal en el propio fallo.

En cuanto a los efectos de la sentencia judicial, al control americano se le considera especial y declarativo, ya que el juez que tiene la facultad de control no anula o invalida la norma, sino que simplemente se limita a declarar su inconstitucionalidad y, de ser necesario, desaplicarla en el caso concreto; de ahí que las sentencias emitidas en este tipo de control tengan efectos especiales o relativos y limitados al asunto de que se trate.

2.2. El tipo de control judicial o jurisdiccional concentrado

El control constitucional concentrado recibe también la denominación de austriaco, en virtud de que su modelo principal, concebido por Hans Kelsen, se estableció por primera vez en la Constitución Federal Austriaca de 1920²⁰.

De acuerdo con la idea de Kelsen, este tipo de control implica depositar en un solo tribunal constitucional, independiente del poder judicial y de los otros dos poderes, el control de la constitucionalidad de las leyes²¹.

Mauro Cappelletti ha precisado que se le denomina concentrado, ya que a diferencia del control difuso, se basa en que un solo órgano judicial o jurisdiccional está facultado para revisar la constitucionalidad de las leyes.

En este tipo de control, de acuerdo con la Constitución Austriaca de 1920, la competencia exclusiva para conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes se concentró en una Corte Constitucional, y la cuestión de inconstitucionalidad tenía que plantearse en abstracto por vía de acción, mediante la instauración de un proceso autónomo y específico, dirigido a combatir directamente la ley.

Inicialmente, la inconstitucionalidad de las leyes sólo podía ser planteada por el gobierno federal, tratándose de leyes de las provincias, y por los gobiernos provinciales, respecto de leyes federales. No obstante, con las reformas efectuadas en 1929 a la Constitución Austriaca, se amplió la legitimación para plantear la inconstitucionalidad de leyes a dos órganos judiciales ordinarios superiores: a la Corte Suprema competente para conocer las causas civiles y penales y, a la Corte Suprema competente para conocer las causas en materia administrativa, pero exclusivamente cuando la determinación de inconstitucionalidad de las leyes sea necesaria para resolver los casos concretos sometidos a su decisión, los cuales se suspenden hasta que la Corte Constitucional resuelva lo relativo a la inconstitucionalidad de la ley. Esta situación ha ocasionado que la radical contraposición existente entre el llamado control difuso y el control judicial concentrado se haya ido atenuando poco a poco, pero a pesar de ello, subsiste la desventaja consistente en que los jueces inferiores a las referidas cortes, deben juzgar según las leyes secundarias por más que sean notoriamente inconstitucionales.

Atendiendo a sus efectos, el control austriaco es de carácter general y constitutivo, ya que se anulan o invalidan las normas o leyes inconstitucionales con efectos generales, es decir, las sentencias producen efectos derogatorios o abrogatorios de normas o leyes inconstitucionales, lo cual tiene como ventaja la preservación del principio de igualdad de todos ante la ley²².

Ahora bien, del análisis comparativo de los modelos americano y austriaco se puede concluir, que las características esenciales de ambos se circunscriben a lo siguiente: el control americano es predominantemente difuso, incidental, especial y declarativo; por el contrario, el control austriaco es concentrado, principal, general y constitutivo.

Actualmente, en los diversos países en que se ha adoptado el sistema de control constitucional por órgano judicial o jurisdiccional, existe la tendencia de implementar modelos intermedios entre el americano y el austriaco, que aprovechen las ventajas de ambos y eliminen sus inconvenientes. Tal es el caso de países como Italia, Alemania y España, que han adoptado un tipo de control constitucional preponderantemente concentrado reservado exclusivamente a sus respectivos tribunales constitucionales, a través de dos vías: una de acción en abstracto conferida a determinados órganos del Estado, como sucede en el modelo austriaco; y, otra que se aproxima al tipo americano, consistente en que por lo menos todos los jueces comunes están facultados para plantear ante el tribunal constitucional, las cuestiones de inconstitucionalidad de las leyes, pero sólo en cuanto a las leyes pertinentes para resolver los casos concretos sometidos a su decisión, debiéndose suspender el proceso hasta que dicho tribunal resuelva lo relativo al conflicto normativo.

Conforme a estos modelos intermedios, además de que se preservan los principios de igualdad de todos ante la ley y de seguridad jurídica en la aplicación del derecho, dado que se evita la contradicción de criterios al estar facultado un solo tribunal para resolver las cuestiones de inconstitucionalidad de las leyes y sus sentencias tienen efectos generales; también se dilucida dicho conflicto normativo cuando surja en cada caso concreto que se ventile ante cualquier órgano judicial, mediante reenvíos expeditos al respectivo tribunal constitucional, sin que los afectados tengan que esperar el agotamiento de las instancias ordinarias para que con posterioridad puedan plantear el problema de constitucionalidad ante instancias superiores, como acontece en el modelo austriaco.

Asimismo, Héctor Fix-Zamudio señala que como muestra de la tendencia latinoamericana a incorporar, con diversos matices, los rasgos del modelo austriaco, sin que se hubiese afectado esencialmente la tradición “americana”, es decir, sin producir su incompatibilidad con la desaplicación de las disposiciones legislativas por parte de los jueces ordinarios, podemos señalar el establecimiento de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala (1965-1985), el Tribunal de Garantías Constitucionales de Ecuador (1978-1983) y el Tribunal de Garantías Constitucionales peruano (1979), ahora Tribunal Constitucional en la Carta de 1993, así como la transformación de la Suprema Corte de Justicia de México - aunque conservando su nombre- en un tribunal constitucional por medio de las

reformas constitucionales de 1987 y 1994, de la Corte Constitucional Colombiana (1991) y del Tribunal Constitucional de Bolivia (1994). Además, debe destacarse la creación de las salas constitucionales autónomas en las cortes supremas de El Salvador (1983-1991), Costa Rica (reforma constitucional de 1989), Paraguay (1992) y Ecuador (reforma de 1993)²³.

IV. EL SISTEMA DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES EN MÉXICO

1. EL MONOPOLIO DE LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES A CARGO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En cuanto al sistema de control de la constitucionalidad de las leyes que se aplica en México, los tratadistas sobre la materia coinciden en que se aplica el sistema de control por órgano judicial, ya que no existe un órgano de carácter político facultado expresamente para ello.

Sin embargo, respecto al tipo de control por órgano judicial que se aplica en México existen criterios encontrados, ya que algunos juristas sostienen que opera exclusivamente el control concentrado, en tanto que otros opinan que se debe aplicar el control por órgano judicial difuso.

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

Independientemente del debate doctrinario que existe al respecto, cabe señalar que la Suprema Corte ha sostenido lo que se ha denominado como el “Monopolio del Poder Judicial Federal”, sobre la revisión de la constitucionalidad de las leyes.

A pesar de los esfuerzos por conferir, en 1942, al Tribunal Fiscal de la Federación la facultad de decidir sobre la constitucionalidad de las leyes tributarias aplicadas a casos concretos, propuesta que se formuló en el proyecto de sentencia elaborado por el entonces ministro Gabino Fraga, conocida como: “Tesis Fraga”, la Suprema

Corte estableció el criterio convertido en jurisprudencia obligatoria, que aún subsiste, en el que sostiene que el Tribunal Fiscal no está facultado para resolver de manera prejudicial o incidental las cuestiones de constitucionalidad que se presenten con motivo de los asuntos de su competencia²⁴.

Así, la justificación del Poder Judicial Federal para considerar que los órganos jurisdiccionales ajenos a él, carecen de competencia para pronunciarse en cuanto a la constitucionalidad de las leyes, se sustenta en que de conformidad con el principio de la división de poderes, el órgano judicial está impedido para intervenir en la calificación de inconstitucionalidad de los actos de los otros poderes, a menos que a ese órgano se le otorgue una competencia expresa para ello, como ocurre con lo dispuesto en el artículo 103 de la Ley Suprema, que confiere a los tribunales de la federación, la facultad para examinar la constitucionalidad de las leyes y actos de cualquier autoridad²⁵; y que si bien es cierto, el artículo 133 constitucional establece que los jueces estatales deben preferir la Constitución a las leyes locales cuando éstas se le contrapongan, también es verdad que no les precisa una competencia explícita para ello ni los medios para ejercerla²⁶.

En 1995, también hubo una discusión sobre el control difuso de la Constitución, suscitada en el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De los ministros que intervinieron, tres estuvieron a favor del control difuso con diversos matices: Gudiño Pelayo, Castro y Castro y Góngora Pimentel y tres en contra: Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, y el entonces presidente de la Corte, Aguinaco Alemán.

En cuanto a los ministros que estuvieron a favor, Gudiño Pelayo recordó a los ministros presentes una profunda crítica hecha por Mariano Azuela Rivera en 1950 a la jurisprudencia, suscribiendo íntegramente este criterio, que señala que cualquier juez debe eludir la aplicación de las leyes inconstitucionales siempre que la oposición entre la ley ordinaria y el texto constitucional sea claro, pero si para declarar la inconstitucionalidad de la ley hay que llevar a cabo una labor de interpretación del texto constitucional, entonces debe esperar la sentencia de la Corte²⁷.

El tratadista y ministro Castro y Castro opina que sí pueden convivir perfectamente los artículos 133 y el 103 y 107 constitucionales, y defiende el control difuso de la constitucionalidad con el argumento de que todo funcionario que toma posesión de

su encargo promete cumplir con la Constitución y las leyes que de ella emanen y de abstenerse de aplicar disposiciones que sean contrarias a ella. En consecuencia, los jueces ordinarios pueden hacer una interpretación personal de la Constitución y de lo que ellos creen que les obliga o no les obliga; empero hace hincapié que esta interpretación libre que hace el juez puede ser impugnada a través del juicio de amparo.

