

PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

Rodolfo TERRAZAS SALGADO
José Francisco DELGADO ESTÉVEZ

...observamos entonces la aparición del poder judicial como 'tercer gigante' en la coreografía del Estado moderno. Los tribunales ordinarios (supuestamente la 'rama menos peligrosa') se comprometerán en la superación del papel tradicional de la regulación de conflictos entre ciudadanos privados: van a asumir también la función de control de las ramas políticas.

Mauro CAPPELLETTI¹

SUMARIO: I. *Planteamiento del problema.* II. *Nota histórica y situación actual.* III. *Breves referencias teóricas.* IV. *Propuesta para la adopción de un sistema integral de control constitucional electoral.* V. *Comentarios finales.* VI. *Bibliografía.*

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Son dos los aspectos que confluyen en el presente estudio: uno de ellos es el papel que ha tenido Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano encargado del control de la constitucionalidad² y el otro es la evolución de la justicia electoral en nuestro país.

¹ “Necesidad y legitimidad de la justicia constitucional”, *La justicia constitucional (estudios de derecho comparado)*, México, UNAM, 1987, pp. 317 y 318.

² De acuerdo con el insigne jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio (“Estudio sobre la jurisdicción constitucional mexicana”, *La jurisdicción constitucional de la libertad*, México, 1961, pp. 134-137), tradicionalmente son cuatro los procesos que conforman la justicia constitucional en nuestro país, a saber: a) El juicio político o de responsabilidad; b) la controversia constitucional del artículo 105; c) la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia; y d) el juicio de amparo. A ellos habría que agregar

Es de sobra conocido que durante la mayor parte de nuestra historia independiente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de órgano titular del Poder Judicial de la Federación, ha sido apartada del ejercicio del poder político, en beneficio de los otros dos poderes (particularmente el Ejecutivo) y, lo que es todavía peor, desplazada de ejercer a plenitud la alta función de controlar la constitucionalidad de los actos de aquéllos, especialmente por lo que se refiere a las normas de carácter general.

El principal argumento que para ello ha sido esgrimido a nivel teórico, consiste en que no debe depositarse en un órgano que no fue electo por sufragio, como es el caso de la Corte, el poder de privar de validez a las leyes surgidas de la voluntad popular, pues ello equivaldría a colocar a aquél por encima de ésta.

Además, es posible identificar una tendencia muy marcada para mantener a la Corte “alejada de las tentaciones del poder político”, lo cual se ha concretado en la perniciosa prohibición de *facto* para que conociera de cualquier asunto que tuviera relación con la materia electoral.

Por su parte, la justicia electoral aunque en los últimos años ha tenido avances importantes, éstos, por decir lo menos, han sido bastante penosos y siempre inacabados; las sucesivas reformas en la materia, aunque aparentemente han satisfecho los intereses políticos coyunturales, nunca han resultado en la estructuración de un sistema del que se pueda afirmar que se ha consolidado plenamente.

Con el pretendido fin de poner remedio a esa situación, en la reforma constitucional de 1996³ se modificó la fracción II del artículo 105 para otorgar a la Suprema Corte de Justicia la facultad de conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tuvieran por objeto controvertir leyes electorales federales, estatales o del Distrito Federal.

En la misma reforma, se modificó el artículo 99 para facultar al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otras cuestiones, para conocer de las impugnaciones contra actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que violasen normas constitucionales o legales, así como las de actos o resoluciones definitivos y firmes de las

la acción de inconstitucionalidad introducida por la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994.

3 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996.

autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surgieran durante los mismos y que pudieran resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.

Huelga decir que en el dictamen con proyecto de Decreto elaborado por las Comisiones Unidas de Gobernación Primera Sección, de Puntos Constitucionales, del Distrito Federal y de Estudios Legislativos Primera Sección de la Cámara de Senadores, se calificó a esa reforma como “definitiva” y se afirmó que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación “...(dejaba) de ser el apéndice *sui generis* de la estructura jurisdiccional...”⁴

No obstante las buenas intenciones del legislador constitucional, los hechos han demostrado que el Tribunal Electoral sigue siendo considerado por los justiciables (principalmente actores políticos) como un apéndice del Poder Judicial, jerárquicamente inferior a la Suprema Corte de Justicia y con facultades limitadas, al grado que algunas de sus resoluciones han sido eludidas impunemente.⁵

En nuestra perspectiva, esta lamentable situación obedece fundamentalmente a que en la reforma de 1996 no se tuvo la voluntad política para dar el paso definitivo que consolidara plenamente al sistema de justicia electoral; sino que únicamente se creó un órgano híbrido, al que se le dio el carácter de “especializado” y, únicamente para darle cierta apariencia judicial, se le adscribió al Poder Judicial de la Federación, sin que en la realidad contara con la fuerza política para hacer cumplir sus determinaciones.

⁴ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, num. 2, 1o. de agosto de 1996, p. 15.

⁵ Para muestra basta recordar los casos recientes de los estados de Tabasco y Yucatán; en el primero, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó la nulidad de la elección de gobernador celebrada el 15 de octubre de 2000, que derivó en una crisis que incluyó la presencia simultánea de dos “gobernadores interinos” y se resolvió mediante un acuerdo político en el que los partidos involucrados se comprometieron a respetar el fallo que dictara la Suprema Corte de Justicia en las acciones de inconstitucionalidad previamente interpuestas por el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática; en el caso de Yucatán, fue evidente el desacato por parte de las autoridades locales al fallo dictado por el propio Tribunal el 12 de octubre de 2000, generándose un conflicto preelectoral que puso en grave riesgo la celebración de la elección prevista para el 27 de mayo de 2001 y que concluyó hasta que la Suprema Corte de Justicia emitió la sentencia del 6 de abril del mismo año, por medio de la cual revocó el Decreto 412 del Congreso de Yucatán.

Lo anterior ha desembocado en que la justicia electoral permanezca en una especie de limbo jurídico, ya que diversas cuestiones constitucionales de mucha relevancia no han sido estudiadas y resueltas, bien porque no fueron sometidas oportunamente al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia mediante la acción de inconstitucionalidad correspondiente, o bien, porque aún no se ha definido si el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene o no la facultad de declarar inaplicables normas generales por considerarlas contrarias a la Constitución.⁶

Es en este marco de referencia, que elaboramos en el presente estudio, con el de fin analizar las implicaciones de la creación de una Sala Electoral de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como remedio *ad hoc* a los problemas que ha enfrentado la justicia electoral y como corolario de la reforma de Estado, en aras del fortalecimiento de nuestro máximo Tribunal, al que consideramos debe reconocérsele, de una vez por todas, su carácter de poder político y su función de órgano responsable de la integridad del Estado de derecho.

Hemos dividido el presente documento en cinco apartados. El primero de ellos se refiere al planteamiento del problema. El segundo versa sobre los antecedentes históricos de la Suprema Corte de Justicia, haciendo énfasis en los momentos en que se le ha dotado de las funciones de control constitucional y de máxima autoridad electoral. En el siguiente apartado se hace un breve análisis de los aspectos teóricos que se refieren al tema en estudio. En el siguiente, se hacen las propuestas pertinentes para la creación de la Sala Electoral de la Suprema Corte de Justicia, precisando la manera en que deben distribuirse las competencias para

⁶ Todavía se encuentra pendiente de resolución el expediente de Contradicción de Tesis 4/2000-PL, iniciado por denuncia formulada el 1o. de diciembre de 1999 por el ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en el que se planteó la posible contradicción entre el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los amparos en revisión 1878/93 y 1954/95, así como los amparos directos en revisión 912/98, 913/98 y 914/98, que originaron la tesis cuyo rubro dice: *Control Difuso de la Constitucionalidad de Normas Generales. No lo Autoriza el Artículo 133 de la Constitución* (visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, t. X, agosto de 1999, jurisprudencia del Pleno y Salas, p. 5); en contra del criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el Juicio de Revisión Constitucional Electoral 33/98, que dio lugar a la tesis que se identifica con la clave S3EL 018/98, que lleva por rubro: *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tiene facultades para determinar la inaplicabilidad de leyes secundarias cuando éstas se opongan a disposiciones constitucionales*.

efecto de darle funcionalidad al esquema que se propone y detallando los artículos constitucionales que deben modificarse para conformar la propuesta; y, por último, a manera de corolario, se dedica un apartado para realizar comentarios finales.

