

EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ¿Tribunal de Constitucionalidad o de Legalidad?

HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS

SUMARIO: I. Introducción. II. Algunos antecedentes en la actuación del Tribunal Electoral. III. La facultad del Tribunal Electoral de inaplicar normas que se opongan a la Constitución. VI. Conclusiones. V. Bibliografía.

La edición de la obra “Colección de testimonios sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación” constituye una excelente oportunidad para la recopilación de los distintos puntos de vista de todos aquellos que de alguna manera nos hemos visto involucrados en el desarrollo de la justicia electoral en nuestro país.

Una felicitación al Tribunal Electoral por este esfuerzo y un agradecimiento por habernos invitado a participar en esta edición de la obra.

No cabe duda que desde su incorporación al Poder Judicial de la Federación el Tribunal Electoral ha tenido una vida corta, pero fructífera en lo que se refiere a sus criterios interpretativos. Es difícil, por tanto tratar en unas líneas de abarcar varios temas o analizar a profundidad alguno de sus criterios.

Es por esta razón que en esta oportunidad intentaré concentrarme solamente en algunos de los criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que desde la perspectiva del Partido de la Revolución Democrática revisten una mayor relevancia en la evolución de la justicia electoral en México.

I. INTRODUCCIÓN

La organización y calificación de las elecciones siempre constituyó un tema cuestionado dado el control gubernamental de las mismas. Es hasta las elecciones federales de 1997 cuando el Instituto Federal Electoral cuenta con un Consejo General consensuado por todas las fuerzas políticas y sin la presencia del Secretario de Gobernación, elementos que le dan independencia real y no sólo declarativa.

Por lo que toca al aspecto judicial, la intervención de los jueces en asuntos electorales siempre ha sido un asunto polémico. La subordinación del Poder Judicial al Poder Ejecutivo y los tribunales de corte administrativo son elementos que siempre impidieron el adecuado desempeño de esta importante función.

La resolución de los conflictos político-electorales por los órganos jurisdiccionales es relativamente reciente en nuestro país. Durante prácticamente todo el siglo pasado la Suprema Corte de Justicia de la Nación se autolimitó para conocer de asuntos político-electorales con el argumento de que los derechos políticos no constituían garantías individuales y es hasta la reforma electoral de finales de 1996 cuando se crea el control constitucional de leyes, actos y resoluciones de naturaleza electoral.

Hasta la fecha, la Suprema Corte en diversos precedentes ha declinado ejercer la facultad de investigación respecto de violaciones al voto público, que le confiere el párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución General de la República, con

diversos argumentos¹, pero con una razón de fondo: no *contaminar* su función con cuestiones políticas.

No obstante lo anterior, derivado de la nueva composición de fuerzas en nuestro país y de la resistencia del Partido Revolucionario Institucional a la pérdida del poder que detentó durante más de setenta años, la Corte recientemente se ha visto en la necesidad de resolver controversias legales —en materia electoral— con un alto contenido político, tales como la Acción de Inconstitucionalidad relativa a la integración del Consejo Electoral del Estado de Yucatán y la referente a la reforma electoral que imponía nuevas condiciones para la elección extraordinaria que deberá celebrarse el presente año en el estado de Tabasco.

En ese sentido, puede destacarse la reforma al artículo 105 de nuestra Ley Fundamental como un avance importante en la materia, pues permite actualmente a la Suprema Corte por la vía de la Acción de Inconstitucionalidad, conocer respecto de la inconstitucionalidad de leyes de naturaleza electoral.

Sin duda, otro avance de relevancia en la citada reforma de 1996, lo constituyen las garantías constitucionales consagradas en los artículos 41 fracción IV y 99 de la Ley Suprema: el Juicio de Revisión Constitucional Electoral y el Juicio Para la protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, de los cuales conoce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por mandato del Poder Reformador de la Constitución.

¹ Reyes Tayabas, resume y comparte los argumentos que ha esgrimido la Corte para no ejercer esta facultad de investigación: “está condicionada a que a su juicio pueda ponerse en duda la legalidad del proceso electoral que se cuestione”. “No se establece la obligación de actuar, como habría tenido que ser ante el ejercicio de una acción procesal, sino que queda a la discreción de la Corte y, en su caso, lo que resulte de la investigación no la conducirá a dictar una sentencia, sino a que *informe* del resultado de ella a los órganos competentes”. Reyes Tayabas, Jorge. *Derecho Constitucional Aplicado a la Especialización en Amparo*. México, Themis, 1998. p. 88.

