

EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN: RETOS Y PERSPECTIVAS

JAVIER MOCTEZUMA BARRAGÁN

SUMARIO: I. Introducción. II. Antecedentes. III. Competencia constitucional. IV. Principales aspectos de la doctrina del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. V. Las relaciones entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación: la resolución de contradicción de tesis 2/2000. VI. Consideraciones finales.

I. INTRODUCCIÓN

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene la elevada encomienda constitucional de ser el garante de los derechos fundamentales de carácter político-electoral y de controlar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales y en esa función tiene el carácter de órgano terminal.

El Tribunal Electoral, no obstante que es una institución relativamente reciente, creada mediante reforma constitucional de 1996, se ha constituido en un órgano jurisdiccional federal que ha coadyuvado a reducir la conflictividad electoral, toda vez que los actores políticos, principalmente partidos políticos y ciudadanos, han preferido resolver sus conflictos en sede judicial antes que tratar de resolverlos mediante la vía de los hechos.

Desde su creación en 1996 a mayo de 2003, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha recibido 14, 186 medios impugnativos, de los cuales ha resuelto 13, 966, esto es, el 98.45 por ciento de los asuntos ingresados y sólo se encuentran en fase de sustanciación aproximadamente el 1.55 por ciento.¹

Además, debe señalarse que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha distinguido por la calidad en la motivación de sus resoluciones. Este aspecto es particularmente importante en los tribunales constitucionales y tribunales supremos, ya que sus resoluciones son definitivas e inatacables y su prelación no equivale a infalibilidad.

El propósito principal del presente trabajo es abordar algunos de los **criterios** principales de la doctrina desarrollada por dicho órgano jurisdiccional federal manifestada en tesis jurisprudenciales, tesis relevantes y ejecutorias, tomando en cuenta la resolución de la contradicción de tesis 2/2000 dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que, sin duda, acotó el alcance del control de constitucionalidad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Entre los **criterios** más sobresalientes del **Tribunal Electoral** destaca la tesis jurisprudencial **aprobada por la Sala Superior, según la cual** el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano procede contra actos definitivos e irreparables de los partidos políticos. **Sólo en el lapso de marzo a junio de dos mil tres, el tribunal conoció 369 juicios de este tipo, promovidos por ciudadanos en con-**

¹ Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando, “El papel de la justicia electoral en la transición y la gobernabilidad democrática en México”, ponencia presentada en el marco del Programa Interinstitucional IFE-TEPJF de Atención a Invitados Especiales con motivo del proceso electoral federal 2002-2003, tres de julio de 2003, p. 10.

tra de actos y resoluciones de partidos políticos a causa de presuntas violaciones a los derechos de tales ciudadanos como militantes.

II. ANTECEDENTES

La justicia constitucional electoral en México ha registrado importantes avances en los años recientes. La reforma constitucional de 1996 aprobada por el órgano revisor de la Constitución, con el consenso de todas las fuerzas políticas representadas en los cuerpos legislativos, estableció, por vez primera en nuestro país, un sistema contencioso-electoral de naturaleza plenamente jurisdiccional, que canceló un contencioso-electoral de carácter político que había prevalecido —con algunas variantes— por más de 170 años, desde la Constitución Federal de 1824.² Ello implica que la decisión última sobre todo conflicto electoral —incluida la calificación de la elección presidencial— dejó de ser una facultad de órganos políticos para quedar encomendada a órganos jurisdiccionales.³

El sistema de justicia constitucional electoral tiene como institución fundamental a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

² Desde 1824 hasta la reforma electoral de 1987, en que se creó el primer tribunal electoral en el país, se mantuvo el contencioso-político, mientras que el llamado contencioso mixto (jurisdiccional y político) se mantuvo en vigor hasta 1993, en donde se eliminó el sistema de autocalificación, tratándose de las elecciones de diputados y senadores, y hasta 1996 en lo tocante a la elección presidencial. Al respecto, véase: *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

³ Orozco Henríquez, J. Jesús, “Justicia electoral y resolución de conflictos”, en *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, núm. 11 (1998), pp. 47-49.