Es pertinente aclarar que no haremos referencia a los antecedentes de la controversia constitucional, actualmente prevista en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque ello rebasaría la intención que se persigue en el presente trabajo.

II. NOTA HISTÓRICA Y SITUACIÓN ACTUAL

1. *El Poder Judicial en la función de control de la constitucionalidad*

El antecedente que podríamos identificar como el primer intento de dotar al máximo órgano jurisdiccional de la facultad de control constitucional lo encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812, cuya vigencia en nuestro territorio fue efímera a virtud de la constante inestabilidad política de aquella época.

En este documento constitucional se dispuso que la facultad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley (artículo 17) y se facultó al Supremo Tribunal de Justicia, entre otras cuestiones, para “oír las dudas de los demás tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ellas al rey con los fundamentos que hubiere, para que promueva la conveniente declaración en las Cortes” (artículo 261, párrafo 10).⁷

Como puede advertirse, las determinaciones a que pudiera llegar el Supremo Tribunal de Justicia, no tenían carácter obligatorio, sino meramente inductivo, para que a su vez el rey promoviera “lo conveniente” ante las Cortes, quienes eran las únicas facultadas para interpretar y derogar las leyes en caso necesario (artículo 131, facultad primera).

En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado por el Congreso de Apatzingán el 22 de octubre de 1814, se determinó que tres eran las atribuciones de la soberanía, a saber, “...la

⁷ El texto completo de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812 puede consultarse en: Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México. 1808-1971*, México, Porrúa, 1997, pp. 59 y ss.

facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares”⁸ (artículo 11) y que “...estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación” (artículo 12); aunque en este Decreto no se hace mención específica del órgano en quien habría de recaer la función judicial, de la lectura de los artículos 181 a 211 podemos inferir que se trataba del Supremo Tribunal de Justicia, al que se le dotaba de características propias de un tribunal de alzada, sin injerencia alguna en cuestiones de control de constitucionalidad.

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano aprobado el 18 de diciembre de 1822, reiteró *mutatis mutandis* las disposiciones de la Constitución de Cádiz por lo que hace al órgano depositario del Poder Judicial, al que también denominó Supremo Tribunal de Justicia y lo dotó de la facultad de “oír las dudas de los demás tribunales sobre la genuina inteligencia de alguna ley, consultando al emperador con los fundamentos de que nazcan, para que provoque la conveniente declaración del poder legislativo” (artículo 79, párrafo 8).⁹

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, también acogió el principio de división de poderes declarando en el artículo 6o. que “se divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial”.¹⁰

Conforme al artículo 123 de ese ordenamiento, el Poder Judicial de la federación se hizo residir en la Corte Suprema de Justicia, la cual se integró inicialmente con once ministros distribuidos en tres Salas y de un fiscal, electos por las legislaturas de los Estados (artículos 124 y 127).¹¹

La función de interpretación de la Constitución no se otorgó a la Corte Suprema de Justicia, pues en el artículo 165 se dispuso que “...sólo el Congreso General podrá resolver las dudas que ocurran sobre inteligencia de los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva”.¹²

⁸ *Ibidem*, pp. 32 y ss.

⁹ *Ibidem*, pp. 125 y ss.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 161 y ss.

¹¹ *Ibidem*, pp. 186 y 187.

¹² *Ibidem*, p. 193.

Como es de sobra conocido, la vigencia de la Constitución de 1824 fue interrumpida por la entrada en vigor de las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835, conforme a las cuales se emitieron siete estatutos que conformaron la ley suprema de la nación, a la que también se le ha nombrado como Constitución de las Siete Leyes.

Al margen del rechazo unánime que a la postre generaría la creación del Supremo Poder Conservador, es de llamar la atención que en la Segunda Ley Constitucional se previó como facultad de ese órgano la de declarar la nulidad de las leyes o decretos del Poder Legislativo cuando fueran contrarios a la Constitución, la de los actos del Poder Ejecutivo cuando fueran contrarios a la propia Constitución o a las leyes, o la de los actos de la Suprema Corte de Justicia cuando hubiere usurpación de funciones (artículo 12, fracciones I, II y III).¹³

Aunque la creación de un poder que no era responsable de sus acciones más que ante Dios y ante la opinión pública (artículo 17 de la Ley Segunda) era a todas luces aberrante para un Estado democrático, podemos señalar que ello tuvo de positivo que por primera vez se consideró a nivel constitucional un mecanismo de control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades supremas.

Otro antecedente digno de mencionarse es el voto particular formulado por el diputado José Fernando Ramírez al proyecto de reformas de las leyes constitucionales de 1840, quien expresó, respecto de la facultad de control constitucional, lo siguiente (las cursivas son nuestras):

...Yo, como he dicho antes, no estoy por la existencia del Supremo Poder Conservador: ninguna otra medida podía, en mi concepto, reemplazar su falta, que *conceder a la Suprema Corte de Justicia una nueva atribución por la que cuando cierto número de Diputados, de Senadores, de Juntas Departamentales reclaman alguna ley ó acto del Ejecutivo, como opuesto a la Constitución, se diese a ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiese al fallo de la Corte de Justicia.*¹⁴

¹³ *Ibidem*, p. 210.

¹⁴ *Ibidem*, p. 298.

Como es ya sabido, el voto particular del diputado Ramírez no encontró eco en sus contemporáneos, misma suerte que correría el proyecto de Constitución de 1840 que nunca entró en vigor.

Tres años después, al expedirse las Bases Orgánicas de la República Mexicana, la justicia constitucional retrocedió, pues lejos de otorgar a la Corte facultades para el control de la constitucionalidad de leyes, le fue prohibido expresamente “...hacer reglamento alguno, ni aun sobre materias pertenecientes a la administración de justicia, ni dictar providencias que contengan disposiciones generales que alteren ó declaren las leyes” (artículo 119, fracción I).¹⁵ Esta disposición sería posteriormente abrogada por el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 que restableció la vigencia de la Constitución de 1824.

En el artículo 25 de la propia Acta de Reformas de 1847, se estableció el juicio de amparo que tenía por objeto proteger los derechos concedidos por la Constitución a los habitantes de la República; la redacción empleada recogió el parecer de don Mariano Otero plasmado en el voto particular que emitió en el seno de la Comisión redactora del proyecto, para quedar en los siguientes términos (las cursivas son nuestras):

Artículo 25. Los Tribunales de la Federación ampararán á cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativos y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; *limitándose dichos tribunales á impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare.*¹⁶

El juicio de amparo se consolidó con su inclusión en la Constitución de 1857, afinándose su procedencia para combatir actos o leyes que violaran las garantías individuales. La fórmula empleada por el Constituyente fue la siguiente:

Artículo 101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.

¹⁵ *Ibidem*, p. 424.

¹⁶ *Ibidem*, p. 475.

II. Por leyes ó actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados.

III. Por leyes ó actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal.¹⁷

Sin embargo, en el artículo 102 se acotó la facultad de control constitucional, circunscribiéndola a los casos en que existiera petición de parte y se empleó la ya mencionada Fórmula Otero, por la cual se limita el efecto de las sentencias de amparo a los casos concretos sometidos a la jurisdicción del Tribunal, sin que se haga declaración general alguna respecto de la validez de la norma considerada inconstitucional.

Después de la entrada en vigor de la Constitución de 1857, la Suprema Corte de Justicia jugó un papel preponderante en la vida política del país, pues asumió a plenitud su carácter de poder político y su función de Tribunal Constitucional.

Bajo la vigencia de esa Constitución (particularmente en el periodo que va de 1867 a 1877), el máximo tribunal del país conoció de asuntos de amparo en los que se involucraban cuestiones relativas a la materia política e incluso resolvió asuntos en los que se pronunció respecto de la legitimidad de la elección de algunas autoridades.

Rebasaría los límites del presente estudio hacer un relato pormenorizado de los asuntos de naturaleza electoral en los que intervino la Corte en aquella época; baste para ello recordar el ya legendario “Amparo Morelos”, en que la Corte determinó otorgar el amparo y la protección de la justicia federal a diversos quejosos que impugnaron la Ley de Hacienda del estado de Morelos del 13 de octubre de 1873, sustentándose básicamente en la tesis conocida como de “incompetencia de origen”, sostenida, entre otros, por el ilustre jurista José María Iglesias.¹⁸

Infortunadamente para el constitucionalismo de nuestro país, la participación de la Suprema Corte de Justicia fue menguando hasta colocarse en un plano de distanciamiento total de las cuestiones que tuvieron alguna

¹⁷ *Ibidem*, pp. 623 y 624.