Por último, dentro de este grupo, el ministro Góngora Pimentel con gran agudeza comenta que el artículo 133 constitucional no establece el control de la constitucionalidad de las leyes, es decir, el examen de la validez de las normas sujetas a la Constitución Federal, pero sí el llamado control federal, que tiene por objeto hacer efectiva la supremacía, no de la Constitución sobre todas las leyes, sino de ese conjunto heterogéneo. Agrega que la efectividad o cumplimiento de la supremacía nacional sí corresponde a los jueces locales a quienes va dirigida la obediencia de la superioridad del derecho federal, los cuales tienen también la facultad de juzgar si las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales son acordes con la Constitución y si dichas leyes federales y tratados no reúnen el requisito de la constitucionalidad, los jueces de los estados deben preferir sus respectivas leyes locales que entraron en conflicto con aquéllas.

Por lo que respecta a las posturas en contra del control difuso de la Constitución, el ministro Aguirre Anguiano apoya el fundamento que menciona que la competencia para examinar la constitucionalidad de los actos de cualquier autoridad corresponde sólo al Poder Judicial Federal; sin embargo, hace un razonamiento de cómo el artículo 133 en su concepción respecto al control difuso es letra muerta, porque hace falta una ley reglamentaria que regule reenvíos rápidos y cortos al máximo tribunal como en España, para que en forma breve se pronuncie acerca de la constitucionalidad de la norma ordinaria en entredicho, y que por razón de la distribución de competencias, hasta la fecha sólo el Poder Judicial Federal es el que puede interpretar la constitucionalidad de las otras leyes.

El ministro Azuela Güitrón sostiene que sólo el juicio de amparo es el medio idóneo para determinar la constitucionalidad de las leyes y sólo el Poder Judicial puede hacerlo.

Finalmente, el ministro Aguinaco Alemán se pronunció a favor de la posición de la jurisprudencia de la Corte, aduciendo que es la más sana y la más estable.

2. ¿CUÁL ES EL TIPO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD QUE OPERA EN MÉXICO?

Resulta importante destacar, que el referido monopolio de la revisión de la constitucionalidad de las leyes por parte del Poder Judicial de la Federación, no opera de manera absoluta, ya que existen excepciones al respecto. En efecto, Ignacio Burgoa puntualiza que una excepción consiste en lo que se llama “jurisdicción concurrente”, por medio de la cual pueden conocer del amparo indistintamente, a elección del agraviado, el superior jerárquico del juez que cometió la violación o un juez de distrito, siempre que se trate de contravenciones a los artículos 16, 19 y 20 constitucionales y sólo en materia penal²⁸.

También se han presentado casos en los que el propio Poder Judicial de la Federación ha admitido que, si bien las autoridades judiciales del fuero común no pueden hacer una declaración de inconstitucionalidad de la ley, sí están obligadas a aplicar en primer término la Constitución Federal, en acatamiento al principio de supremacía que estatuye el artículo 133 de la Constitución, siempre y cuando exista una contravención directa y manifiesta de un precepto de la ley ordinaria a una disposición de la ley suprema²⁹.

Igualmente, ha considerado que en materia penal, por ser de orden público, la autoridad judicial ordinaria de acuerdo con lo previsto en el artículo 133 constitucional debe ajustar sus actos a la ley suprema, ejerciendo, no obstante que no sea autoridad de amparo, lo que doctrinariamente se conoce como control constitucional difuso, con objeto de no conculcar los derechos públicos subjetivos del procesado³⁰. En consecuencia, ante tales excepciones, no podría afirmarse categóricamente que en México se aplica exclusivamente el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes.

Además, en México la cuestión de inconstitucionalidad de las leyes puede plantearse, como acontece en el tipo de control difuso, de manera incidental o prejudicial, mediante el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o resoluciones que pongan fin a un juicio, que se promueve ante los tribunales

colegiados de circuito; y de manera similar al modelo de control concentrado, en vía principal, cuando mediante el amparo contra leyes o la acción de inconstitucionalidad se combate una norma que se considera contraria a la Constitución.

Asimismo, en cuanto a los efectos de las sentencias, que en el control difuso son particulares y en el concentrado generales, se puede manifestar que en México, las sentencias recaídas a los distintos medios de control de la constitucionalidad de las leyes tienen efectos tanto particulares como generales, ya que de acuerdo a la fórmula Otero en el juicio de amparo los efectos son particulares o relativos, mientras que en las acciones de inconstitucionalidad son generales.

Conforme a dichos planteamientos, todo parece indicar que en México no se presenta un tipo de control constitucional totalmente concentrado o tampoco se puede excluir terminantemente el tipo difuso, sino que en todo caso, podría tratarse de un tipo intermedio, como lo ha señalado Mauro Cappelletti, conclusión a la que llega en virtud de una contradicción, al menos aparente, entre los artículos 103 y 133 de la Constitución Mexicana, y debido a la cual difícilmente podría clasificarse con precisión, al caso mexicano, dentro de alguno de los dos modelos típicos³¹.

V. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA DEL JUICIO DE AMPARO Y LA MATERIA ELECTORAL

1. EL SURGIMIENTO DE LA TESIS DE LA INCOMPETENCIA DE ORIGEN

El juicio de amparo es considerado como el medio de defensa más eficaz que puede hacer valer el gobernado, frente a los actos inconstitucionales e ilegales de las autoridades, pero debe destacarse que a partir de las posturas antitéticas sostenidas por José María Iglesias e Ignacio L. Vallarta, la Suprema Corte ha estimado que resulta improcedente en materia político-electoral. Esta tendencia tiene su origen en la segunda mitad del siglo pasado, conforme al marco histórico, político y normativo siguiente:

El artículo 2o. de la primera Ley de Amparo de 1861, establecía que todo habitante de la República que considerara violadas las garantías que le otorgaba la

Constitución o sus leyes secundarias, tenía derecho a solicitar el amparo y protección de la justicia federal, por lo que no se limitaba la procedencia del amparo sólo a la violación de las garantías individuales, sino que también procedía por la infracción a las leyes secundarias.

La extensión de la procedencia del juicio de amparo por cuestiones de legalidad fue criticada por diversos juristas, entre ellos Ignacio Mariscal, quien en 1869 desempeñaba el cargo de ministro de Justicia e Instrucción Pública, argumentando que si por cualquier violación, real o supuesta a las leyes secundarias, se aceptaba la procedencia del juicio de amparo, ello propiciaría la proliferación de amparos contra las decisiones judiciales.

Por tal razón y muchas otras más, que no se relacionan con este tema, se expidió la segunda Ley de Amparo, promulgada el veinte de enero de 1869, en la cual se prohibió categóricamente la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales³². Dicha prohibición fue considerada inconstitucional por la Suprema Corte, en la sentencia dictada el veinte de julio de 1869, al resolverse, en revisión, el juicio de amparo promovido por el licenciado Miguel Vega contra una sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Sinaloa³³.

Esta determinación de la Suprema Corte provocó un serio enfrentamiento con el Congreso Federal, el cual intentó iniciar un juicio de responsabilidades en contra de los ministros que aprobaron la sentencia en comentario. En defensa de los ministros, Ignacio Ramírez, en su carácter de presidente interino de la Corte, dirigió un oficio al congreso en el que sostuvo: "...para nadie puede ser dudoso que cuando una ley cualquiera pugna con la Constitución, los tribunales deben sujetarse a ésta y desechar aquélla..."³⁴.

De estos breves antecedentes, enfocados exclusivamente a la materia político electoral, se desprenden dos aspectos esenciales que propiciaron el surgimiento de la tesis de la incompetencia de origen: las leyes de amparo de 1861 y 1869, a pesar de la polémica desatada en torno a la procedencia de esta vía, en cuanto a los negocios judiciales, no establecieron en forma alguna su improcedencia en la materia político-electoral y mucho menos contra leyes electorales; y con motivo del ambiente de tensiones prevaleciente entre la Suprema Corte y el Congreso de la Unión, la justicia federal deseaba reiterar su igualdad de un auténtico poder frente a

los otros dos poderes, por lo que empezó a emitir fallos con repercusiones claramente políticas³⁵ y paulatinamente se fue involucrando en materia electoral³⁶.

En 1869, Ignacio Vallarta, en calidad de litigante, hizo valer el juicio de amparo en un asunto político conocido como la “Cuestión Querétaro”, a favor del entonces gobernador del propio estado, coronel Julio Cervantes y en contra de su destitución por parte de la legislatura local y de la injerencia del Congreso de la Unión en este conflicto.

De acuerdo con los contornos del asunto, todo parece indicar, que Ignacio L. Vallarta planteó en el juicio de amparo que el órgano legislativo que había destituido al gobernador, era una autoridad ilegítima por haberse integrado con diputados designados y no electos por el voto popular y que la injerencia del Congreso de la Unión en apoyo a esa determinación vulneraba la soberanía del estado de Querétaro, obteniendo así, una sentencia favorable de un juez de distrito.

La legislatura estatal interpuso la respectiva revisión ante la Suprema Corte, la cual revocó la sentencia del juez de distrito, basándose principalmente en aspectos formales, como lo es que en el caso particular, no podía considerarse que el coronel Cervantes, en contra de actos del Congreso de la Unión y de la legislatura local, representaba al Estado, sino sólo al Poder Ejecutivo. No obstante la revocación del amparo promovido por Vallarta en este caso, la Suprema Corte siguió conociendo de otros amparos de carácter político y por infracciones a las leyes electorales.

Una de las etapas de mayor trascendencia del juicio de amparo en materia político-electoral, se inicia en el año de 1874, cuando Don José María Iglesias fue electo Presidente de la Suprema Corte. Durante su desempeño, falló el célebre amparo conocido como “Morelos” y sentó la tesis de la incompetencia de origen, la cual, en forma aislada, ya había sido aplicada por la Corte antes de que él la presidiera.