En efecto, el más alto tribunal de la República tiene la importante encomienda constitucional de conocer y resolver, en forma exclusiva y excluyente, de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma electoral de carácter general y la Constitución federal, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, constitucional, en la inteligencia de que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución federal es la prevista en el citado artículo.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es, con excepción de la salvedad relativa a la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del citado Poder Judicial. El tribunal electoral federal es, como se adelantó, un órgano límite en materia electoral, pues sus resoluciones son definitivas e inatacables incluso para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Debe destacarse que la reforma electoral de 1996 obtuvo 18 puntos de la escala de 19, de los Criterios Ajustados para las Elecciones Libres y Justas, evaluación en la que sobresale el establecimiento de autoridades independientes para dirimir conflictos.⁴

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal Electoral funciona con una Sala Superior y cinco Salas Regionales. La mayor parte de los asuntos de que conoce los resuelve en forma uniinstancial y sólo algunos de los medios impugnativos se resuelven en doble instancia.

⁴ Méndez de Hoyos, Irma, “Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997”, en *Política y gobierno*, núm. 1 (2003), pp. 149-151.

La Sala Superior se integra por siete magistrados electorales y durarán en su encargo diez años improrrogables. El Presidente del Tribunal Electoral será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Los magistrados electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que la ley establezca, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las Salas Regionales se integran con tres magistrados electos para un período de ocho años improrrogables.

Los magistrados electorales que integran la Sala Superior y las Salas Regionales, serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta en terna de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al respecto, se considera que los procedimientos y requisitos exigidos constitucionalmente para la elección de los magistrados electorales son de los de mayor rigor para la designación de los integrantes de un órgano previsto constitucionalmente.

Los magistrados electorales están sometidos al régimen de responsabilidades previsto en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 108 a 114 inconstitucionales), lo que implica la posibilidad de que sean sujetos de juicio político ante las Cámaras del Congreso de la Unión. Además, los magistrados electorales de la Sala Superior gozan de la llamada inmunidad procesal en el ámbito penal, en términos de lo establecido en el artículo 111 constitucional.

La Sala Superior es un órgano permanente, con sede en el Distrito Federal. Las Salas Regionales, en cambio, son órganos temporales y tienen su sede en las ciudades de Xalapa, Toluca, Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara, cabeceras correspondientes a las cinco circunscripciones electorales en que se divide el territorio nacional.

En lo tocante a la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales o básicos de carácter político electoral de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, se estableció, por vez primera en México, el denominado juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, de que conocen y resuelven las diversas salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, con los demás medios impugnativos en materia electoral bajo su competencia, tiene por objeto garantizar que los actos y resoluciones electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad.⁵

III. COMPETENCIA CONSTITUCIONAL

A fin de garantizar los principios de constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, la Constitución federal confiere primigeniamente atribuciones al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer y resolver distintos medios impugnativos. En efecto, el Tribunal Electoral cuenta con atribuciones jurisdiccionales establecidas constitucionalmente para resolver, en forma definitiva e inatacable, y según lo disponga la ley, los siguientes medios impugnativos (en el entendido de que, dependiendo del tipo de asunto, se resuelve en única instancia o en forma biinstancial):

- Sala Superior
 1. De los *recursos de apelación* promovidos en contra de actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral;
 2. De los *juicios de inconformidad* en contra de los resultados asentados en las actas de cómputo distrital de la

⁵ Orozco Henríquez, J. Jesús y Juan Carlos Silva Adaya, *Los derechos humanos de los mexicanos*, 2^a. ed. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994, p. 87.

elección presidencial. Una vez resueltos dichos juicios, la Sala Superior califica la elección para poder emitir la declaración de validez de los comicios electorales y otorgar la constancia de presidente electo;

3. De los *recursos de reconsideración* promovidos en contra de las resoluciones de fondo que emitan las Salas Regionales en los juicios de inconformidad; así como en contra de la asignación de senadores y diputados federales por el principio de representación proporcional;
4. De los *juicios de protección de los derechos político-electorales* de los ciudadanos mexicanos;
5. De los *juicios de revisión constitucional electoral*;
6. De los conflictos laborales entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o el Instituto Federal Electoral, con sus respectivos trabajadores, y
7. De las impugnaciones interpuestas en contra de la determinación y aplicación de sanciones por violación a las leyes electorales.