¹⁸ Moctezuma Barragán, Javier (*José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994) realiza un muy interesante estudio del “amparo morelos”, en el que expone los pormenores de ese asunto, así como los de otros casos relacionados con la materia electoral en los que la Suprema Corte de Justicia intervino conociendo de juicios de amparo en los que se pedía la protección de la justicia federal por incompetencia de origen.

relación con la política y particularmente con la justicia electoral. Desde luego que para que esa declinación se diera, tuvo mucho que ver la llegada del general Porfirio Díaz a la presidencia de la República, evento que inauguró una larga historia de hegemonía del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes.

La Constitución de 1917 no otorgó a la Suprema Corte facultad alguna para el control de la constitucionalidad de las leyes, salvo por lo que se refiere al juicio de amparo, el cual conservó su procedencia para impugnar normas de carácter general, pero reiterándose la Fórmula Otero a la que ya hicimos alusión.

El alejamiento de la Corte de los asuntos políticos, no impidió que en el año de 1919 conociera en revisión del incidente de suspensión en el amparo promovido por José Guerra Alvarado y coagraviados en contra de diversas autoridades del estado de Querétaro; el acto reclamado en esa ocasión consistía en el decreto número 33 del Congreso de esa entidad federativa, que exigía para el registro de una fórmula de candidatos, que éstos reuniesen los requisitos constitucionales y los que marcaba el artículo 32 de la Ley Electoral del Estado, que había sido modificada por el decreto aludido.

El acto reclamado afectaba particularmente la candidatura a gobernador de José María Truchuelo y había sido una maniobra de sus adversarios políticos para cerrarle el paso.

En primera instancia el juez de distrito concedió la suspensión definitiva del acto reclamado en cuanto al cumplimiento de las circulares y órdenes comunicadas por el gobernador del Estado a los presidentes municipales respecto del cumplimiento del decreto número 33 y la negó en cuanto al haber ordenado y verificado la cancelación del registro de las fórmulas presentadas por los partidos políticos “gran partido liberal queretano” y “ciudadanos libres”, a los que pertenecían los quejosos.

Tanto el Ministerio Público como los quejosos se inconformaron con la determinación del juez de distrito, lo cual motivó que el asunto llegara a la Suprema Corte de Justicia, quien determinó otorgar la suspensión de los actos reclamados,¹⁹ permitiéndose así la candidatura de José María

¹⁹ Es de mencionarse que ese amparo generó la siguiente tesis sostenida por el Pleno de la Corte: “*Suspensión del acto reclamado*. Procede concederla cuando, sin seguirse perjuicios con ella a la sociedad, al Estado o a un tercero, son de difícil reparación los que se siguen al agraviado, con la ejecución del acto. Amparo administrativo revisión del auto de suspensión, Guerra Alvarado José y coagraviados, 13 de junio de 1919,

Truchuelo, quien finalmente triunfó en los comicios y asumió la gubernatura de Querétaro el 19 de mayo de 1920.²⁰

Resulta de particular importancia traer a colación el asunto Guerra Alvarado, pues constituye uno de los precedentes de la tesis jurisprudencial que textualmente dice:

“DERECHOS POLÍTICOS. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales”.²¹

Amén de que pudiera resultar que la tesis jurisprudencial mencionada no se hubiera integrado debidamente, en virtud de que en el amparo Guerra Alvarado la Corte no sostuvo el criterio que la conforma,²² es pertinente resaltar que en este caso el máximo tribunal sí se decidió a intervenir en un asunto de naturaleza electoral y por ende, eminentemente político.

Al margen de que las motivaciones de la Corte pudieran haber sido de índole personal, porque se encontraba involucrado como quejoso un antiguo ministro (José María Truchuelo), es de destacarse que la abstención en asuntos político-electorales obedecía más a una posición política (valga la redundancia) que a una genuina convicción jurídica.

Fue hasta el 31 de diciembre de 1994, cuando por reforma publicada en esa fecha en el *Diario Oficial de la Federación*, se agregó la fracción II al artículo 105 de la Constitución, con lo cual se dotó a la Corte de la facultad de conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tuvieran por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la propia Constitución.

mayoría de siete votos, disidentes: Enrique Moreno, José M. Mena y Ernesto Garza Pérez, en cuanto al primer punto, y en cuanto al segundo, por mayoría de siete votos, disidentes: Enrique Moreno, Ignacio Noris y Ernesto Garza Pérez. El ministro Agustín Urdapilleta no votó, por las razones que se expresan en el acta del día. La publicación no menciona el nombre del ponente” (*Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. IV, p. 1135).

²⁰ Para mayores detalles del amparo “José Guerra Alvarado” véase: Moctezuma Barragán, Javier, *op. cit.*, nota 18, pp. 309-313.

²¹ *Semanario Judicial de la Federación*, t. III, Villa García, vecinos de, p. 1312; t. IV, Heredia, Marcelino, p. 862; Guerra Alvarado, José y coags., p. 1135; t. VI, Orihuela, Manuel y Coags., p. 463; t. VII, Ayuntamiento de Acayucan, p. 941, tesis jurisprudencial núm. 280, apéndice XXXVI, p. 517.

²² Así lo ha sostenido el ilustre jurista Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1998, p. 451.

La acción de inconstitucionalidad, salvo por la efímera facultad que se otorgó al Supremo Poder Conservador al que aludimos líneas arriba, no tenía antecedentes en nuestra historia constitucional, al grado que ni siquiera “...a nivel doctrinario había existido como propuesta la instauración de un mecanismo (de control constitucional) de esa naturaleza...”²³

Cabe señalar que en aquella ocasión se limitó expresamente el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes relativas a la materia electoral, prohibición que también se hizo extensiva a las controversias constitucionales reguladas en la fracción I del mismo artículo 105 constitucional.

2. *Antecedentes de la justicia electoral*

La mayor parte de la historia independiente de nuestro país ha transcurrido con un contencioso electoral en manos de las autoridades administrativas y legislativas, éstas últimas actuando comúnmente bajo la figura de la autocalificación.²⁴

En el párrafo 3 del artículo 97 de la Constitución de 1917 se otorgó a la Suprema Corte la facultad de averiguar, entre otras cuestiones, la comisión de algún hecho o hechos que constituyeran la violación del voto público; sin embargo, según comenta el destacado jurista y político Miguel González Avelar, aunque la Corte tuvo varias oportunidades de aplicar esta facultad, nunca hizo uso cabal de ella:

La ocasión de aplicar esta controvertida facultad de la Corte, ya se había por cierto presentado, puesto que más de una vez acudieron personas, agrupaciones y partidos a impetrar su intervención para esclarecer lo que a su juicio eran fraudes electorales. ...Pero aún así, el precepto no pasó de ser un amago, o una esperanza, para los partidos políticos... porque, en primer término, todas las cortes que se han sucedido desde 1917 fueron mayoritariamente opuestas a intervenir en asuntos relacionados con las elecciones... y en segundo térmi-

²³ Rivas Romero, Odette, *Reforma del Estado y derecho constitucional, transición y cambio en México*, México, UNAM, tesis para obtener el grado de doctora en derecho, 1997, p. 199.