En este caso, varios hacendados del Estado de Morelos, a través del juicio de amparo, impugnaron la Ley de Hacienda estatal del doce de octubre de 1873, por considerarla violatoria del artículo 16 de la Constitución Federal, en atención a lo siguiente:

El quórum de la legislatura que aprobó la ley impugnada, se había integrado con el diputado Vicente Llamas, el cual había sido electo, a pesar de que la constitución local prohibía su elección por ser jefe político de un distrito; el general Leyva, quien promulgó la ley, fue reelecto como gobernador, contra la prohibición expresa de la constitución estatal, la que no había sido reformada en los términos prescritos por ella; y, que aun suponiendo debidamente reformada la constitución, el general Leyva fue reelecto por menos de las dos terceras partes de los votos que exigía la propia constitución reformada³⁷.

Al resolverse en revisión este amparo³⁸, Don José María Iglesias sostuvo la “Tesis de Incompetencia de Origen”, bajo el argumento de que si el amparo cabría contra todos los actos de autoridad incompetente, procedía por lo mismo contra los actos de las falsas autoridades o ilegítimas que habían sido elevadas al poder sin contar con el voto popular o que resultaran electas infringiendo las bases electorales de la Constitución Federal o de las constituciones de los estados³⁹.

2. LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL

En 1877, Ignacio L. Vallarta fue electo Presidente de la Suprema Corte. Durante su encargo, fue resuelto en revisión un amparo promovido por Salvador Dondé en 1881, a partir del cual, la “Tesis Iglesias” fue sucumbiendo. El criterio de Vallarta, se fundamenta básicamente en que las cuestiones político-electorales no podían revestir formas judiciales, es decir, que sobre ellas no podía plantearse controversia alguna que los tribunales tuvieran competencia para resolver, ya que estas cuestiones inciden en las relaciones políticas de los poderes públicos, o en la organización misma del gobierno y por lo tanto, no afectan los derechos reales o personales; y, que la Suprema Corte no está facultada expresamente por la Constitución para revisar los títulos de legitimidad de las autoridades locales⁴⁰.

Con apego a la postura de Vallarta, la Suprema Corte de Justicia fue cerrando el círculo jurisprudencial en contra de su participación en asuntos políticos y, bajo los mismos criterios, también fue apartándose del estudio de cuestiones vinculadas a la materia electoral.

En congruencia con lo anterior, la Suprema Corte ha sostenido, de manera reiterativa, a través de la jurisprudencia, que la improcedencia del amparo en cuestiones político-electorales se sustenta, fundamentalmente, en que de acuerdo con la fracción I del artículo 103 constitucional, los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; consecuentemente, al no considerarse a los derechos políticos con tal carácter (porque la propia Corte ha argumentado que no se trata de garantías individuales, entendiéndose por éstas, aquéllas que conciernen al hombre y no las que se refieren al ciudadano), su violación no da lugar al juicio de amparo^{41 42 43 44}.

Asimismo, la Suprema Corte ha sostenido que los derechos políticos no pueden ser objeto de la protección federal, en virtud de que el artículo 14 constitucional protege derechos que son susceptibles de controversia ante los tribunales, es decir, los derechos privados de la persona o de la propiedad, que caen dentro de la jurisdicción del poder judicial. Por derechos políticos, la propia Corte entiende toda acción encaminada a la organización de los poderes públicos, a su conservación o a su funcionamiento⁴⁵.

La justificación que han esgrimido los tribunales de amparo para inhibirse del conocimiento de los asuntos relativos a los derechos político-electorales preservados en la Constitución Política Mexicana, ha sido cuestionada continuamente, sobre todo la distinción dogmática entre garantías individuales y derechos políticos; pero más aún, el que dichos tribunales sistemáticamente se han negado a entrar al estudio de aquellos juicios de amparo promovidos en contra de disposiciones electorales que, en sí mismas, se consideren violatorias no tan sólo de derechos políticos, sino inclusive de garantías individuales⁴⁶.

Es así, que estos factores históricos e ideológicos, desembocaron en la improcedencia legal del juicio de amparo en la materia electoral, establecida expresamente por primera vez en la Ley de Amparo de 1936 y que con diversos matices -en cuanto a la denominación de las autoridades electorales-, se fue delimitando con reformas posteriores hasta llegar a la establecida genéricamente en el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo vigente, que dispone la improcedencia del juicio de garantías contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.

No obstante lo anterior, cabe aclarar que si el acto que se combate no es de naturaleza electoral, aun cuando provenga de organismos o autoridades electorales, y puede resultar violatorio de garantías, porque respecto a él se aduzca que no se observaron las formalidades esenciales del procedimiento o que carece de la debida motivación y fundamentación, entonces sí procede el juicio de amparo, pese a emanar de autoridades electorales, ya que es la materia misma sobre la cual versa o puede versar el acto reclamado, lo que origina la procedencia o improcedencia del juicio constitucional, conforme al artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo⁴⁷.

Además de la improcedencia del juicio de amparo en materia político-electoral, en el marco de la “Reforma Judicial” de 1994 se introdujeron las denominadas acciones de inconstitucionalidad, para plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, pero con excepción de la “materia electoral”. Esta excepción manifiesta provocó severas críticas, ya que se daba la hipótesis de que pudieran existir leyes electorales contrarias a la ley fundamental, sin que existiera alguna posibilidad jurídica para hacer valer su inconstitucionalidad.

VI. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES ELECTORALES

1. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES ELECTORALES

El vacío legal generado con motivo de la improcedencia del juicio de amparo y de las acciones de inconstitucionalidad en cuanto a la materia electoral, recientemente fue cubierto conforme a las reformas constitucionales de agosto de 1996, ya que como lo comenta José Fernando Franco González Salas, quien fuera Presidente del Tribunal Federal Electoral, se: “...establece un contencioso electoral integral desde el punto de vista constitucional y legal...que llena un vacío generado desde el siglo pasado por las posiciones antitéticas de los dos grandes juristas, Iglesias y Vallarta, y que recoge lo mejor de sus tesis para dar debida solución a los problemas que presentaban sus posiciones, sostenidas a ultranza por cada uno de ellos”⁴⁸.

En efecto, en los términos de dichas reformas, por una parte, se confirió a la Suprema Corte de Justicia el control de la constitucionalidad de leyes electorales a través de las denominadas acciones de inconstitucionalidad, al eliminarse de la fracción II del texto vigente del artículo 105 constitucional, la prohibición existente sobre este ámbito legal y, por otra, se le otorgó al Tribunal Electoral el control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, con el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, como se verá más adelante.

De acuerdo con el concepto formulado por el ministro Juventino V. Castro, las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estatal, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales⁴⁹.

2. REGLAS ESPECÍFICAS

Las acciones de inconstitucionalidad de las leyes electorales se encuentran sujetas a reglas específicas, como son, entre otras, las siguientes:

2.1. La Suprema Corte de Justicia y el monopolio del control directo de la constitucionalidad de las leyes electorales

El antepenúltimo párrafo de la fracción II del citado artículo 105 constitucional, establece que la única vía para plantear la no conformidad de las “leyes electorales” a la Constitución, es la acción de inconstitucionalidad, por lo que es dable afirmar, por una parte, que la Suprema Corte cuenta con el monopolio del control directo de la constitucionalidad de las leyes electorales y, por otra, que se excluye la procedencia del juicio de amparo en contra de dichas leyes⁵⁰, dándose de esta manera fin al debate suscitado en relación a su procedencia contra disposiciones electorales violatorias de garantías individuales.

2.2. Plazo constitucional en que deben publicarse y promulgarse las leyes electorales

El penúltimo párrafo del artículo 105 constitucional establece que las “leyes electorales” federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y que durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Sin embargo, cómo debe computarse dicho plazo de 90 días, dado que si la mayoría de las legislaciones sobre la materia, con excepción de Baja California, Guerrero, Jalisco y Nuevo León, señalan que los procesos electorales se iniciarán con la primera sesión que celebre el órgano electoral respectivo en la primera semana de un mes determinado, resulta evidente que en estos casos no existe una fecha exacta para el inicio del correspondiente proceso electoral.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia ha considerado que una semana es la: “Serie de siete días naturales consecutivos, empezando por el domingo y acabando por el sábado”, como incluso lo señala cualquier calendario de uso común y, que de acuerdo al principio de seguridad jurídica ante la falta del señalamiento de una fecha exacta para el inicio del proceso electoral, el referido cómputo de 90 días comenzará a partir del día siguiente al que se publique la disposición electoral y culminará el día anterior al que inicie la primera semana completa del mes que corresponda⁵¹.

¿Cuál será la consecuencia jurídica, si en contravención a la disposición en comento, las reformas a las leyes electorales se promulgaran y se publicaran dentro de los 90 días anteriores al inicio del proceso electoral o aun durante él y se hiciera valer únicamente esta violación formal en la respectiva acción de inconstitucionalidad?

En principio se deberá determinar si las normas correspondientes tienen o no el carácter de fundamentales, ya que de la interpretación *contrario sensu* del penúltimo párrafo de la disposición en cuestión, se infiere que dentro de los 90 días anteriores y durante el proceso electoral sí podrá haber modificaciones legales, siempre que no sean fundamentales.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia ha estimado que dentro de cualquier cuerpo de normas, las disposiciones legales fundamentales serán las que recogen los principios constitucionales en la materia que rigen o porque son esenciales en cuanto a que no puede prescindirse de ellas por la institución que regulan.

En esta tesitura, se puede decir que las modificaciones legales fundamentales en materia electoral serán las que produzcan cambios en el sentido o contenido de las disposiciones que reglamentan los principios rectores sobre la materia o cuando afectan directa y sustancialmente la preparación, el desarrollo y los resultados del proceso electoral de que se trate.