- Salas Regionales

1. De los *juicios de inconformidad* iniciados a raíz de las elecciones federales de diputados y senadores, durante la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones federales;
2. De los *recursos de apelación* contra de los actos o resoluciones de las autoridades electorales, durante la etapa de preparación del proceso federal, salvo que provengan del presidente, el Consejo General o la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, o bien, se trate del informe del Registro Federal de Electores sobre las observaciones de los partidos políticos a las listas nominales de electores;

3. De los juicios de protección de los derechos electorales del ciudadano en el proceso electoral federal, tales como la inclusión o exclusión indebida en la lista nominal de electores o la norecepción oportuna de la credencial para votar. Las Salas Regionales son las encargadas de resolverlos en única instancia y de manera definitiva.

De todos los anteriores, el medio impugnativo más común es el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Desde su creación en 1996, a mayo de 2003 el Tribunal Electoral resolvió 10,928 de este tipo de juicios.⁶

En segundo lugar, se encuentra el juicio de revisión constitucional con 2,170 casos, seguido por el recurso de apelación con 371 casos.⁷

Con motivo de los procesos electorales federales de 1997 y 2000 se resolvieron 306 juicios de inconformidad y 117 recursos de reconsideración. Asimismo, se han resuelto 266 conflictos laborales.⁸

IV. PRINCIPALES ASPECTOS DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

A fin de asegurar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, mediante un sistema de medios impugnativos que dé definitividad a las distintas

⁶ Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando, “El papel de la justicia electoral en la transición y la gobernabilidad democrática en México”, ponencia presentada en el marco del Programa Interinstitucional IFE-TEPJF de Atención a Invitados Especiales con motivo del proceso electoral federal 2002-2003, tres de julio de 2003, p. 10.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

etapas de los procesos electorales y garantice la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, que garantice, en última instancia, el derecho a la tutela judicial efectiva, en conformidad con lo establecido en los artículos 17, 41, párrafo segundo, fracción IV, y 99 de la Constitución federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme a sus atribuciones, resuelve los asuntos de que conoce, mediante las siguientes técnicas e instituciones: a) La plena jurisdicción; b) la interpretación, mediante los criterios gramatical, sistemático y funcional, y, en su caso, los principios generales del derecho; c) la aplicación directa de la Constitución, y d) la suplencia de la queja.

a) *La plena jurisdicción*. El Tribunal Electoral, conforme a las disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, resuelve los asuntos de su competencia con plena jurisdicción, lo que implica que puede confirmar, revocar y modificar los actos o resoluciones impugnados, a fin de proveer, en su caso, lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido o restituir al promovente en el uso y goce de los derechos político-electorales que le hayan sido violados; incluso, en ejercicio de la plena jurisdicción, puede llegar a sustituir a la autoridad responsable.⁹

b) *La interpretación, mediante los criterios gramatical, sistemático y funcional*. En conformidad con lo establecido en el artículo 2º, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, para la resolución de los medios impugnativos previstos en la invocada ley, el Tribunal Electoral interpreta las normas aplicables conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, y, a falta de disposición

⁹ Como se hizo, por ejemplo, en la ejecutoria recaída en el expediente SUP-JRC-188/2003.

expresa, aplicará los principios generales del derecho, en términos de lo dispuesto en la parte final del párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución federal.

El empleo de los citados criterios interpretativos ha permitido al Tribunal Electoral resolver los asuntos de su competencia mediante la reinterpretación de las disposiciones legales aplicables, a la luz de principios constitucionalmente establecidos (ya sea explícita o implícitamente).¹⁰

c) *Aplicación directa de la Constitución.* Estrechamente vinculado con el empleo de los mencionados criterios interpretativos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el ámbito de su competencia, ha realizado una aplicación directa de la Constitución federal.¹¹

d) *La suplencia de la queja.* Con el fin de hacer efectivo el derecho a la jurisdicción establecido en el artículo 17 constitucional, en los términos de lo dispuesto en el artículo 23, párrafos 1 y 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la sala competente del Tribunal Electoral deberá suplir las deficiencias u omisiones en los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos. **Así, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, en el re-**

¹⁰ Por ejemplo, en la ejecutoria recaída en el expediente SUP-RAP-034/2003 y SUP-RAP-035/2003 acumulados se invoca el principio (implícito) de transparencia establecido en el artículo 41, párrafo segundo, fracción II, párrafo *in fine*.