²⁴ Para un panorama del desarrollo de la justicia electoral a partir de 1916, véase: Franco González Salas, J. Fernando, “Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996”, *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral*, México, vol. V, núm. 8, 1996, pp. 5-44.

no, que cuando los casos han alcanzado proporciones de debate nacional como fue el de las elecciones federales del 7 de julio de 1946, la Corte había estimado que en los términos en que el multicitado precepto estaba redactado, resultaba confuso e impredecible el alcance que podría tener la resolución que llegara a pronunciar.²⁵

La reforma constitucional de 1977²⁶ modificó la redacción relativa a la investigación de las violaciones al voto público, pero sólo para determinar que la única legitimada para iniciar dichas investigaciones era la propia Corte, actuando de oficio cuando lo considerara conveniente, así como para definir que únicamente podrían llevarse a cabo cuando se pusiera en duda la totalidad de la elección de uno de los Poderes de la Unión, debiéndose enviar los resultados de la investigación a los “órganos competentes”, quienes debían emitir la resolución definitiva al respecto.²⁷

Fue hasta la llamada “renovación político-electoral” de 1986, cuando por vez primera se estableció un tribunal competente para conocer de los medios de impugnación definidos por la ley para garantizar que los actos de los organismos electorales se sujetaran a lo dispuesto por la Constitución y las leyes de ella emanadas, conforme se dispuso en el artículo 60 de la carta magna. Tal modificación trajo consigo la derogación del recurso de reclamación que la propia reforma de 1977 había introducido, para que la Suprema Corte de Justicia pudiera revisar las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, pero con el único y precario alcance de conminar a dicho cuerpo electoral para que emitiera una nueva resolución, en el caso de que el máximo tribunal hubiera constatado la existencia de violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación del mismo. Huelga decir que en el tiempo en que estuvo en vigor este pseudo recurso, la Corte jamás declaró fundado alguno de los que se interpusieron.

²⁵ González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, México, UNAM, 1979, pp. 32 y 33.

²⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 6 de diciembre de 1977.

²⁷ Por cierto, resulta verdaderamente increíble que después de toda la evolución que ha tenido el contencioso electoral, todavía se conserve intacta esta facultad de investigación de violaciones al voto público, que ha demostrado históricamente su inutilidad práctica y que en caso de ejercitarse sólo daría lugar a la discordia poselectoral.

Acorde con la reforma constitucional aludida, en 1987 se reformó el Código Federal Electoral para dar vida al Tribunal de lo Contencioso Electoral (conocido comúnmente por sus siglas como “Tricoel”), al que se le definió como “organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía para resolver los recursos de apelación y queja”.²⁸

Sin embargo, las reformas de 1986-1987 tuvieron el grave defecto de que las resoluciones del Tribunal por ellas instaurado tenían carácter meramente declarativo, pues se reservó a las Cámaras de Diputados y de Senadores, erigidas en sendos Colegios Electorales, la facultad para modificar en última instancia dichas resoluciones.

La Reforma Constitucional de 1990,²⁹ trasladó todo lo relativo al Tribunal Electoral a los párrafos 10 al 12 del artículo 41, definiéndolo en esa ocasión como un tribunal autónomo y órgano jurisdiccional en la materia electoral. Sin embargo, se mantuvo el sistema de autocalificación de las elecciones de diputados y senadores, y se instauró la heterocalificación política de la elección presidencial a cargo de la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral. Cabe precisar que aunque los Colegios Electorales constituían la última instancia en la calificación de las elecciones, ésta no era *ad libitum*, sino que se limitaba a determinados casos.

En ese mismo año, se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales³⁰ en el que se definieron las normas de competencia y organización del entonces Tribunal Federal Electoral, así como las reglas para la sustanciación y resolución de los asuntos sometidos a su conocimiento.

En 1993³¹ se produjo la reforma constitucional que a nuestro juicio resulta ser la más importante en cuanto a la justicia electoral se refiere, pues con ella se abandonó (esperamos que definitivamente) el sistema de autocalificación de las elecciones en el ámbito federal; de esta suerte, la facultad para determinar la validez y la legalidad de las elecciones de diputados y senadores se otorgó al Instituto Federal Electoral, así como al Tribunal Federal Electoral en caso de que existiera controversia;

²⁸ *Ibidem*, p. 24.

²⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 1990.

³⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 15 de agosto de 1990.

³¹ *Diario Oficial de la Federación*, 18 de agosto y 2 de septiembre de 1993.

el único inconveniente fue que se mantuvo la calificación de la elección presidencial dentro de la esfera de atribuciones de la Cámara de Diputados erigida en colegio electoral.

Con la reforma en comento, indudablemente se robusteció al Tribunal Federal Electoral, al que se definió como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral, con competencia para resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que fueron presentadas en materia electoral federal, así como las que establecían los párrafos 2 y 3 del artículo 60 constitucional y las diferencias laborales que se presentaran con las autoridades electorales (Instituto Federal Electoral y el propio Tribunal).

En la misma reforma se dispuso que el Tribunal Federal Electoral contaría con Salas competentes para conocer de las impugnaciones en contra de la declaración de validez, el otorgamiento de constancias y la asignación de diputados y senadores al Congreso de la Unión; asimismo, se determinó la creación de la Sala de Segunda Instancia, competente para conocer del recurso que los partidos políticos interpusieran contra las resoluciones dictadas por las Salas, otorgándosele a este órgano la característica de que sus sentencias serían definitivas e inatacables. Esta disposición es relevante, pues la forma de organización diseñada para el entonces Tribunal Federal Electoral, salvando los cambios en las denominaciones, se ha conservado hasta nuestros días.

3. *Situación actual.*

La situación que actualmente priva en el campo de la justicia electoral es el resultado de la reforma constitucional de 1996.³² A nuestro parecer, las características más relevantes de esta reforma son las siguientes:

a) Se otorga a la Suprema Corte de Justicia la facultad para conocer de acciones de inconstitucionalidad que versen sobre la materia electoral.

b) Se otorga a los partidos políticos la legitimación activa para interponer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales.

c) Se establece la norma conforme a la cual las leyes electorales, tanto federales como locales, deben promulgarse y publicarse cuando

32 *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996.

menos 90 días antes del inicio del proceso electoral en el que vayan a aplicarse, prohibiéndose su modificación durante el mismo.

d) Se retira al Tribunal Federal Electoral el carácter de órgano autónomo, para adscribirlo al Poder Judicial de la Federación como órgano especializado, caracterizándolo como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia (electoral); asimismo, se definen su estructura orgánica, competencia y atribuciones, disponiendo al efecto que funcione con una Sala Superior y por Salas Regionales,³³ integrándose aquélla con siete magistrados electorales; la elección de éstos y de los magistrados de las Salas Regionales, debe llevarse a cabo con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en el Senado, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³⁴

e) Se modifica la fracción IV del artículo 41, para establecer que el sistema de medios de impugnación en materia electoral tendrá como fin garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales; a la vez, en el artículo 99 se definen las líneas generales para la procedencia de los recursos en materia electoral, mismos que serían desarrollados posteriormente en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.³⁵

f) En concordancia con lo anterior, se faculta al Tribunal Electoral para resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones en las elecciones federales de diputados, senadores y presidente, así como las que se refieran a actos y resoluciones de la autoridad electoral federal,

33 En el artículo 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se dispone que “el Tribunal Electoral contará con cinco Salas Regionales, mismas que deberán quedar instaladas a más tardar la semana en que inicie el proceso electoral federal ordinario para entrar en receso a la conclusión del mismo...”. Esta disposición, resulta ser de muy dudosa constitucionalidad, pues el artículo 99 de la carta magna no les confiere el carácter de temporales; amén de que resulta lamentable que los magistrados que las integran, cuya alta jerarquía es evidente, pues son nombrados nada menos que por el Senado de la República, se vean reducidos durante los periodos en que no transcurren los procesos electorales federales, a realizar la función administrativa de Coordinadores de las Unidades Regionales, las cuales se dedican a labores de capacitación y documentación en la materia electoral.

34 En el artículo quinto transitorio del Decreto de reformas respectivo, se dispuso que los nuevos magistrados electorales debían ser electos a más tardar el 31 de octubre de 1996 y, por esa única ocasión, requerirían para su elección del voto de las tres cuartas partes de los miembros presentes del Senado.

35 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996.

distintos de las elecciones, por presuntas violaciones a las normas constitucionales y legales, las que combatan actos o resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales, y las que se refieran a violaciones de los derechos político electorales de los ciudadanos.

g) Se establecen normas para resolver las posibles contradicciones entre una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, sustentada por una Sala del Tribunal Electoral y la sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

h) Para la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral se prevé la creación de una comisión del Consejo de la Judicatura Federal, integrada por el presidente del Tribunal Electoral, un magistrado Electoral y tres miembros del Consejo de Judicatura Federal.

i) La designación de los magistrados electorales de la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral se realiza con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

j) Se homologan los requisitos para ser magistrado electoral de la Sala Superior con los que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia, otorgándoles un encargo de diez años improrrogables.