En tal virtud, si se está en el caso de que las reformas respectivas tienen el carácter de modificaciones legales fundamentales y respecto de las cuales sólo se hizo valer la violación formal de referencia, la consecuencia será que se suspenda su vigencia durante el proceso electoral respectivo y aun antes del mismo, como lo determinó la Suprema Corte en la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 6/97, la cual se referirá más adelante.

2.3. Cómputo de los plazos

Con relación a los plazos, debe mencionarse que en la exposición de motivos de la Iniciativa de Reformas a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Ejecutivo Federal, entre otros aspectos, se precisa:

La introducción del control de constitucionalidad de leyes electorales resulta de relevancia singular en la consolidación de las bases mismas del sistema de justicia electoral mexicano. Sin embargo, el nuevo mecanismo requiere de una reglamentación precisa que optimice su eficiencia y oportunidad, dadas las particulares características temporales a que está sujeto el ámbito del derecho electoral.

De esta manera se introduce la previsión -que responde a una tradición en este medio- para que en el cómputo de los plazos correspondiente a la materia electoral, todos los días se consideren hábiles. Se promueve así suprimir dilaciones procesales que no corresponderían al trámite expedito que requieren los principios de certeza y definitividad a que está sujeto el desarrollo del proceso electoral.⁵²

En razón de lo anterior, los diversos plazos a que se sujeta el procedimiento son más breves respecto a las acciones que se promuevan en contra de leyes distintas a las electorales.

En el caso concreto existen reglas específicas, toda vez que el segundo párrafo del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, establece que en “materia electoral”, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles, por lo que en consecuencia, todos los plazos se deben computar por días naturales, dado que de acuerdo al principio de seguridad jurídica, tales acciones se deben resolver antes de que inicien los procesos electorales respectivos.

Por lo tanto, la expresión “días naturales” alude en general, a los comprendidos en el “calendario” y que se contabilizan día por día. Asimismo, se ha considerado que en los “días naturales” deben incluirse tanto los hábiles, como los inhábiles para actuar⁵³, y que un día natural se cuenta de las cero a las veinticuatro horas, es decir, en toda su extensión temporal⁵⁴.

En consecuencia, al disponer la ley en forma específica que en las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral todos los días serán considerados como hábiles para el cómputo de los plazos, debe tenerse en cuenta que esta regla tendrá una eficacia plena, sin importar que la acción se haya presentado dentro o fuera de un proceso electoral federal o local.

2.4. Principio de estricto derecho

En relación a lo que se conoce como la suplencia de la deficiencia de la queja, el artículo 71 de la ley reglamentaria citada, dispone que la Suprema Corte debe corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como suplir los conceptos de invalidez planteados en la demanda, aun podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional haya o no sido invocado en el escrito inicial.

Empero, tratándose de las acciones de inconstitucionalidad en que se combatan normas generales electorales, tal régimen de suplencia no opera por disposición expresa del segundo párrafo del mencionado artículo 71, en cuyo caso, la sentencia

sólo podrá referirse a la violación de los preceptos constitucionales expresamente señalados en el escrito inicial. Esto implica un caso de excepción que rompe la regla genérica establecida en el primer párrafo, por lo que, atendiendo a la naturaleza electoral de las leyes o normas generales impugnadas, deberá regir el principio de estricto derecho, lo que significa que en este tipo de asuntos no operará la suplencia de la deficiencia de la queja y, por ende, la Suprema Corte no podrá corregir, en ningún caso, la cita del precepto constitucional violado y menos aún, sustentar una declaratoria de inconstitucionalidad en preceptos que no fueron invocados por la parte actora⁵⁵.

2.5. ¿Qué debe entenderse por normas generales electorales para los efectos de aplicación de las reglas específicas?

Es necesario delimitar lo que debe entenderse por “normas generales electorales”, para determinar si resultan aplicables las reglas específicas antes precisadas, o bien, las reglas genéricas más flexibles que establece la ley reglamentaria en relación a las normas generales distintas a las electorales.

Sobre este problema tuvo que pronunciarse la Suprema Corte al resolverse la acción de inconstitucionalidad número 10/98 promovida en contra de la Ley del Servicio Profesional Electoral, expedida por el Congreso de Nuevo León, ya que la polémica surgida en este asunto, planteaba si la ley impugnada era de naturaleza jurídica laboral o electoral.

Después del amplio y detallado análisis de todas aquellas disposiciones constitucionales que directa o indirectamente se vinculan con la materia electoral, así como de las reglamentarias que rigen la acción de inconstitucionalidad y del concepto que de la materia electoral se derivó de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 1/95, promovida en contra de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, cuando las acciones de inconstitucionalidad eran improcedentes en materia electoral, en el caso concreto la Suprema Corte llegó a las conclusiones siguientes:

- Las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por

ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones; y

- Que por regla general, las acciones de inconstitucionalidad promovidas en contra de cualquier disposición que se vincule a la materia electoral, deben instruirse y resolverse conforme a las reglas específicas, al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciar una disposición electoral de otra en la misma materia, por razón de su contenido o de la materia específica que regula, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras⁵⁶.

Por lo tanto, con independencia de que la Ley del Servicio Profesional Electoral sea o no intrínsecamente electoral, lo cierto es que también regula cuestiones electorales, por lo que la tramitación y resolución de la acción de inconstitucionalidad promovida en su contra debe sujetarse a las disposiciones específicas previstas para tales asuntos⁵⁷.

3. PRINCIPALES ASPECTOS PROCESALES

3.1. Procedencia

La fracción II del artículo 105 constitucional establece que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución, por lo que resulta evidente que esta vía no procede contra actos concretos de aplicación, ya que se efectúa la revisión de la constitucionalidad de las normas de carácter general en abstracto, sin que se requiera de la existencia de un agravio personal y directo, como acontece en el juicio de amparo.

Sobre la materia impugnativa de las acciones de inconstitucionalidad, debe precisarse que una “norma general” presenta las características siguientes: es aplicable a todas las instituciones y personas que se coloquen dentro de la hipótesis prevista en ella; no desaparece después de aplicarse a un caso concreto; y permanece vigente para regular los casos posteriores en que se den los supuestos contenidos en dicho precepto⁵⁸.

Es indiscutible, que en algunos casos, los decretos también podrán ser objeto de impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad, dado que aun cuando en sentido estricto un decreto no constituye una ley, la Suprema Corte ha considerado que sí lo será en sentido amplio, cuando contenga disposiciones permanentes en el tiempo, dirigidas a reglamentar una situación general de interés para toda la población y a la cual deba sujetarse la autoridad⁵⁹.

Pero, si como ha quedado expuesto, las acciones en cuestión proceden, entre otros casos, para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, surge la interrogante si a través de las acciones de inconstitucionalidad se podrá plantear la no conformidad de normas generales a las constituciones locales o a las leyes secundarias.

Al respecto, en la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 11/98, la Suprema Corte sostuvo que si en una acción de inconstitucionalidad se plantea una violación al artículo 16 constitucional, en relación a la contravención de disposiciones de una constitución local y sus leyes ordinarias, es dable analizar dicha violación siempre que sea de tal naturaleza que pueda trascender de manera fundamental a la validez de la disposición impugnada.

Conforme a criterios similares, se resolvió la acción número 3/98, en la que se declaró inconstitucional un decreto, al considerar la Suprema Corte que la Legislatura del Estado de Zacatecas, sin fundamento alguno, modificó el proyecto de redistribución territorial propuesto por el Consejo General Electoral del propio estado, siendo que sólo estaba autorizada para revisar, aprobar y expedir el decreto correspondiente⁶⁰.

En conclusión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una tesis jurisprudencial, sostiene que resulta procedente el estudio del concepto de invalidez invocado en una acción de inconstitucionalidad, si en él se alega contravención al artículo 16 de la Constitución Federal, en relación con otras disposiciones, sean de la constitución local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados, como sucede en el caso en que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la constitución local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que de ser fundadas, lo invalidarían. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el

artículo 105 de la Carta Magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de las leyes impugnadas⁶¹.

Sin embargo, no debe perderse de vista que si se impugna la reforma a una ley electoral local que tiene su antecedente u origen en una reforma realizada a un precepto de la respectiva constitución local, la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente, por tratarse de un acto derivado de otro consentido, ya que dicha acción debe promoverse previamente en contra de la reforma a la constitución estatal, por ser el antecedente y la causa generadora de las normas que deriven de ella⁶².

Asimismo, se estima pertinente comentar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad número 8/98, consideró que dicha acción también resultaba improcedente por cuanto hace al acto omisivo que se atribuye al Congreso local, consistente en la omisión de reformar los artículos 23, fracción III, y 24, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, haciéndose depender el planteamiento de inconstitucionalidad de una actitud omisa por parte del Poder Legislativo estatal, en la medida que no hizo una reforma integral ajustada al principio de representación proporcional, y no porque el contenido de los incisos modificados materia de la reforma sean en sí mismos inconstitucionales. Al efecto, en la sentencia respectiva se expusieron, en lo esencial, los razonamientos siguientes:

Que atendiendo a los antecedentes constitucionales del artículo 105 de la Constitución, reformado en 1994 y 1996, la acción de inconstitucionalidad únicamente procede para impugnar disposiciones generales, y no para combatir actos en sentido estricto, ni siquiera con ocasión de conductas omisivas, por lo que el artículo 105, fracción II de la Constitución Federal vigente, y su ley reglamentaria, establecen que la acción de inconstitucionalidad es procedente en contra de normas generales y que las resoluciones que pronuncie la Suprema Corte sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial; igualmente, que del contexto normativo de la ley reglamentaria, se advierte que la acción de inconstitucionalidad está prevista para combatir normas generales, pues su regulación se instrumenta teniendo como premisa el que se trata de disposiciones legales y no de actos concretos, sean positivos o negativos.