El permanente vacío en el derecho político-electoral mexicano fue llenado, instituyéndose medios específicos de control de constitucionalidad en los artículos 41, 99 y 105 de la Constitución General de la República. Sin embargo, la discusión y análisis de la reforma constitucional electoral de 1996, se centró en temas como la organización de las elecciones, las condiciones de la competencia electoral y la integración del Congreso de la Unión, quedando insuficientemente discutidos y regulados temas como las facultades y la misma integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Esto ha derivado en importantes discusiones doctrinales respecto a los alcances de las facultades que, en materia de defensa de la Constitución, le han sido conferidas por la propia Carta Magna a las Salas del Tribunal Electoral y principalmente a su Sala Superior.

II. ALGUNOS ANTECEDENTES EN LA ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL

En la etapa de preparación de la elección de 1997 el nuevo TEPJF emite sus primeras resoluciones controvertidas. El motivo: mediante impugnaciones del PRI, el tribunal revoca los acuerdos del Consejo General del IFE que buscaban vigilar los actos que generaran presión o coacción sobre los electores, así como el relativo a un exhorto para que las autoridades suspendieran la promoción y difusión de programas públicos no prioritarios 30 días antes de la jornada electoral (SUP-RAP- 009 y 010/97).

En las resoluciones con las que determina la revocación de tales acuerdos, la justificación de la Sala Superior del Tribunal es ambigua y sumamente cuestionable, destacando el argumento con el que señala la falta de facultades expresas del Consejo General para emitir actos de la naturaleza de los que fueron revocados.

La nota común en ambos asuntos es que el tribunal acota la actuación del Consejo General, soslayando los fines del IFE con-

sagrados en el artículo 41 constitucional y 69 del COFIPE y, como consecuencia, dejando al Instituto en imposibilidad de vigilar el cumplimiento de los principios rectores de la función electoral de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad y, ante todo, de garantizar la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas y la emisión del voto libre y secreto.

Llama además la atención la falta de consistencia en los criterios del TEPJF, pues sobre todo en la segunda de las citadas resoluciones, el argumento fundamental es precisamente que en opinión de los magistrados integrantes de la Sala Superior no existía facultad expresa para que el Consejo General del IFE pudiera regular tales materias. Sin embargo, en la resolución identificada con el número de expediente SUP-RAP-021/99 el Tribunal sostiene un criterio totalmente contrario a los anteriores; en la que, con motivo de una impugnación (también del PRI) obliga al Consejo General a establecer e imponer sanciones a los visitantes extranjeros que acudieran a conocer las modalidades del proceso electoral del año 2000, sin que esta posibilidad se encuentre expresamente prevista por la legislación en la materia.

Otro caso destacable es el del recurso de reconsideración relativo a la elección de diputados correspondiente al distrito 03 federal con cabecera en Ocosingo, Chiapas (elección federal de 1997), en la que no se había instalado más del 20% de las casillas en el distrito. En la resolución recaída a este medio de impugnación los magistrados de la Sala Superior determinan revocar la resolución dictada por la Sala Regional del mismo tribunal con sede en la ciudad de Jalapa, Veracruz, y en la cual había determinado anular la elección en este distrito por actualizarse la causal de nulidad prevista por el artículo 76, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. El argumento toral de la Sala Superior es que las irregularidades graves suscitadas en ciento un casillas de un total de doscientos ochenta y ocho, de este distrito (consistentes en casillas, urnas y

material electoral quemados o robados), no fueron determinantes para el resultado final de la elección, por que en su opinión tomando en cuenta el promedio de participación ciudadana en las ciento ochenta y ocho casillas cuya votación sí fue computada, y la tendencia que se iba dando en esas casillas, sí se hubiera recibido la votación en las casillas que no fue posible computar, no hubiera variado la diferencia entre el partido político que llevaba el primer lugar en las tendencias de votación y el segundo lugar.

El tribunal continuó en medio de la polémica debido a resoluciones relevantes, que fueron severamente cuestionadas principalmente por los partidos de oposición; tales como la del caso en que el tribunal frenó una posible investigación del IFE de los gastos de la campaña presidencial del PRI en los comicios de 1994 vinculados con las aportaciones de los banqueros del FOBAPROA.

En su resolución, la mayoría de los magistrados integrantes de la Sala Superior le otorgan a un lineamiento aprobado por la Comisión de Fiscalización del IFE efectos equivalentes a un plazo de caducidad para denunciar conductas ilegales en materia de financiamiento de los partidos; vulnerando el principio de reserva legal, al incorporar un plazo perentorio no previsto por el legislador para el ejercicio de un derecho reconocido por la ley. La caducidad, la preclusión y la prescripción son figuras jurídicas que sólo puede normar de manera exclusiva y excluyente el legislador. Con este criterio el Tribunal rompe la jerarquía del orden jurídico colocando por encima de la voluntad del legislador, un lineamiento cuyos efectos y alcances normativos distan mucho de ser los que el Tribunal les concedió.