En nuestro concepto, las características que acabamos de delinear, dan cuenta de que la reforma en cuestión, tal como parece ser la costumbre legislativa, se queda corta en cuanto a las pretensiones que busca satisfacer.

En efecto, la reforma retiró la autonomía constitucional al Tribunal Electoral para insertarlo dentro del Poder Judicial de la Federación, supuestamente para judicializarlo, pero lo deja en una especie de limbo jurídico, pues ni lo hace dependiente de la Suprema Corte de Justicia ni lo caracteriza como órgano independiente, sino que lo define simplemente como “especializado”, dejando a la imaginación el sentido que deba darse a esta expresión.

Más aún, la Reforma Constitucional faculta a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las impugnaciones de leyes electorales a través de la acción de inconstitucionalidad, pero no establece ningún otro medio para cuestionarlas, dejando con ello la integridad del sistema constitucional al azar de que los sujetos legitimados para intentar la acción,

efectivamente lo hagan, situación que, evidentemente, no se realizará en muchas ocasiones por ignorancia, demora o falta de interés de éstos.

Quizás podría argumentarse que no existe la omisión aludida, pues el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación puede, a través de las resoluciones de los asuntos que se sometan a su conocimiento, ejercer una especie de control constitucional al pronunciarse respecto de la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, o bien, al emitir su opinión respecto de la interpretación de algún precepto constitucional.

Sin embargo, es menester aclarar que el artículo 99 constitucional no prevé expresamente que el Tribunal Electoral esté facultado para declarar la inconstitucionalidad de una norma de carácter general y, en todo caso, sólo podría decretar la inaplicabilidad de la misma al caso concreto sometido a su consideración, pues el párrafo 3 de la fracción II del artículo 105 de la ley suprema, expresamente determina que “la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo”, es decir, la acción de inconstitucionalidad.

Pero más extraño aún es que, aunque la reforma en cuestión no facultó al Tribunal Electoral para conocer de la inconstitucionalidad de normas generales de carácter electoral, en la ulterior reforma a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³⁶ se modificó el artículo 68 de la citada Ley para adicionarle un párrafo que a la letra dice: “Cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga 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”. Con esta reforma legal implícitamente se reconoció la necesidad de que un órgano especializado en la materia electoral intervenga en el trámite de las acciones de inconstitucionalidad que se relacionen con dicha materia; infortunadamente se quedó en una mera función que se agota en la emisión de la opinión requerida, impropia de un órgano jurisdiccional, al que debe caracterizarlo el imperio de sus determinaciones.

Otro aspecto que demuestra lo inacabado de la reforma constitucional aludida, es el relativo a la creación de una “comisión” encargada ex profeso de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal conformada con dos magistrados del propio Tribunal y tres consejeros de

³⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996.

la Judicatura Federal; aunque en el texto Constitucional se dice que esta es una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, su presidencia se deposita en un miembro ajeno al propio Consejo (es decir, al presidente del Tribunal Electoral) y se le da participación a otro magistrado electoral que tampoco forma parte del Consejo.

También llama la atención que a los magistrados electorales se les exija satisfacer los mismos requisitos que se piden para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia, pero no se les otorga ese *status* y ni siquiera se les confiere el encargo por la misma temporalidad.

Por otra parte, es de llamar la atención que la controversia constitucional continuó vedada para los casos relacionados con la materia electoral; curiosamente, el argumento que se esgrimió para ello fue que en tratándose de las controversias constitucionales no hay conflictos de naturaleza electoral, pero si ello es así, entonces ¿para qué se estableció la excepción?³⁷

Todas las deficiencias apuntadas dan cuenta de la ambigüedad de la reforma, al grado que no puede asegurarse que el Tribunal Electoral realmente se haya integrado al Poder Judicial de la Federación.³⁸

³⁷ Sobre este punto, a propósito del dictamen elaborado en la Cámara de Diputados respecto de la iniciativa de reforma constitucional en comento, el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática expresó su reserva en los términos siguientes: “Suprimir la excepción relativa a la materia electoral en el campo del control constitucional de leyes y actos, constituye una de las finalidades de esta reforma electoral. Así se ha propuesto en tratándose de la acción de constitucionalidad prevista en la fracción II del artículo 105 constitucional. No hay fundamento para que se mantenga la excepción en cuanto a las controversias constitucionales. El hecho de que en el texto actual de la fracción I del artículo 105 constitucional se establezca la excepción de la materia electoral prueba que implícitamente pueden darse casos de invasión de competencia de la Federación, de algún estado, del Distrito Federal o de los municipios. Una interpretación diferente haría absurdo el establecimiento de dicha excepción. La eliminación de tal excepción hubiera dotado de unidad al sistema de control de la constitucionalidad de leyes y actos de naturaleza electoral” (*Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*, año II, núm. 3, 31 de julio de 1996, p. 16).

³⁸ Al respecto Javier Laynez Potisek dice: “...De mantenerse este principio (el de no intervención de la Suprema Corte en los conflictos político electorales), es posible concluir que la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial es meramente formal. En consecuencia, resulta válido cuestionar la necesidad de esa incorporación, como también es válido dudar de una integración absoluta” (“El control constitucional en materia político-electoral en México”, *La actualidad de la defensa de la Constitución*, *Memoria del Coloquio Internacional en celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, 1997, p. 200).

III. BREVES REFERENCIAS TEÓRICAS

En la obra clásica *El espíritu de las leyes*, Montesquieu formuló su célebre teoría de la separación de poderes, expresando que:

Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, por que puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.³⁹

La tradición jurídica mexicana ha recogido fielmente la doctrina de la separación de poderes, elevándola a nivel constitucional.

Sin embargo, esta doctrina también ha prohiado una suerte de sumisión del Poder Judicial en beneficio del Ejecutivo y del Legislativo, y lo que es peor, el abuso de éstos, en virtud de no contar con contrapesos que efectivamente limiten su ejercicio.

El remedio que a nivel teórico se ha sugerido para controlar los abusos del poder se conoce genéricamente como “justicia constitucional” integrada por los medios de control constitucional.

Son dos las principales cuestiones que deben dilucidarse en torno de los medios de control constitucional; ambos de gran importancia y sujetos a intensos debates entre los tratadistas de las materias constitucional y de teoría del estado.

La primera de las cuestiones es definir al sujeto encargado del control de la constitucionalidad, cuestión de ardua solución porque a fin de cuentas la cadena de controles siempre debe terminar en un órgano público, el cual, por lo general, termina siendo criticado por su labor y tachado de actuar solamente a favor de sus intereses, ya sean éstos personales o de grupo.

El insigne profesor vienés Hans Kelsen, resume magistralmente esta situación en la siguiente forma:

³⁹ Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 1985, p. 104.

Ciertamente, nada parece más natural que la idea de que es imposible ceder al órgano encargado de aplicar directamente una norma (sobre todo al 'súbdito') la decisión definitiva acerca de su regularidad, debiendo darse siempre la posibilidad de revisar si la ignorancia, la petulancia o el propósito perturbador no alegaron una supuesta 'irregularidad', a sabiendas de que no existía, para dejar de cumplir una norma. Pero ¿quién puede garantizar que la segunda instancia (cuya función es realizada también por hombres) tendrá una voluntad más pura o una visión más clara que la primera? La cuestión *quis custodiet custodem* no puede responderla el derecho positivo...⁴⁰

El propio Kelsen se encarga de responder a esta interrogante aduciendo que

...cuanto más calificados son los órganos de rango superior (y la cualificación es, en principio al menos, el principio selectivo para el ascenso de categoría), mayor es el interés en mantener el orden en que está anclada esta categoría, con todas sus ventajas, y mayor la garantía de que la voluntad de los órganos de última instancia (de los que, en definitiva, depende la ejecución) es una buena voluntad. Esto puede impulsar a encomendar a los ministros o a un tribunal supremo, pero no a los órganos inferiores la ejecución, la decisión sobre la regularidad de las normas.⁴¹

Pero no basta con definir al órgano encargado del control constitucional, sino que, además, hay que determinar qué mecanismos de control se le entregarán. Desde luego, en muchas ocasiones el mecanismo empleado se deriva directamente de la naturaleza del órgano controlador.