Además, que en este tipo de acción, las facultades que la Constitución y la ley le confieren a la Suprema Corte la hacen un tribunal de anulación y no de condena, toda vez que al determinar sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las disposiciones de carácter general, dicha autoridad únicamente declara su validez o invalidez; por lo que de resultar procedente la acción de inconstitucionalidad en contra de actos de carácter omisivo, y fundada, la Suprema Corte tendría que ordenar a la autoridad responsable que emitiera el acto cuya omisión se le atribuye, con lo cual se rompería la esencia de este tipo especial de procedimiento constitucional, al no ser ya de mera anulación sino de condena, en franca contravención al artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal y de los artículos relativos de su ley reglamentaria⁶³.

3.2. Partes

Por cuanto atañe a las partes, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 59, en relación con el 10, ambos de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, en las acciones de inconstitucionalidad tendrán tal carácter, las siguientes:

3.2.1. Actor o demandante

Como en todo proceso jurídico, en la acción de inconstitucionalidad, el actor o demandante será aquel que encontrándose legitimado la promueva.

Del análisis de los incisos a) al f) de la fracción II del artículo 105 de la Ley Fundamental, y exclusivamente respecto a leyes electorales, se desprende que se encuentran legitimados para ejercitar la acción de inconstitucionalidad:

- El Procurador General de la República para impugnar normas generales electorales federales y locales;
- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión en contra de normas generales electorales federales o del Distrito Federal expedidas por el propio Congreso;
- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de los respectivos órganos legislativos locales, para impugnar normas generales electorales expedidas por el propio órgano;

- Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y
- Los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado en que se les otorgó el registro.

Por lo que hace a la legitimación de un partido político en el proceso, el artículo 62 de la ley reglamentaria, establece que les será aplicable, “en lo conducente”, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de la propia ley, el cual a su vez dispone que, en todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad legal para hacerlo, salvo prueba en contrario.

Sin embargo, en el voto mayoritario por el que se aprobó la sentencia recaída a la acción 5/96, se sostuvo que dicha presunción resulta lógica, únicamente en cuanto se relaciona con órganos de poder que anteriormente eran los únicos legitimados para promover las acciones de inconstitucionalidad, en razón de que las facultades de los titulares o servidores que los representan aparecen establecidas en la ley, cuya existencia no requiere prueba, lo que no sucede con los partidos políticos, porque sus órganos de dirección y de representación se establecen en los estatutos, que al no ser “leyes”, sí deben probarse⁶⁴.

En tal virtud, la Suprema Corte ha sostenido que para tener por acreditada la legitimación y representación de los partidos políticos se deben satisfacer los extremos siguientes:

- Que el partido político cuente con registro definitivo ante la autoridad electoral correspondiente, lo que debe demostrarse con el original o la copia certificada de la constancia respectiva;
- Que el partido político promueva por conducto de su dirección nacional o estatal, según corresponda, lo que se debe acreditar con el original o copia certificada del nombramiento realizado de conformidad con sus estatutos; y,

- Que quien suscribe la demanda a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para tal efecto, lo que se debe probar con la copia de los estatutos del partido político respectivo.

En este orden de ideas, se precisa que, como consecuencia de la legitimación restringida que caracteriza a la acción en estudio, los particulares agraviados por una norma que consideren contraria a la Constitución, no tienen la posibilidad jurídica de hacer valer la acción de inconstitucionalidad, por no encontrarse facultados para ello.

Al respecto, se debe comentar que de acuerdo con lo señalado en la exposición de motivos de la reforma a la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional presentada en el año de 1995, la razón por la que no se confirió ninguna legitimación procesal a los particulares a fin de que participaran en las acciones de inconstitucionalidad consiste en que estas acciones se conciben como instrumentos de protección directa de la Constitución, contrario a lo que ocurre con el juicio de amparo mediante el que se tutelan intereses directos de los gobernados y sólo de manera indirecta se protege a la Ley Suprema⁶⁵.

3.2.2. Demandados

En las acciones de inconstitucionalidad sólo podrán figurar como “demandados” los órganos legislativos o ejecutivos, federales o locales, que hubieran emitido y promulgado, respectivamente, la norma general impugnada.

Como es sabido, estos órganos podrán ser el Congreso de la Unión, los congresos o legislaturas locales, así como el Presidente de la República o los gobernadores de los estados.

En algunas acciones de inconstitucionalidad también se han señalado como demandados al Secretario General de Gobierno del estado respectivo, por atribuirse a este funcionario el refrendo de la ley impugnada, así como al director del periódico oficial de la entidad correspondiente, por la publicación de la norma; sin embargo, toda vez que mediante las acciones de inconstitucionalidad sólo pueden impugnarse disposiciones generales y no actos, se ha considerado que tales autoridades no tienen el carácter de demandadas⁶⁶.

3.3. Procurador General de la República

Este funcionario público puede intervenir como actor por encontrarse legitimado constitucionalmente para hacer valer las acciones de inconstitucionalidad; pero además, en los supuestos en que no participe con ese carácter, dicho funcionario colabora como parte específica en el procedimiento de las acciones de referencia.

Esta intervención obligatoria por parte del Procurador General, se justifica si se toma en cuenta que en la iniciativa de reformas a la Constitución Política Federal, presentada por el Presidente de la República ante el congreso en el año de 1994, conocida como la “Reforma Judicial”, así como en la iniciativa del propio Ejecutivo para la expedición de la ley reglamentaria del 105, se da al funcionario, en comento, el carácter de representante de los intereses de la nación y responsable en la guarda de la Constitución⁶⁷.

De igual forma, en términos de lo previsto en el tercer párrafo del artículo 102 constitucional en relación con el artículo 4, fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en las acciones de inconstitucionalidad la representación de este funcionario no es admisible, ya que de acuerdo con los aludidos preceptos debe intervenir personalmente en todo lo relativo al ejercicio de las referidas acciones, sin que pueda ser representado por conducto de alguno de sus inferiores jerárquicos o cualesquiera otros representantes, considerándose su actuación como personal e indelegable.

3.4. Plazo para promover la acción de inconstitucionalidad

El plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley sea publicada en el correspondiente medio oficial⁶⁸, debiéndose tener presente que en materia electoral para el cómputo de los plazos todos los días serán hábiles, por lo que tratándose de leyes electorales, no resulta aplicable lo dispuesto en la parte final del primer párrafo del artículo 60 de la ley reglamentaria, en el sentido de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

3.5. Requisitos de la demanda

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la ley reglamentaria en cita, los requisitos formales que debe contener el escrito de demanda, son los siguientes:

- Los nombres y firmas de los promoventes. Resulta importante hacer notar, que cuando la acción de inconstitucionalidad se haga valer por cualesquiera de las minorías legislativas, en la demanda respectiva, deberán constar los nombres y firmas de cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo de que se trate; esto significa que cuando no se cumpla en su integridad con este requisito, la demanda será desechada de plano por notoriamente improcedente;
- Los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;
- La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiera publicado;
- Los preceptos constitucionales que se estimen violados; y
- Los conceptos de invalidez.

3.6. Instrucción

Los plazos a que se sujeta el procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad en contra de normas generales vinculadas a la materia electoral, son más cortos que los establecidos para la generalidad de las acciones. Este procedimiento se circunscribe a lo siguiente:

- Cuando el escrito en que se ejercita la acción fuere oscuro o irregular, el demandante o sus representantes comunes podrán realizar las aclaraciones que correspondan, dentro del plazo de tres días naturales contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación que, en vía de prevención, ordene el ministro instructor;
- Una vez transcurrido el plazo anterior, el ministro instructor dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de seis días naturales rindan el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada;

Es menester enfatizar, que cuando la acción se interpone en contra de una ley electoral, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo que en la práctica se ha hecho en todas las acciones de inconstitucionalidad promovidas en contra de leyes electorales.

- En los casos en que el Procurador General de la República no hubiese ejercitado la acción, el ministro instructor le dará vista con el escrito de demanda y con los informes de las autoridades demandadas y aun con la opinión que hubiese emitido la Sala Superior del Tribunal Electoral, a efecto de que hasta antes de la citación para sentencia, formule el pedimento que corresponda;
- Una vez concluidas las referidas etapas procesales, el ministro instructor pondrá los autos a la vista de las partes para que formulen alegatos dentro del plazo de dos días naturales; y
- Dentro de los cinco días naturales siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento, el ministro propondrá al Pleno de la Suprema Corte el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado, debiéndose dictar el fallo, dentro de los cinco días naturales siguientes.

4. SENTENCIAS Y SUS EFECTOS

Las sentencias deben contener los requisitos siguientes: la fijación breve y precisa de las normas generales objeto de la controversia; los preceptos que la fundamenten; las consideraciones que sustenten su sentido y los preceptos que en su caso se consideren violados; los alcances y efectos de la sentencia; y, los puntos resolutivos.

Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

Las sentencias recaídas a estas acciones se pueden clasificar en:

- Estimatorias, que son las que declaran la invalidez de la norma impugnada y se aprueban por el mínimo de ocho votos de los ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte. La declaración de la invalidez de la norma impugnada, tendrá efectos generales y no particulares o limitados a una determinada relación jurídica.

Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el **Diario Oficial de la Federación** y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

- Desestimatorias, que son aquéllas que no son aprobadas por un mínimo de ocho votos, lo que conlleva a desestimar la acción ejercitada y a ordenar el archivo del asunto.

En el caso específico de las “sentencias estimatorias”, sus efectos colaterales, entre otros, pueden ser los siguientes:

- En el supuesto de que, como consecuencia de la declaración de invalidez de determinados preceptos generales, se genere un vacío o laguna legal dentro del respectivo contexto normativo, los efectos de la sentencia consistirán en ordenar al órgano legislativo correspondiente la expedición de nuevas disposiciones que sustituyan a las declaradas inválidas, dentro del plazo que al efecto se señale;

Este tipo de efectos se presentó en la acción 5/99, en la que se declaró la inconstitucionalidad de aproximadamente veintisiete artículos del Código Electoral del Distrito Federal que regulaban aspectos relativos a los consejos de gobierno de las demarcaciones territoriales y se ordenó a la Asamblea Legislativa expedir nuevos lineamientos sobre las elecciones de delegados, por lo menos 90 días antes de que iniciara el proceso electoral en el que se aplicarían⁶⁹.