¹¹ Tal como se hizo en la ejecutoria recaída en el expediente SUP-JDC-117/2001, resuelto por la Sala Superior en su sesión pública de resolución de treinta de enero de dos mil dos, en que, antes de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de once de junio de dos mil dos, se aplicó directamente lo dispuesto en la parte final del artículo 6° constitucional para garantizar el derecho a la información de los ciudadanos mexicanos en lo tocante a los partidos políticos nacionales.

curso de apelación y en el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral hay suplencia de la queja, mientras que el juicio de revisión constitucional electoral y el recurso de reconsideración son de los llamados de estricto derecho, en los que no cabe la suplencia de la queja.

La justiciabilidad de los actos y resoluciones electorales de los partidos políticos

Acerca del nuevo criterio sostenido por la Sala Superior, en contraste con la interpretación hecha por la tesis de jurisprudencia mencionada con antelación, se esgrimieron argumentos vertientes a ampliar la protección de los derechos del individuo, en especial, los derechos político-electorales del ciudadano, con base en los artículos 17, 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dichos artículos hacen mención, en primer lugar, de la obligación del Estado de dar protección a los derechos del individuo; en segundo, por medio de una interpretación amplia del artículo 41, se establece como una de las finalidades del sistema electoral, la de garantizar la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; y finalmente, se hace mención al artículo 99, el cual remite a la legislación secundaria en relación con la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Dicha legislación ordinaria, es decir, la Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en su artículo 79 establece los requisitos de procedibilidad de dicho juicio, dentro de los cuales únicamente se encuentra la violación a los derechos político electorales del ciudadano y no se hace mención expresa del sujeto y sujetos que pudieran ser considerados como sujetos pasivos en dicha relación procesal.

En ese orden de ideas, el sistema electoral vigente, en lo concerniente a la protección de los derechos político-electorales del ciudadano contra actos de partidos políticos, quedó comprendido por el criterio expuesto en la siguiente tesis de jurisprudencia establecida por la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación.

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCESO CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.— La interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 17; 41, fracción IV, y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 12, apartado 1, inciso b), 79 y 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, llevan a la conclusión de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sí resulta jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral. Para lo anterior, se tiene en cuenta que el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución federal, no establece excepción respecto de los conflictos que puedan presentarse en un partido político, con motivo de la aplicación e interpretación de su normatividad interna, además de que existen leyes internacionales suscritas por México, que contienen la obligación del Estado de establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electora-

les del ciudadano, en tanto que el artículo 41, fracción IV, constitucional, determina que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral, consiste en garantizar los derechos políticos de votar, ser votado y asociación, sin limitar esa protección respecto de los actos de los partidos políticos lo que se corrobora con los trabajos del proceso legislativo, que evidencian el propósito de crear un sistema integral de justicia electoral, para ejercer control jurisdiccional sobre todos los actos electorales; en ese mismo sentido, el párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, al establecer la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las fracciones de la I a la IV, menciona como objeto de impugnación sólo actos de autoridad, pero al referirse al juicio para la protección de los derechos político-electorales en la fracción V, dispone su procedencia para impugnar actos o resoluciones que violen los derechos ya citados, lo que conduce a concluir que también quedan incluidos los actos de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual que les permita o facilite conculcar los derechos de éstos, como es el caso de los partidos políticos, posición que asume la legislación secundaria, pues el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tampoco limita la impugnación en dicho juicio a actos de autoridad, en tanto que el artículo 80 sólo contiene una relación enunciativa y no taxativa de algunos supuestos de procedencia de este juicio. En el artículo 12, apartado 1, inciso b), de este mismo ordenamiento, destinado a establecer los sujetos pasivos de los medios de impugnación en materia electoral, menciona a los partidos políticos, enunciado que necesariamente debe surtir efectos jurídicos, conforme al postulado del legislador racional, por no existir elementos contundentes para justificar que se trata de un descuido del legislador, y en cambio, sí existen elementos, como los ya referidos, para sostener lo contrario. Esta interpreta-