Básicamente, podemos delinear dos formas distintas de control constitucional de los actos legislativos: el control político y el control jurisdiccional. El primero de ellos se encarga a un cuerpo distinto del Poder Judicial y tiene un carácter eminentemente preventivo; un ejemplo de éste lo constituye el Consejo Constitucional francés, órgano integrado por los ex presidentes de la República, tres miembros nombrados por el presidente de la República en funciones, tres más por el presidente de la Asamblea Nacional y otros tres por el presidente del Senado. Este Consejo tiene la función del control de la constitucionalidad de las leyes e interviene a petición del presidente de la República, el primer ministro

40 Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Editora Nacional, 1979, p. 384.

41 *Idem*.

o el presidente de alguna de las Cámaras del Parlamento (en algunas ocasiones lo hace prácticamente de oficio). Si el Consejo Constitucional se pronuncia en el sentido de que la ley en cuestión es inconstitucional, la misma no podrá ser promulgada, sino hasta que haya una revisión de la Constitución.⁴²

Por su parte el control jurisdiccional tiene como característica, además de que se encarga a un órgano de naturaleza judicial, que se presenta en forma de juicio, es decir, con partes que sostienen una controversia entre sí, presentación de pruebas y alegatos y una resolución emitida por el órgano respectivo que pone fin a la disputa.

Según Cappelletti, el control jurisdiccional a su vez cuenta con dos vertientes: el sistema difuso, que es aquel “...en el cual el poder de control corresponde a todos los órganos judiciales de un ordenamiento jurídico dado, que lo ejercitan incidentalmente, con ocasión de la decisión de las causas de su competencia...” y el sistema concentrado, “...en el cual el poder de control se concentra por el contrario en un órgano judicial solamente”.⁴³

El sistema difuso, también conocido como sistema americano, surgió en los Estados Unidos de América; mientras que el concentrado se inspiró en la Constitución austriaca de 1920, por lo que también se le conoce como “sistema austriaco”.⁴⁴

Como señalamos en la nota histórica, en nuestro país no se instauró un auténtico sistema de control de la constitucionalidad de leyes, sino hasta la reforma constitucional de 1994; pues aunque mediante el juicio de amparo pueden impugnarse normas generales que se consideren contrarias a la Constitución, ello sólo puede redundar, si es que se concede aquél, en que se exceptúe a los peticionarios del amparo de la aplicación de la norma inconstitucional, sin que puedan extenderse los efectos de la sentencia *erga omnes*.

Por otra parte, también se ha sostenido que el artículo 133 constitucional autoriza el llamado “control difuso” de la constitucionalidad de normas generales; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en sentido contrario a esa opinión, sosteniendo la siguiente tesis jurisprudencial:

42 Cappelletti, Mauro, *op. cit.*, nota 1, pp. 27-30.

43 *Ibidem*, pp. 60 y 61.

44 *Ibidem*, p. 61.

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que ‘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’. En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

Amparo en revisión 1878/93. Sucesión intestamentaria a bienes de María Alcocer vda. de Gil. 9 de mayo de 1995. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Alfredo López Cruz.

Amparo en revisión 1954/95. José Manuel Rodríguez Velarde y coags. 30 de junio de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Mario Flores García.

Amparo directo en revisión 912/98. Gerardo Kalifa Matta. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo.

Amparo directo en revisión 913/98. Ramona Matta Rascala. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia, hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.

Amparo directo en revisión 914/98. Magda Perla Cueva de Kalifa. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guillermina Coutiño Mata.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de julio del año en curso, aprobó, con el número 74/1999, la tesis jurisprudencial que antecede.

México, Distrito Federal, a catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.⁴⁵

Además, aún en el caso de las sentencias de amparo en las que se concluye la inconstitucionalidad de una norma general, por ser éstas restringidas a la esfera jurídica del peticionista del amparo, en poco contribuyen al control de la constitucionalidad.

Por ello, coincidimos con la opinión del connotado jurista vienés Hans Kelsen, en el sentido de que “...la Constitución que no prevé un Tribunal constitucional o institución análoga para la anulación de los actos inconstitucionales, se encuentra desprovista totalmente de sentido jurídico”.⁴⁶

Y es precisamente el propio Kelsen quien sale al paso de la objeción a la supuesta superioridad del Poder Judicial en los siguientes términos:

Los grados superiores de la jurisdicción (organizada en forma colegial) son órganos ‘supremos’ en el sentido de que, en su dominio, no están obligados a obedecer a ninguna norma individual. Claro que, en este sentido, todos los jueces son ‘supremos’, porque todos son ‘independientes’, pues la independencia significa que los órganos no están ligados a la norma individual de ningún superior, sino a la norma general de la ley y el reglamento... Por esta razón, un Tribunal de Justicia constitucional, que puede suspender leyes inconstitucionales, no es un órgano ‘supremo’ respecto del legislativo; del mismo modo que tampoco está ‘sobre’ las autoridades el juez que puede suspender sus reglamentos.⁴⁷

Suscribimos completamente el argumento del distinguido profesor vienés, lo cual da pauta a asegurar que la adopción de un sistema de control constitucional a cargo de la Suprema Corte, en forma alguna lleva a que ésta se encuentre por encima de los Poderes Legislativo o Ejecutivo, sino que, por lo contrario, es un instrumento que garantiza la integridad del sistema jurídico basado en el respeto de la norma suprema, fin último al que deben supeditarse todos los órganos del Estado.

⁴⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, agosto de 1999, Tesis P./J. 74/99, p. 5.

⁴⁶ “La garantía jurisdiccional de la Constitución”, *Anuario Jurídico I*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 510.

⁴⁷ Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 40, p. 393.

IV. PROPUESTA PARA LA ADOPCIÓN DE UN SISTEMA INTEGRAL DE CONTROL CONSTITUCIONAL ELECTORAL

Siguiendo las líneas expuestas, consideramos que dadas las condiciones políticas imperantes en nuestro país, ha llegado el tiempo de adoptar un sistema integral de control constitucional electoral que tenga por vértice al máximo tribunal de la nación.

En este orden de ideas se inscribe la propuesta central del presente estudio que consiste en transformar la actual Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Sala Electoral de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como las Salas Regionales del propio Tribunal, en Tribunales Regionales Electorales.

1. Integración de la Sala Electoral de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Regionales Electorales

La Sala Electoral se integraría con cinco ministros, electos para el mismo periodo y de igual forma que el resto de los ministros de la Corte, es decir, para un periodo de quince años y por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, de entre la terna que al efecto envíe el presidente de la República. Desde luego, es de considerarse que estos ministros deberán reunir los mismos requisitos que actualmente se exige para ocupar el cargo de ministro de la Corte.

Asimismo, proponemos que las actuales Salas Regionales del Tribunal Electoral, se transformen en Tribunales Regionales Electorales, con competencia en el mismo ámbito territorial que a la fecha tienen atribuida aquéllas y con la característica de permanencia en el ejercicio de su encargo. La elección de los magistrados de estos Tribunales se realizaría de la misma forma en que actualmente se efectúa, conforme a las reglas previstas por el párrafo 8 del artículo 99 constitucional, es decir, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado y a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para un periodo de ocho años improrrogables.

2. *Competencia por materia de la Sala Electoral de la Suprema Corte de Justicia*

Para una mejor exposición, hemos dividido el tema relativo a la competencia de la Sala Electoral en tres rubros distintos:

A. *Competencia constitucional en relación con las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.*

En primer término, se propone que la Sala Electoral de la Suprema Corte tenga competencia para actuar como órgano instructor en los asuntos relativos a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad que versen sobre la materia electoral, hasta ponerlos en estado de resolución.

Consideramos que, dada la importancia de estos asuntos, debe reservarse al Pleno de la Suprema Corte de Justicia la competencia para su resolución, determinándose que en estos casos el Pleno debe integrarse con su presidente y la totalidad de los ministros, incluyendo los de la Sala Electoral. Para esos efectos, nos permitimos sugerir que el quórum necesario para que el Pleno sesione en la resolución de los mismos, sea de doce ministros, y que igualmente sean doce los votos que deberán emitirse para que las resoluciones que declaren la invalidez de disposiciones electorales de carácter general tengan efectos generales.

Cabe precisar que para llevar a cabo la reforma que se sugiere, también es necesario eliminar de la fracción I del artículo 105 constitucional, la excepción en materia electoral para la procedencia de la controversia constitucional.