- En el caso extremo de que se declare la invalidez de toda una ley, por violaciones formales en el proceso legislativo, el efecto colateral de la sentencia

estribará en que se reponga el respectivo proceso legislativo dentro de determinado plazo.

- Otro efecto que se ha dado a las sentencias, lo constituye la declaración de invalidez de una norma con efectos suspensivos, tal y como se resolvió en la acción de inconstitucionalidad 6/97, en la cual se declaró la invalidez del artículo 42-A, inciso e) del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, para efectos de que no se aplicara antes ni durante el proceso electoral celebrado en esa entidad en el año de 1998. El dispositivo declarado temporalmente inválido, establecía un financiamiento público adicional para la elección de gobernador que se efectuó en 1998; sin embargo, esta reforma no se realizó antes de los 90 días previos al inicio del proceso electoral respectivo⁷⁰.
- Por último, un efecto general de toda sentencia que hubiese sido aprobada por cuando menos ocho votos, consiste en que las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos, serán obligatorias para las salas de la Corte, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales⁷¹; sin que se haya incluido al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de dichas autoridades, de lo que se infiere que el Tribunal Electoral en el ejercicio del control de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales, puede sostener criterios diferentes a los emitidos en las sentencias recaídas a las acciones de inconstitucionalidad, en cuyo caso, se podrá plantear la contradicción de tesis, conforme a lo dispuesto en el quinto párrafo del artículo 99 constitucional.

VII. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL

1. EL TRIBUNAL ELECTORAL COMO ÓRGANO DE CONTROL CONSTITUCIONAL

La judicialización de la materia político-electoral en México, ha tenido avances significativos, entre los que destacan los siguientes:

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

El recurso de reclamación fue sumamente cuestionado, ya que únicamente procedía respecto de la calificación de las elecciones de diputados; además, la resolución que emitía la Suprema Corte no tenía el carácter de obligatoria para la Cámara de Diputados, sino que sólo tenía efectos declarativos.

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

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

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

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

Una nueva etapa en la evolución de la justicia electoral en México comienza con la reforma constitucional de agosto de 1996, que viene a significar un gran cambio, pues se abandona por completo la larga tradición del contencioso político (aun respecto de la elección presidencial), y la tendencia de una jurisdicción electoral plenamente autónoma adoptada desde 1986, al ser incorporado el Tribunal Federal

Electoral al Poder Judicial de la Federación y erigido como órgano tutelador del control constitucional de actos y resoluciones de las autoridades electorales.

En efecto, el artículo 41, base IV, de la Constitución Federal dispone que: “Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley.”

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

En este orden de ideas, se advierte que por mandato constitucional, se faculta al Tribunal Electoral para ejercer el control constitucional en la materia, convirtiéndose así: “...en un Tribunal de control constitucional sobre los actos y resoluciones en materia electoral...”⁷².

En tal sentido, el Tribunal Electoral no sólo debe garantizar la legalidad en materia electoral, como lo venía realizando, sino que por primera vez tiene facultades para revisar la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales⁷³, velando porque el principio de supremacía constitucional sea observado y respetado.

Conforme a lo anterior, es válido concluir que las salas del Tribunal Electoral se encuentran facultadas para ejercer el control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, a través de los medios de impugnación de su respectiva competencia.

2. LOS ALCANCES DEL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES ELECTORALES A TRAVÉS DEL ACTO DE APLICACIÓN

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

El artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal establece la facultad de la Suprema Corte para conocer de la acción de inconstitucionalidad mediante la que se plantee la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, precisando que ésta será la única vía para impugnar la no conformidad de las leyes electorales a la Ley Fundamental.

Por otra parte, en los términos del artículo 10, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los medios de impugnación serán improcedentes cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales.

En consecuencia, de dichos preceptos se desprende claramente, que cuando se pretenda impugnar directamente la inconstitucionalidad de leyes electorales a través de cualquiera de los medios impugnativos previstos en la ley de la materia, éstos resultarán improcedentes, ya que en los términos de la fracción II del artículo 105 de la Ley Fundamental, su conocimiento corresponde, exclusivamente, a la Suprema Corte a través de la acción de inconstitucionalidad.

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

Salvo mejor opinión, se considera que no existe impedimento legal para que el Tribunal Electoral ejerza el control de la constitucionalidad de actos aplicativos derivados de normas electorales contrarias a la Constitución, en razón de lo siguiente:

Hay que tener presente que el control de la constitucionalidad no sólo implica la interpretación directa de un precepto de la Ley Suprema o la verificación del apego de los actos de autoridad a las normas secundarias aplicables, sino también, analizar

la constitucionalidad de éstas, toda vez que podría presentarse el caso de que una autoridad ajustara su actuación a lo dispuesto en una norma secundaria contraria a la Ley Fundamental, por lo que en tal caso el acto emitido sería inconstitucional.

En materia electoral, la consideración anterior encuentra apoyo en lo dispuesto en el quinto párrafo del artículo 99 constitucional, ya que conforme a él la contradicción de tesis entre las salas del Tribunal Electoral y las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, puede plantearse por los dos aspectos precisados, es decir, tanto por la interpretación directa de un precepto de la Constitución, como por la inconstitucionalidad de un acto o resolución. Consecuentemente, el Tribunal Electoral como órgano de control constitucional, no debe limitarse a la interpretación directa de un precepto de la Ley Suprema y a garantizar que los actos o resoluciones electorales se sujeten a la ley secundaria, como lo venía haciendo con anterioridad a las reformas constitucionales del veintidós de agosto de 1996, sino que en cumplimiento de su nueva función, tendrá que conocer y resolver sobre la impugnación de actos y resoluciones electorales por la aplicación de una norma que se estime contraria a la Ley Fundamental, pues de no ser así, se dejaría de cumplir con el objetivo precisado en la exposición de motivos de la iniciativa de las respectivas reformas constitucionales, en el sentido de que: "...las reformas que se someten a consideración de esta soberanía, se dirigen a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez existan, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución..."⁷⁴.

En este contexto, otros argumentos más por los cuales se considera que el Tribunal Electoral podría conocer de la inconstitucionalidad de un acto aplicativo derivado de una norma que se estime contraria a la Ley Fundamental, estriban en lo siguiente:

Respecto de la distribución de competencias de acuerdo con el objeto de la impugnación, la Ley Fundamental prevé las acciones de inconstitucionalidad que tienen por objeto plantear, ante la Suprema Corte, la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución, por lo que es evidente que respecto a esta vía, el objeto de la impugnación es directamente la ley cuestionada de inconstitucional.

En el sistema de medios de impugnación en materia electoral de la competencia del Tribunal Electoral, el objeto o materia de la impugnación son los actos o resoluciones de las autoridades electorales, como lo es el acto aplicativo derivado de una norma que se estime contraria a la Ley Fundamental.

Estimar lo contrario dejaría sin sentido la facultad conferida al Tribunal Electoral para ejercer el control constitucional en la materia, con la consecuente denegación de justicia, toda vez que si la acción de inconstitucionalidad no procede contra actos aplicativos de leyes que se consideren contrarias a la Ley Suprema y el juicio de amparo tampoco resultaría procedente, por tratarse de la materia electoral, quien resulte afectado por un acto aplicativo de una norma electoral que contravenga a la Ley Fundamental, quedaría en completo estado de indefensión al no contar con un medio jurídico que le permita inconformarse con tal agravio.

De manera que, desde este punto de vista, se puede considerar que el Tribunal Electoral goza de competencia suficiente para determinar la inconstitucionalidad de un acto aplicativo de una ley que se estime contraria a la Constitución, argumento que también encuentra apoyo en la ya citada iniciativa, que en lo conducente dice: “...con la distribución de competencias que se propone, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo, además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones controvertidos”⁷⁵.

Es importante destacar, que sobre el planteamiento de referencia, la Sala Superior del Tribunal Electoral se pronunció al resolver el juicio de revisión constitucional electoral número 33/98, del cual derivó la tesis relevante cuyo rubro es el siguiente: “Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tiene facultades para determinar la inaplicabilidad de leyes secundarias cuando éstas se opongan a disposiciones constitucionales”⁷⁶.

En dicha tesis, básicamente se sostiene que los ordenamientos legislativos no pueden ser objeto directo de una anulación en una sentencia, sino exclusivamente en la vía específica de la acción de inconstitucionalidad, lo cual no riñe con reconocerle al Tribunal Electoral la facultad de desaplicar a los actos y resoluciones combatidos, las leyes que se encuentren en oposición con las disposiciones

constitucionales, como lo hace cualquier juez o tribunal cuando enfrenta un conflicto jurisdiccional semejante; lo que se robustece con lo previsto en el artículo 99 constitucional, que previene la hipótesis de que cuando el Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución y la Suprema Corte sostenga un criterio contrario, cabría hacer la denuncia de contradicción de tesis prevista en la norma constitucional.

Esta tesis relevante también fue aplicada por segunda ocasión en el juicio de revisión constitucional número 41/99, por lo que de ser aplicada en otro caso, podría convertirse en jurisprudencia.

Con las consideraciones anteriores, en el sentido de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resulta competente para ejercer el control constitucional de actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales, y que como consecuencia de ello, puede conocer y resolver de la impugnación de un acto aplicativo derivado de una norma electoral de carácter general que se estime inconstitucional, no queda resuelto totalmente el problema planteado, ya que entonces procedería preguntarse ¿Cómo opera el control constitucional en materia electoral y cuáles son sus alcances?