ción resulta más funcional que aquella en la que se sostuvo que la protección de los derechos citados en el caso de referencia, debía realizarse a través del procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque éste juicio es un medio más sencillo y eficaz para lograr la restitución. Todo lo anterior permite afirmar que de mantener el criterio anterior, se reduciría sin justificación la garantía constitucional prevista para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dejando una laguna, y se estaría distinguiendo donde el legislador no lo hace, lo que además implicaría que las resoluciones de los partidos políticos al dirimir este tipo de conflictos, serían definitivas e inatacables, calidad que en materia electoral únicamente corresponde a las del Tribunal Electoral, lo anterior, sobre la base de que el criterio aceptado es que se deben agotar las instancias internas de los partidos, antes de acudir a la jurisdicción estatal. Finalmente, no constituye obstáculo, el hecho de que en la legislación falten algunas disposiciones expresas y directas para tramitar y sustanciar los juicios en los que el partido político sea sujeto pasivo, pues los existentes se pueden ajustar conforme a los principios generales del derecho procesal.

Tercera Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-084/2003.—Seraffín López Amador.—28 de marzo de 2003.—Mayoría de cinco votos.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-092/2003.—J. Jesús Gaytán González.—28 de marzo de 2003.—Mayoría de cinco votos.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-109/2003.—José Cruz Bautista López.—10 de abril de 2003.—

Mayoría de cinco votos.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Notas:

No obstante que la Magistrada Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votó en contra del sentido de las ejecutorias que dan origen a la tesis de jurisprudencia, vota a favor de su declaración, en virtud de que su rubro y contenido concuerdan con el sentido de dichas ejecutorias.

La tesis de jurisprudencia número S3ELJ 15/2001, publicada en la obra *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, páginas 118-119, cuyo rubro es: “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS”, fue interrumpida al momento de que se emitieron las dos resoluciones que constituyen los dos primeros precedentes, de la presente tesis.

V. LAS RELACIONES ENTRE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: RESOLUCIÓN DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 2/2000

La resolución de la contradicción de tesis 2/2000 aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de nueve votos (con el voto concurrente del ministro José de Jesús Gudiño Pelayo), que determinó la improcedencia de la contradicción de tesis denunciada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre el criterio sustentado por ésta en la ejecutoria del juicio de revisión constitucional electoral 209/99 y diversas ejecutorias emitidas por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98, de-

terminó, en esencia, que el Tribunal Electoral no tiene competencia para hacer consideraciones y pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general de carácter legal y, por ende, desaplicarla o inaplicarla incluso en casos concretos en que se combatan actos o resoluciones electorales con fundamento en dicha norma legal.

Con anterioridad a la citada resolución de contradicción de tesis 2/2000, el Tribunal Electoral integró jurisprudencia, por la cual estableció que, al conocer de la impugnación de actos o resoluciones electorales, dicho órgano jurisdiccional federal tenía facultades para determinar la inaplicabilidad de leyes secundarias cuando éstas contradijeran la Constitución. Sin embargo, como consecuencia de la ejecutoria recaída a la citada contradicción de tesis, la tesis jurisprudencial del Tribunal Electoral ya no es válida y, por consiguiente, ya no puede más inaplicar disposiciones legales con motivo de conocer de la impugnación de actos o resoluciones electorales.

Lo anterior implica que el ámbito competencial del Tribunal Electoral ha quedado acotado como consecuencia de la citada ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con independencia de los méritos de la referida resolución que, desde un punto de vista doctrinal, pueda hacerse.¹²

Una de las críticas que se ha enderezado en torno a las implicaciones de la contradicción de tesis 2/2000 es que ha dado como resultado la existencia de ciertas lagunas normativas en un sistema (de “justicia electoral”) que pretende ser integral, toda vez que determinados justiciables, como los ciudadanos y, en ciertos casos, los partidos políticos, pueden quedar en estado de indefen-

¹² Véase: Cossío Díaz, José Ramón, “El indebido monopolio constitucional electoral de la Suprema Corte de Justicia”, en *Este País*, México, DDPSA, 2002, (139).

sión al no disponer de un efectivo remedio jurisdiccional para impugnar la constitucionalidad de normas generales.¹³