Esta forma de tramitar las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad que tuvieran contenido electoral, permitiría aprovechar la experiencia de los ministros de la Sala Electoral, versados en esa materia, a la vez que dotaría a las resoluciones del imperio y la jerarquía que reviste el Pleno de la Suprema Corte.

B. *Competencia en materia electoral federal*

Por otra parte, proponemos que la Sala Electoral de la Suprema Corte, asuma las competencias en materia electoral federal que actualmente tie-

ne encomendadas la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De esta forma, la Sala Electoral de la Corte conocería en única instancia del juicio de inconformidad que tenga por objeto controvertir los resultados de los cómputos distritales de la elección para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, reservándose al Pleno de la Corte la declaración de validez de la elección presidencial.

Igualmente, conocería en una sola instancia del recurso de reconsideración que se interponga en contra de las asignaciones por el principio de representación proporcional llevadas a cabo por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de las elecciones de diputados o senadores por el principio de representación proporcional, cuando se alegue error aritmético en los cómputos realizados por el propio Consejo, cuando no se hayan tomado en cuenta las sentencias dictadas por los Tribunales Regionales Electorales o cuando se contravengan las normas para asignación previstas en la Constitución o en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De la misma manera, se propone que la Sala Electoral conozca en una sola instancia de los recursos de apelación que se interpongan en contra de los actos y resoluciones de los órganos centrales de la autoridad electoral federal (Consejo General, Junta General Ejecutiva y secretario ejecutivo) que no sean impugnables por otros medios.

Con el carácter de tribunal de segunda instancia, la Sala Electoral de la Suprema Corte también conocería de los recursos de reconsideración que se enderecen en contra de las resoluciones dictadas en primera instancia por los Tribunales Regionales Electorales, relativas a los juicios de inconformidad interpuestos en contra de los resultados y de la entrega de constancias de mayoría de diputados y senadores al Congreso de la Unión.

C. Competencia constitucional en materia electoral local y para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos

En el sistema que se propone, la Sala Electoral de la Suprema Corte también sería competente para conocer y resolver, en segunda instancia, mediante el recurso de reconsideración, las impugnaciones en contra de las resoluciones dictadas por los Tribunales Regionales Electorales en

los juicios de revisión constitucional, los cuales podrán interponerse en contra de los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.

En forma similar a como ahora está regulada esta vía, proponemos que sea procedente sólo en los casos en que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

Cabe hacer la precisión de que, con el fin de que puedan desahogarse oportunamente las dos instancias federales que se plantean, dados los plazos brevísimos que median entre las elecciones y las respectivas tomas de posesión o instalación de los órganos, es menester que las legislaciones locales sean siempre uniinstanciales, para lo cual se sugiere la reforma atinente en el artículo 116, fracción IV, inciso e, de la Constitución.

Por lo que hace a los juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, proponemos que la Sala Electoral conozca de ellos en segunda instancia, aunque de manera excepcional, de tal suerte que estos juicios sólo procedan cuando se trate de la presunta violación a los derechos de asociación política y de ejercicio del sufragio pasivo, ello con el fin de evitar que a la Sala Electoral lleguen los asuntos relativos a la omisión en la inscripción en los padrones o listados nominales o los que se refieren a la falta de expedición de las credenciales electorales, pues ello significaría una carga de trabajo excesiva que impediría a dicha Sala asumir sus funciones a cabalidad.

3. Competencia de los Tribunales Regionales Electorales

Al igual que en el punto anterior, para una mejor exposición, hemos dividido la competencia material de los tribunales regionales electorales en dos rubros, en la inteligencia de que su competencia también se definirá territorialmente en función de la sede de los órganos de los cuales emanen los actos o resoluciones materia de los juicios o recursos que

ante ellos se sustancien, debiéndose dividir el territorio nacional, para tal efecto, en tantas circunscripciones como tribunales se establezcan.

A. Competencia en materia electoral federal

Los tribunales regionales electorales tendrían competencia para resolver en primera instancia los juicios de inconformidad que se interpongan en contra de las resoluciones dictadas por los órganos locales y distritales del Instituto Federal Electoral en tratándose de los resultados definitivos y entrega de constancias en las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión electos por el principio de mayoría relativa.

Asimismo, tendrían competencia para resolver en una sola instancia, los recursos de apelación que se interpongan durante el tiempo que transcurra durante dos procesos electorales, en contra de actos y resoluciones de los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral a nivel distrital y local, cuando no sean de vigilancia, que causen perjuicio a quien teniendo interés jurídico los promueva.

Igualmente, durante el proceso electoral, serían competentes para resolver en una sola instancia los recursos de apelación que se interpongan en contra de actos o resoluciones de los mencionados órganos colegiados, que no puedan impugnarse a través del juicio de inconformidad, que causen un perjuicio real al interés jurídico del promovente y que no tengan relación con el propio proceso electoral.

Cabe precisar que los supuestos a que nos referimos en los dos párrafos anteriores, se preven en los párrafos 1 y 2 del artículo 35 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y dan lugar al recurso de revisión del que actualmente conocen, según sea el caso, el Consejo General, el Consejo Local, la Junta General Ejecutiva o la Junta Local Ejecutiva del Instituto Federal Electoral jerárquicamente superior al órgano que haya emitido el acto o resolución impugnados.

Al respecto, debe considerarse que aunque dicho Instituto tiene a su cargo realizar funciones de naturaleza jurisdiccional, como lo es la resolución de los citados recursos, tal atribución no tiene sustento en nuestra carta magna, sino solamente en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; en efecto, ni el artículo 41, fracción III, párrafo 8, y fracción IV, ni el artículo 99, de la Constitución federal, establecen que ese organismo público deba tener participación

alguna con el carácter de autoridad jurisdicente, en la resolución de los recursos previstos en el sistema de medios de impugnación que se establezca en la Ley respectiva, sino que el legislador federal fue el que dispuso la competencia de algunos órganos del Instituto en la resolución de los recursos de revisión.

Así, la propuesta implicaría la eliminación de la instancia administrativa-jurisdiccional, lo que permitiría avanzar en la judicialización del contencioso electoral, de tal forma que la resolución de todo recurso o juicio que verse sobre esta materia, sea atribución de los órganos del Poder Judicial de la Federación especializados en la misma; con la gran ventaja de que éstos podrían conocer, sin ninguna limitante, de las cuestiones de constitucionalidad planteadas por los justiciables, a diferencia de los órganos del Instituto Federal Electoral que sólo pueden pronunciarse sobre cuestiones de legalidad.⁴⁸

B. *Competencia constitucional en materia electoral local y para la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos*

Los Tribunales Regionales Electorales se encargarían de conocer en una sola instancia de los juicios para la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos, cuando se trate del derecho a inscribirse en el padrón electoral y los listados nominales de electores, o cuando versen respecto del derecho a la expedición del documento de identificación electoral correspondiente.

Asimismo, tendrían competencia para conocer y resolver en primera instancia los juicios para la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos, cuando versen sobre la presunta violación a los derechos de asociación política y de ejercicio del sufragio pasivo.

Por último, estos Tribunales tendrían competencia para conocer y resolver, en primera instancia, los juicios de revisión constitucional electoral que se interpongan en contra de los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar y calificar los

⁴⁸ Véase, Terrazas Salgado, Rodolfo, “Impugnación constitucional en materia electoral. Breve semblanza en Europa y América con especial referencia a México” en Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), *Justicia Electoral en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. III, p. 1267 (nota al pie).

comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, en las entidades federativas de su ámbito territorial, siempre que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.