En primer lugar, se hace la observación que el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por parte del interesado; su estudio por parte de las salas del tribunal, y los alcances de la determinación de la inconstitucionalidad, presentan características similares a las del juicio de amparo directo (casación)⁷⁷, que se hace valer ante los tribunales colegiados de circuito, contra sentencias definitivas o resoluciones que ponen fin al juicio, con motivo de la aplicación de una ley que se estime inconstitucional.

Por lo que hace a la forma en que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad de la ley, tratándose de los medios de impugnación en materia electoral, además de satisfacer los restantes requisitos previstos en la ley, los interesados no señalarían como acto impugnado la ley que estimen inconstitucional, sino solamente el acto o resolución en que se aplicó, expresando en los agravios respectivos los razonamientos lógico-jurídicos encaminados a justificar la cuestión de inconstitucionalidad de la ley.

En tales condiciones, cuando en algún medio de impugnación en materia electoral se plantee como agravio la aplicación de una norma electoral de carácter general que se estime contraria a la Constitución, se hace el análisis sobre la inconstitucionalidad de dicha norma en la parte considerativa de la sentencia, con el propósito de determinar si el acto o resolución impugnado es o no inconstitucional y las sentencias que emitan las salas del Tribunal Electoral no contendrían en los puntos resolutivos declaración alguna en torno al precepto que dio lugar a la existencia del acto impugnado, pues tal declaración se encontraría fuera de su órbita competencial⁷⁸.

Es obvio que los efectos de las sentencias recaídas a los medios de impugnación en materia electoral, consistirán en la desaplicación de la norma general que resulte inconstitucional y, como consecuencia de ello, en la modificación o revocación del acto o resolución impugnado, así como, en su caso, en la emisión de un nuevo acto o resolución, sin hacer una declaración general de inconstitucionalidad del precepto legal que dio origen a dicho acto.

Pero, ¿qué sucedería cuando con motivo de la desaplicación de la norma que resulte inconstitucional se genera un vacío o laguna dentro del esquema jurídico de algún procedimiento o contexto normativo?

En este supuesto, se deberá colmar el vacío generado con motivo de la desaplicación de la norma inconstitucional, integrando un nuevo precepto que resulte congruente con lo dispuesto en la Constitución. Esto no implica que se invada el campo del legislador, ya que ello se encuentra permitido expresamente en el artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el cual dispone expresamente que la jurisprudencia en materia electoral será establecida, entre otros casos, cuando en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, se sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma.

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

originar su integración y los límites que al respecto establezca la norma constitucional infringida.

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

Al realizar la interpretación de uno o más preceptos de la Constitución, la sala del Tribunal Electoral deberá tomar en cuenta que la interpretación constitucional tiene, en principio, un doble objeto posible: "...o bien se procura con ella fijar el sentido de una norma constitucional; o bien interesa para fijar el sentido de una norma o de un comportamiento en relación a la Constitución"⁷⁹.

Igualmente, en ocasiones tal interpretación consistirá en hacer acorde una norma secundaria a la Constitución, interpretando de manera sistemática sus preceptos; para lo cual se observaría lo previsto en el artículo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cual dispone que: "Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, las normas se interpretarán conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional. A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho"⁸⁰.

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

3. CONSIDERACIÓN ESPECÍFICA

Otro problema que surge en cuanto a los actos aplicativos de normas electorales que se estimen contrarias a la Constitución, consiste en determinar si sobre la materia opera un control concentrado exclusivamente a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o bien, si puede operar el control difuso a través de los tribunales electorales de las entidades federativas.

Al respecto, cabe recordar que el Poder Judicial de la Federación no ejerce de manera absoluta el monopolio del control constitucional de las leyes, ya que como se expuso, el propio Poder Judicial admite, entre otros casos, que aun cuando las autoridades del fuero común no están facultadas para declarar la inconstitucionalidad de una ley, sí están obligadas a aplicar en primer término la Constitución Federal, siempre y cuando exista una contravención directa y manifiesta de un precepto de la ley ordinaria a una disposición de la Ley Fundamental.

Ahora bien, en el caso específico de la materia electoral, cabe comentar que la Sala “A” del Tribunal Electoral del Estado de Chiapas, haciendo prevalecer la ley fundamental, revocó un acuerdo del Consejo Estatal Electoral del Estado de Chiapas, por considerar que el artículo 23 de la Ley Orgánica Municipal de la entidad que lo fundamentaba, contravenía de manera directa y manifiesta el principio de no reelección establecido en los artículos 115, fracción I, de la Ley Fundamental y 60, fracción II, de la Constitución de dicho estado, al permitir que los regidores propietarios que llenaran los requisitos de elegibilidad previstos en la ley, podrían ser candidatos para el cargo de presidente municipal y síndico, y viceversa.

En contra de este fallo, se hizo valer un juicio de revisión constitucional que se radicó bajo el número 33/98. Al resolver la Sala Superior dicho juicio, confirmó la resolución pronunciada por el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas.

En tal virtud, todo parece indicar que tratándose de actos y resoluciones aplicativos de normas generales electorales de las entidades federativas que se estimen inconstitucionales, puede operar el control difuso a cargo de todos los tribunales electorales locales, entre otros casos, cuando exista contravención directa y manifiesta a la Constitución Federal.

NOTAS

- ¹ CAPPELLETTI, Mauro. *El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado*. UNAM. México, 1966, pp. 21 a 23.
- ² CARPIZO, Jorge. *Estudios constitucionales*. Ed. Porrúa, 3ª ed. México, 1991, p. 3.
- ³ PATIÑO MANFFER, Ruperto. *Comentario al Artículo 133 Constitucional*, en: *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Ed. Porrúa, 4ª ed. México, 1994, pp. 1189 a 1192.
- ⁴ Cabe hacer notar que este principio se advierte desde el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814; sin embargo, ese documento tuvo vigencia en México, sólo en el territorio dominado por los insurgentes que luchaban por la independencia.
- ⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1995*. Ed. Porrúa, 19ª ed. México, 1995, p. 627.
- ⁶ *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. P-Z. Ed. Porrúa, 5ª ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1992, p. 3023.
- ⁷ *Ibid.*, p. 3025.
- ⁸ Kelsen, Hans. *Teoría general del derecho y del estado*. Tr.: Eduardo GARCÍA MÁYNEZ. UNAM., 2ª ed. México, 1988, pp. 130 y 131.
- ⁹ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*. Ed. Porrúa, 11ª ed. México, 1997, pp. 362 y 363.
- ¹⁰ Cfr. RABASA, Emilio O. y Gloria CABALLERO, en: *Mexicano: ésta es tu constitución*. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 9ª ed. México, 1994, p. 381.
- ¹¹ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. *La defensa jurídica de la constitución en México*. Ed. Herrero. México, 1994, p. XXIII.
- ¹² FIX-ZAMUDIO, Héctor. *La Constitución y su Defensa* (ponencia general), en: *La constitución y su defensa*. UNAM. México, 1984, pp. 17 a 41.
- ¹³ FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Introducción al estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano*, en: *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*. No.12. UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala. México, 1994, pp. 17 y 18.
- ¹⁴ CAPPELLETTI, Mauro. *Op. Cit. Supra*, nota 1, pp. 49 a 51.
- ¹⁵ *Ibid.*, p. 9.
- ¹⁶ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. *Op. Cit.*, p. 22.
- ¹⁷ Base Segunda, artículos 1 y 12, fracciones I y II de las *Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836*.
- ¹⁸ Artículos del 22 al 25 del *Acta Constitutiva y de Reformas de 1847*.
- ¹⁹ CAPPELLETTI, Mauro. *Op. Cit. Supra*, nota 1, pp. 35 a 42.
- ²⁰ *Ibid.*, p. 36.
- ²¹ RODRÍGUEZ PIÑEIRO y BRAVO FERRER, Miguel. *El Tribunal Constitucional Español*, en: *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*. No. 8. UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala. México, 1994, pp. 12 y 13.
- ²² CAPPELLETTI, Mauro. *Op. Cit.*, pp. 35, 37, 42 y sgts.
- ²³ FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Estudio Preliminar*, en: BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Introducción al derecho constitucional comparado*. Tr.: Héctor Fix Zamudio. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1996, p. 31.
- ²⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor. *La Justicia Constitucional en el Ordenamiento Mexicano*, en: *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie: G. Estudios Doctrinales. No. 132. México, 1992, pp. 160 a 162.
- ²⁵ Cfr. CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, en: *Semanario Judicial de la Federación*. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Octava Época, t. III. Segunda Parte-1, p. 228.
- ²⁶ Cfr. CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES. EXAMEN DE LA, IMPROCEDENTE POR LA AUTORIDAD JUDICIAL COMÚN, en: *Semanario Judicial de la Federación*. Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Séptima Época, t. 42. Cuarta Parte, p. 17.
- ²⁷ *Discusión sobre el control difuso de la constitución*. Sesión de Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 9 de mayo de 1995, versión taquigráfica, pp.4 y sgts.
- ²⁸ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El juicio de amparo*. Ed. Porrúa, 27ª ed. México, 1990, p. 160.
- ²⁹ CONSTITUCIÓN. SU APLICACIÓN POR PARTE DE LAS AUTORIDADES DEL FUERO COMÚN CUANDO SE ENCUENTRA CONTRAVENIDA POR UNA LEY ORDINARIA, en: *Semanario Judicial de la Federación*. Tercera Sala. Sexta Época, t. LX. Cuarta Parte, p. 177.
- ³⁰ PROCEDIMIENTO PENAL. SU REPOSICIÓN. CASO DE APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, en: *Semanario Judicial de la Federación*. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época, t. VII, p. 363.
- ³¹ CAPPELLETTI, Mauro. *Op. Cit. Supra*, nota 1, p. 35.
- ³² MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier. *José María Iglesias y la justicia electoral*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994, pp. 57 a 63.
- ³³ FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Op. Cit. Supra*, nota 24, p. 120.
- ³⁴ CABRERA ACEVEDO, Lucio *et al.* *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la República Restaurada 1867-1876*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 1989, p. 45.
- ³⁵ *Ibid.*, p. 46.
- ³⁶ *Ibid.*, p. 47.
- ³⁷ DE LA PEZA MUÑOZ CANO, José Luis. *Notas sobre la Justicia Electoral en México*. Ponencia. *III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, celebrado en Cancún, Quintana Roo, México, del 22 al 25 de marzo de 1998, p. 4.
- ³⁸ MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier. *Op. Cit.*, p. 113.