En contra del argumento anterior, se considera que la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las tesis jurisprudenciales que se aprobaron (abajo señaladas), lo que hacen es privilegiar consideraciones de certeza y seguridad jurídicas sobre consideraciones sustantivas derivadas del derecho a la tutela judicial efectiva establecida en el artículo 17 de la Constitución federal. El más alto tribunal de la República ha sostenido que el principio de certeza permite a “todos los participantes en el proceso electoral, conozcan con claridad y seguridad, las reglas a que están sujetas en su actuación las autoridades electorales”.¹⁴ Y en lo tocante a la imposibilidad jurídica de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se pronuncie acerca de la constitucionalidad de leyes electorales, dado que no son impugnables ante él con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que como dichas leyes electorales están destinadas a regir un proceso electoral, es menester partir de su firmeza, pues de otra forma se vulneraría el equilibrio del proceso electoral.

Las tesis jurisprudenciales aprobadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación tienen el rubro y contenido siguiente:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Junio de 2002

¹³ Véase: Orozco Henríquez, J. Jesús, “La contradicción de tesis 2/2000 y el sistema mexicano de justicia electoral”, en prensa.

¹⁴ Sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 18/2001 y sus acumuladas 19/2001 y 20/2001.

Tesis: P./J. 23/2002

Página: 82

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.

De lo dispuesto en los artículos 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende, por un lado, que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia es la de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de esa función jurisdiccional, así como la custodia de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, y verificar que los actos y resoluciones que al respecto se dicten, se ajusten al marco jurídico previsto tanto en la propia Constitución Federal, como en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, por otro, que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde en forma exclusiva conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, siendo dichas acciones la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la propia Ley Fundamental. En congruencia con lo anterior, se concluye que la facultad para resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Carta Magna está claramente limitada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el Tribunal Electoral sólo puede manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que ésta no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con el propio Ordenamiento Supremo, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde.

Contradicción de tesis 2/2000-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 23 de mayo de 2002. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de junio en curso, aprobó, con el número 23/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de junio de dos mil dos.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Junio de 2002

Tesis: P./J. 26/2002

Página: 83

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Los preceptos

constitucional y legal mencionados establecen, respectivamente, que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, de la que conoce y resuelve sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y que la jurisprudencia del Pleno de ésta, cuando se refiere a la interpretación directa de un precepto de la Constitución, es obligatoria para el Tribunal Electoral. A éste únicamente le corresponde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99 constitucional, resolver sobre la constitucionalidad de actos o resoluciones emitidos por las autoridades electorales. Por tanto, dicho Tribunal Electoral no está facultado para hacer consideraciones ni pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general electoral, por ser una atribución exclusiva de este Alto Tribunal. Ahora bien, si dicho órgano jurisdiccional al resolver sobre un asunto sometido a su consideración aborda cuestiones relativas a la constitucionalidad de una norma general, así sea con la única finalidad de determinar su posible inaplicación, o establece la interpretación de un precepto constitucional distinta a la contenida en una jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que ya se haya determinado el sentido y alcance respectivos, es evidente que incurre, en el primer caso, en inobservancia al mencionado artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, y en el segundo, infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, en consecuencia, su actuación afecta la seguridad jurídica que se busca salvaguardar. En tal virtud, las tesis que se han sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o que llegaran a sustentarse sobre inconstitucionalidad de leyes electorales, no constituyen jurisprudencia.

Contradicción de tesis 2/2000-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 23 de mayo de 2002. Unanimidad de nueve votos. En cuanto al criterio contenido en esta tesis el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo formuló reserva. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de junio en curso, aprobó, con el número 26/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de junio de dos mil dos.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Junio de 2002

Tesis: P./J. 25/2002

Página: 81

LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. En el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en su ley reglamentaria, se establece que las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y publicarse cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse; que durante éste no pueden someterse a modificaciones fundamentales, así como el sistema de su impugnación, conforme al cual la única vía para plantear la no conformidad de dichas leyes con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, que puede promoverse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la respectiva publicación y que la única autoridad