4. *Modificaciones constitucionales y legales*

Las anteriores propuestas implican adecuaciones al texto de los artículos 60, párrafos 2 y 3; 94, párrafos 1, 2, 4, 5, 6 y 8; 97, párrafos 1, 4 y 10; 99, en todos sus párrafos y fracciones; 100, párrafo 2; 101, párrafos 1 y 2; 105, fracciones I y II; y 116, fracción IV, inciso *e*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Igualmente, importan modificaciones a diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A continuación, para una mejor inteligencia de la propuesta formulada, reproducimos en un cuadro, la repartición de las competencias material y de grado, entre el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Sala Electoral y los Tribunales Regionales Electorales:

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LOS TRIBUNALES ELECTORALES REGIONALES, LA SALA ELECTORAL Y EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

MEDIO DE IMPUGNACIÓN HIPÓTESIS TRIBUNALES ELECTORALES REGIONALES SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN SALA ELECTORAL PLENO CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, cuando tenga contenido electoral, en las hipótesis previstas en los incisos *a*, *b*, *c*, *d*, *e*, *f*, *g*, *h* y *k*, de la fracción I del artículo 105 constitucional. Instructora Resolutor en única instancia. *acción de inconstitucionalidad*, cuando tenga contenido electoral, en la hipótesis del inciso *f* de la fracción II del artículo 105 constitucional. Instructora Resolutor en única instancia. *Juicio de inconformidad*, resultados de los cómputos distritales de la elección pre-

sidencial. Resolutoria en única instancia, declaración de validez de la elección, resultados y entrega de constancias en las elecciones de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, Resolutores en primera instancia. JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL, impugnaciones en contra de los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, resolutores en primera instancia. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN, asignaciones de diputados y senadores por el principio de representación proporcional llevadas a cabo por el Consejo General del IFE, resolutoria en única instancia, impugnaciones en contra de las resoluciones a los juicios de inconformidad intentados en contra de los resultados y entrega de constancias en las elecciones de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa o de las resoluciones a los juicios de revisión constitucional, resolutoria en segunda instancia. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DE LOS CIUDADANOS, impugnaciones contra presuntas violaciones a los derechos de asociación política y de ejercicio del sufragio pasivo, resolutores en primera instancia, resolutoria en segunda instancia, impugnaciones por omisión en el padrón electoral, listados nominales o entrega de credenciales para votar, resolutores en única instancia. RECURSO DE APELACIÓN, impugnaciones en contra de actos y resoluciones de los órganos centrales de la autoridad electoral federal (Consejo General, Junta General Ejecutiva y Secretario Ejecutivo) que no sean impugnables por otros medios, resolutoria en única instancia, durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales, impugnaciones contra actos y resoluciones de los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral a nivel distrital y local, cuando no sean de vigilancia, que causen perjuicio a quien teniendo interés jurídico los promueva, resolutores en única instancia, durante el proceso electoral, impugnaciones contra actos y resoluciones de los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral a nivel distrital y local, que no puedan impugnarse a través del juicio de inconformidad, que causen un perjuicio real al interés jurídico del partido político recurrente y que no tengan relación con el propio proceso electoral.

V. COMENTARIOS FINALES

Reconocemos que la propuesta que hemos planteado representa para muchos el grave riesgo de la “politización” de la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, consideramos que no debe desconfiarse de que este órgano, al conocer de cuestiones constitucionales que son de su competencia, intervenga en asuntos de naturaleza política, pues a fin de cuentas es uno de los poderes del Estado y desde la reforma de 1994 ha ido asumiendo un papel más activo en la vida pública, resolviendo con gran responsabilidad, asuntos en los que se pusieron en juego importantes intereses políticos de muy diversa índole; además, pensamos que es todavía mayor el riesgo de que continúe sosteniéndose un sistema de justicia electoral que adolece de insuficiencias originadas, principalmente, en el carácter ambiguo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El doctor José Barragán Barragán se refirió a esta situación usando las siguientes palabras:

...El Tribunal Electoral está adscrito al Poder Judicial de la Federación, pero se le mantiene separado y aislado por completo, como en un limbo, como si realmente no tuviera esa adscripción...

...

El Tribunal Electoral pertenece al Poder Judicial Federal sólo porque así lo dice el artículo 94 constitucional. Pero no pasa de ser un mero formalismo para indicar en qué instancias se deposita aquél Poder...

Todo esto coloca a este Tribunal, no sólo en una especie de limbo, sino que lo configura como otro gran poder judicial, soberano, no subordinado a la Suprema Corte de Justicia.

Nada nuevo estamos diciendo. Desde años atrás hicimos pública esta crítica y propusimos, como lo hacemos ahora, que la materia electoral fuera encomendada como propia a la jurisdicción tradicional de las instancias del mencionado Poder Judicial de la Federación, lográndose con esto la plena unidad jurisdiccional, así como estableciéndose la revisión en segunda instancia de las sentencias...⁴⁹

⁴⁹ Barragán Barragán, José, “La jurisdicción electoral a mitad del camino: un estudio de caso”, en Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), *op. cit.*, nota 48,t. III, pp. 864 y 911.

No quisiéramos concluir sin reiterar que estamos convencidos de que la propuesta que realizamos, en abstracto, contribuye para consolidar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional y en su papel de entidad equilibradora de los otros dos poderes, sobre todo en el contexto actual de transición política; pero también debe advertirse que para el éxito de esta reforma, se requiere que los justiciables —que en la materia electoral, por tratarse comúnmente de partidos políticos, también son factores reales de poder— asuman el compromiso democrático de respetar plenamente las decisiones de las instituciones encargadas de la impartición de justicia.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1998.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, “La jurisdicción electoral a mitad del camino: un estudio de caso”, en OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. III.
- CAPPELLETTI, Mauro, *La justicia constitucional (estudios de derecho comparado)*, México, UNAM, 1987.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Estudio sobre la jurisdicción constitucional mexicana”, *La jurisdicción constitucional de la libertad*, México, 1961.
- FRANCO GONZÁLEZ SALAS, J. Fernando, “Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996”, *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral*, México, vol. V, núm. 8, 1996, pp. 5-44.
- GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, UNAM, México, 1979.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Editora Nacional, 1979.
- , “La garantía jurisdiccional de la Constitución”, *Anuario Jurídico I*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 510.
- LAYNEZ POTISEK, Javier, “El Control Constitucional en Materia Político-Electoral en México”, *La Actualidad de la Defensa de la Constitución, Memoria del Coloquio Internacional en celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen*

- federal del juicio de amparo mexicano*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, 1997.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994.
- MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 1985.
- RIVAS ROMERO, Odette, *Reforma del Estado y derecho constitucional, transición y cambio en México*, México, tesis para obtener el grado de doctora en derecho, UNAM, 1997.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México. 1808-1971*, México, Porrúa, 1997.
- TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, “Impugnación constitucional en materia electoral. Breve semblanza en Europa y América con especial referencia a México”, en OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. III.

Hemerografía

- Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, num. 2, 1o. de agosto de 1996.
- Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*, año II, núm. 3, 31 de julio de 1996.

Legislación

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el 14 de agosto de 1990 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* al día siguiente.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917.
- Decreto de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el 4 de abril de 1990 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 6 del mismo mes y año.
- Decreto de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aprobado por las Cámaras del Con-

greso de la Unión el 18 de agosto de 1993 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 20 del mismo mes y año.

Decreto de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el 2 de septiembre de 1993 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día siguiente.

Decreto de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el 30 de diciembre de 1994 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 31 del mismo mes y año.

Decreto de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión el 21 de agosto de 1996 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día siguiente.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1995 y reformada por Decretos publicados en el propio *Diario* los días 7 y 22 de noviembre de 1996, 23 de enero y 28 de mayo de 1998 y 18 de mayo de 1999.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo de 1995 y reformada por Decretos publicados en el propio *Diario* los días 19 de mayo de 1995 y 22 de noviembre de 1996.

Tesis de jurisprudencia

Semanario Judicial de la Federación, novena época, t. X, agosto de 1999, Jurisprudencia del Pleno y Salas, p. 5, rubro: *Control difuso de la constitucionalidad de normas generales. No lo autoriza el artículo 133 de la Constitución.*

Semanario Judicial de la Federación, quinta época, t. IV, p. 1135, rubro: *Suspensión del acto reclamado.*

Semanario Judicial de la Federación, t. III, Villa García, vecinos de, p. 1312; t. IV, Heredia, Marcelino, p. 862; Guerra Alvarado, José y coags., p. 1135; t. VI, Orihuela, Manuel y Coags., p. 463; t. VII,

Ayuntamiento de Acayucan, p. 941; Tesis Jurisprudencial número 280, apéndice XXXVI, p. 517, rubro: *Derechos políticos*.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, t. X, agosto de 1999, tesis P./J. 74/99, p. 5, rubro: *Control difuso de la constitucionalidad de normas generales. No lo autoriza el artículo 133 de la constitución*.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tesis relevante de la Sala Superior, tercera época, núm. de tesis, SUP018.3 EL1/98, Clave de Publicación: S3EL 018/98, rubro: *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tiene facultades para determinar la inaplicabilidad de leyes secundarias cuando éstas se opongan a disposiciones constitucionales*.