- ³⁹ *Cit.* por TERRAZAS SALGADO, Rodolfo. *El Juicio de Amparo y los Derechos Político-Electorales*, en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Federal Electoral, vol. V. No. 8. México, 1996, p. 103.
- ⁴⁰ MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier. *Op. Cit. Supra*, nota 32, pp. 247 a 251; y *Vid.* TERRAZAS SALGADO, Rodolfo. *Ibid.*, p. 105.
- ⁴¹ JURISPRUDENCIA Y TESIS AISLADAS 1917-1998. IUS 8. Disco Compacto editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 1998.
- ⁴² *Semanario Judicial de la Federación*. Segunda Sala. Quinta Época, t. C, p. 1026.
- ⁴³ *Semanario Judicial de la Federación*. Pleno. Séptima Época, vol. 71. Primera Parte, p. 23.
- ⁴⁴ *Semanario Judicial de la Federación*. Tercera Sala. Quinta Época, t. LXXXVII, p. 887.
- ⁴⁵ *Vid.* TERRAZAS SALGADO, Rodolfo y Felipe DE LA MATA PIZANA. *Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano*, en: ELÍAS MUSI, Edmundo. Coordinador. *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*. Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 1997, pp. 249 a 251.
- ⁴⁶ *Cfr.* TERRAZAS SALGADO, Rodolfo. *Algunas Reflexiones sobre el Control de la Constitucionalidad y Legalidad en Materia Electoral Federal*, trabajo presentado en el Foro Nacional para la Reforma Electoral de 1995, celebrado en las instalaciones del Instituto Federal Electoral el día 28 de julio de 1995. Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Federal Electoral. México, 1995, pp. 1 y 2.
- ⁴⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. México, abril de 1999, p. 552.
- ⁴⁸ FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando. *Evolución del Contencioso Electoral Federal Mexicano 1916-1996*, en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Federal Electoral, vol. V. No. 8. México, 1996, p. 42.
- ⁴⁹ CASTRO, Juventino V. *El artículo 105 constitucional*. Ed. Porrúa, 2ª ed. México, 1997, p. 121.
- ⁵⁰ FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando. *Op. Cit.*, p. 40.
- ⁵¹ *Vid.* ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/97, en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. México, diciembre de 1997, pp. 531 a 534.
- ⁵² *Compila II. Compilación de Leyes*. Disco Compacto editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 1997.
- ⁵³ *Vid.* DÍAS NATURALES, en: *Semanario Judicial de la Federación*. Tercera Sala. Quinta Época, t. LXX, p. 1333.
- ⁵⁴ *Vid.* DÍAS NATURALES, QUÉ DEBE ENTENDERSE POR, A EFECTO DE FIJAR LA DURACIÓN DE LOS PLAZOS EN EL JUICIO DE AMPARO, en: *Semanario Judicial de la Federación*. Tercera Sala, vol. 199-204. Cuarta Parte, p. 18.
- ⁵⁵ *Vid.* ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, t. IX. México, marzo de 1999, pp. 453 y 454.
- ⁵⁶ *Vid.* ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL, PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO, en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. México, abril de 1999, pp. 255 y 256.
- ⁵⁷ La EJECUTORIA RELATIVA A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/98, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, t. IX. México, marzo de 1999, pp. 355 y sgts.
- ⁵⁸ *Vid.* INSTITUCIONES DE CRÉDITO. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY RELATIVA NO CONSTITUYE UNA DISPOSICIÓN DE CARÁCTER PRIVATIVO Y, POR ENDE, NO CONTRARÍA LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL, en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. VI. México, diciembre de 1997. Tesis P.CLXXIV/97, p. 178; y MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS. EL ARTÍCULO 50 DE LA LEY DE LA MATERIA NO VIOLA LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL, en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. VI. México, noviembre de 1997. Tesis P.CLX/97, p. 79, entre otras.
- ⁵⁹ *Vid.* ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/98, en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Pleno y Salas. Novena Época. t. VII. México, marzo de 1998, pp. 523 y 524.
- ⁶⁰ *Ibid.*
- ⁶¹ *Vid.* ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON LA LEY RECLAMADA, en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. México, febrero de 1999, p. 288.
- ⁶² *Vid.* ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/98, en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Pleno y Salas. Novena Época, t. IX. México, enero de 1999, pp. 513 y 517.
- ⁶³ *Ibid.*
- ⁶⁴ *Vid.* ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 5/96, en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época, t. V. México, abril de 1997.
- ⁶⁵ *Vid.* *Iniciativa de Reformas a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Exposición de Motivos*. México, Distrito Federal, 6 de abril de 1995, en: *Compila II. Compilación de Leyes*. Disco Compacto editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 1997.
- ⁶⁶ *Vid.* ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 7/97, en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Pleno y Salas. Novena Época, t. VII. México, enero de 1998, p. 724.
- ⁶⁷ CASTRO, Juventino V. *Op. Cit. Supra*, nota 48, p. 71.
- ⁶⁸ *Vid.* ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PLAZO PARA INTERPONERLA ES A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA PUBLICACIÓN OFICIAL DE LA NORMA IMPUGNADA, en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. México, febrero de 1999, pp. 287 y 288.
- ⁶⁹ *Vid.* *Diario Oficial de la Federación*, t. DXLVII. No. 18. Primera Sección. México, D. F., 26 de abril de 1999, pp. 20 y sgts.
- ⁷⁰ *Vid.* ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/97, en: *Semanario Judicial de la Federación*. Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época, t. VI. México, diciembre de 1997, pp. 447 y sgts.
- ⁷¹ Artículo 73, en relación con el 43, ambos de la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

⁷² DE LA PEZA MUÑOZ CANO, José Luis. *Tribunal Electoral. Estructura Orgánica y Atribuciones*. Ponencia. *Reunión de Trabajo de los Magistrados Electorales con la Misión de Expertos de las Naciones Unidas*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 22 de abril de 1997.

⁷³ BECERRA, Ricardo, Pedro SALAZAR y José WOLDENBERG. *La reforma electoral de 1996*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1997, p. 154.

⁷⁴ INICIATIVA DE DECRETO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en: *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*. No. 3. TEEM. Toluca, México, diciembre de 1996, p. 21.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 22.

⁷⁶ *Vid. Justicia Electoral. Suplemento No. 2*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 1998, pp. 87 a 90.

⁷⁷ SENTENCIA INCONGRUENTE. LO ES LA DICTADA EN AMPARO DIRECTO CUANDO EN LOS RESOLUTIVOS EXISTE PRONUNCIAMIENTO SOBRE PRECEPTOS QUE EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN SE ESTIMARON INCONSTITUCIONALES, en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Pleno y Salas. Novena Época, t. V. México, marzo de 1997, pp. 261 y 262. Tratándose del referido juicio de amparo directo, se advierte que sólo procede contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que hubieren puesto fin al juicio y que las cuestiones que no sean de imposible reparación, surgidas en la secuela procesal, sobre constitucionalidad de leyes, tratados o reglamentos, pueden hacerse valer como conceptos de violación, sin que sea necesario señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, ni llamar a las autoridades expedidoras de la ley cuya constitucionalidad se controvierte, ya que su calificación se hará por el Tribunal en la parte considerativa de la sentencia, de lo que se colige que en el fallo que al respecto se emita, debe tenerse únicamente como acto reclamado la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio y en los puntos resolutivos sólo se concederá o negará el amparo o se sobreseerá en el juicio respecto de dichos actos, sin incluir a la ley, tratado internacional o reglamento que hubieran sido materia de impugnación en los conceptos de violación, pues la calificación de su constitucionalidad o inconstitucionalidad se hace mediante declaraciones con efectos limitados a la sentencia, laudo o resolución final reclamados, como actos de aplicación, y a la autoridad judicial que los pronunció.

⁷⁸ *Cfr.* VANOSSI, Jorge Reinaldo y Fermín Pedro UBERTONE. *Control Jurisdiccional de Constitucionalidad*, en: *Desafíos del control de constitucionalidad*. BAZÁN, Víctor. Coordinador. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, Argentina, 1996, pp. 63 y 64.

⁷⁹ VIGO, Rodolfo Luis. *Interpretación constitucional*. Ed. Abeledo-Perrot. Argentina, 1993, p. 83.

⁸⁰ CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. CRITERIOS PARA SU INTERPRETACIÓN JURÍDICA. *Memoria 1994*, t. II. Tesis Relevantes. Sala Central. Tribunal Federal Electoral. México, 1994, p. 739. "El criterio de interpretación gramatical, básicamente consiste en precisar el significado del lenguaje legal que se emplea en determinado precepto jurídico, cuando genera dudas o produce confusiones, ya sea porque alguno o algunos de los términos empleados por el legislador no se encuentran definidos dentro de su contexto normativo, o bien, porque los vocablos utilizados tienen diversos significados. El criterio sistemático consiste en determinar el sentido y alcance de una disposición, cuando la misma resulta contradictoria o incongruente con otras disposiciones o principios pertenecientes al mismo contexto normativo. Conforme al criterio funcional, para interpretar el sentido de una disposición que genera dudas en cuanto a su aplicación, se deben tomar en cuenta los diversos factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento de la norma jurídica en cuestión, que no pertenezcan a los criterios de interpretación gramatical y sistemático."