competente para conocer y resolver dichas acciones es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las que deben tramitarse y resolverse en plazos breves, a fin de que el legislador esté en posibilidad de llevar a cabo las modificaciones pertinentes, en caso de que la norma impugnada sea declarada inconstitucional. Por tanto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no puede, en ningún caso, pronunciarse acerca de la constitucionalidad de leyes electorales, por no ser impugnables ante él con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado, porque por un lado, en atención a su naturaleza, en cuanto a que están destinadas a regir un proceso electoral, es imprescindible partir de su firmeza, ya que de otra forma se vulneraría el equilibrio del proceso electoral, pues no sería lógico que conforme a un sistema de contienda electoral entre partidos políticos, se cuestionara la constitucionalidad de una norma relativa a ese proceso, con motivo de actos y resoluciones producidos en él; y por el otro, que está fuera de las facultades de ese tribunal cotejar la norma electoral frente a la Constitución, aún a pretexto de determinar su posible inaplicación.

Contradicción de tesis 2/2000-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 23 de mayo de 2002. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de junio en curso, aprobó, con el número 25/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de junio de dos mil dos.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

1. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha desempeñado un papel fundamental en la transición y consolidación democrática en México. En particular, ha contribuido a canalizar la litigiosidad electoral por los cauces de la vía jurisdiccional.

2. El Tribunal Electoral se ha distinguido, en la judicatura mexicana, por la calidad en la argumentación de sus resoluciones. En las ejecutorias de la Sala Superior es frecuente encontrar interpretaciones sustentadas en complejas argumentaciones en las que principios y reglas aparecen interrelacionados.

3. El Tribunal Electoral ha ampliado la protección de los derechos político-electorales del ciudadano de votar, ser votado, de asociación y de afiliación. La procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para impugnar actos y resoluciones de los partidos políticos marca un punto de inflexión en la tutela en sede jurisdiccional de los derechos político-electorales de los ciudadanos, ya que reconoce que ciertos sujetos de derecho, dada su situación de predominio (no obstante que no son autoridades), como los partidos políticos, pueden vulnerar los derechos constitucionales de carácter político-electoral de los ciudadanos.

4. La contradicción de tesis número 2/2000 y las tesis jurisprudenciales a que dio origen, aprobadas por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acotaron, sin duda, las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya que este órgano jurisdiccional federal carece de competencia para pronunciarse sobre inconstitucionalidad de leyes. La contradicción de tesis, sin embargo, ha generado ciertas lagunas en el sistema normativo electoral y, consecuentemente, la posibilidad de algunas inmunidades.

5. Si bien la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha dado varios pasos importantes, a través de sus resoluciones, en la senda del federalismo judicial electoral, mediante interpretaciones que privilegian la existencia de sistemas funcionales de medios impugnativos electorales en el ámbito local, es necesario un mayor fortalecimiento del federalismo judicial electoral.

JAVIER MOCTEZUMA BARRAGÁN

Abogado egresado de la Escuela Libre de Derecho, maestro en derecho comparado por la Universidad de Georgetown y doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Asimismo, fungió como catedrático de Derecho Administrativo en el Instituto Tecnológico Autónomo de México y de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, en la que impartió la materia de seguridad social, y donde actualmente es miembro del Comité Tutorial del Posgrado.

Es miembro de la Barra Mexicana de Abogados; fue miembro del servicio exterior adscrito a la Embajada de México en Washington, Estados Unidos de América (1978-1980); Director General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación en 1987-1988. Subdirector General Jurídico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE 1989-1992), Oficial Mayor de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP 1993-1994), Subsecretario del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS 1994-2000), actualmente se desempeña como Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación.

Es autor de los libros “José María Iglesias y la Justicia Electoral” y “Cuestiones Constitucionales. José María Iglesias”, ambos publicados por la Universidad Nacional Autónoma de México, “Francisco J. Múgica un romántico rebelde”, editado por el Fondo de Cultura Económica, así como también coautor de las obras “El Comercio Exterior en México”, Editorial Siglo XXI; “La Modernización del Derecho Mexicano” y “Estudios Jurídicos en Memoria de Eduardo García Máynes”, publicados por Editorial Porrúa; “La Seguridad Social y el Estado Moderno”, editado por el Fondo de Cultura Económica y “La Modernización del Sector Eléctrico”, editado por el Centro de Inves-

tigación y Docencia Económicas, “Digesto Constitucional Mexicano, Las Constituciones de San Luis Potosí”, editado por Editorial Laguna.