El argumento central de la resolución es que debía protegerse la garantía de seguridad jurídica del partido político denunciado, pues en el curso de la investigación se le podía requerir información con la que posiblemente ya no contaba. Sin embargo, irónicamente la denuncia versaba precisamente sobre cuestiones que el PRI no reportó al IFE en su informe de gastos de campaña. Tam-

co tomó en cuenta la Sala Superior que cierta información podía obrar en poder del propio IFE o, incluso, de otras autoridades.

Existen un gran número de resoluciones del Tribunal Electoral de manufactura jurídica bastante cuestionable, lo cual podría ser materia de un trabajo diverso o de debate en otra clase de foros.

Sin embargo, lo que quiero dejar establecido es que el Tribunal Electoral desde su incorporación al Poder Judicial de la Federación, se ha visto envuelto en una serie de decisiones polémicas las cuales se derivan, sin duda, del lógico interés que tienen los actores políticos en cada uno de los asuntos que someten a su conocimiento. No obstante, existen también un buen número de asuntos cuestionables no sólo en cuanto al sentido de sus resoluciones, sino al sustento jurídico de las mismas, muchas de las cuales tienen un denominador común: la falta de consistencia en los criterios del Tribunal Electoral y en su definición de la función que desempeña, sobre todo si se concibe como un tribunal de mera legalidad o de revisión de la constitucionalidad.

Para hablar con justicia del Tribunal Electoral, se le debe reconocer su capacidad para comprender los nuevos tiempos en que se encuentra ubicado nuestro país y fundamentalmente el factor tan relevante que representa o puede representar el Poder Judicial en la composición de nuestro actual sistema político.

Así, podemos destacar resoluciones recientes en las que la Sala Superior del tribunal ha sostenido criterios de vanguardia en nuestro país, fundamentalmente en lo que se refiere a los Juicios de Revisión Constitucional Electoral, en los que revisa la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales en las entidades federativas, con motivo de la organización y calificación de los comicios locales y en los Recursos de Apelación en los que revisa resoluciones del Consejo General del IFE. En ambos casos, el tribunal ha emitido resoluciones en las que muestra su intención de constituirse en un auténtico órgano jurisdiccional garantista.

Entre estos criterios de la Sala Superior, se encuentran por ejemplo los sostenidos en los llamados casos Tabasco, Yucatán y Ciudad Juárez en los que realizó interpretaciones conforme a la Constitución, de las leyes electorales de dichas entidades federativas, encaminadas a proteger los principios constitucionales de legalidad, certeza, imparcialidad e independencia y, ante todo, la libertad y secreto del voto.

A éstas resoluciones deben sumarse, sin duda, las recaídas a los recursos de apelación en los que la Sala Superior consideró que los secretos bancario y fiduciario no son oponibles al IFE cuando realiza tareas de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, por considerar que es una autoridad *hacendaria* que realiza *funciones fiscales*. Este fallo del tribunal fortalece de manera muy importante las facultades fiscalizadoras del IFE, reconoce y potencia sus fines constitucionales y su obligación de fiscalizar todos los recursos con que cuentan los partidos políticos, prevista por el artículo 41 de la Carta Suprema.²

De igual trascendencia debe considerarse la muy reciente resolución recaída al recurso de apelación SUP-RAP-018/2003, en la cual la mayoría de los magistrados integrantes de la Sala Superior determinaron confirmar la sanción de mil millones de pesos que el Consejo General del IFE impuso al PRI por la indebida utilización de recursos no reportados al Instituto en el llamado *Pemexgate*.

No obstante, en esta etapa reciente de sus resoluciones y en su afán de ser garante de la Constitución, la Sala Superior ha incurrido también en algunos excesos, como es el relativo a aquellos Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano en los que ha considerado que los partidos políticos somos una especie de *autoridades responsables* para efec-

² Estas resoluciones han sentado jurisprudencia en las tesis con claves J.02/2003 y J.02/2003.

tos de lo previsto por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.³

En estos juicios los magistrados de la Sala Superior han exigido a los partidos políticos realizar una serie de actos en calidad de *entidades responsables* de los medios de impugnación, ordenándoles la publicación en estrados, la rendición de informes circunstanciados, notificaciones personales a los posibles terceros interesados, lo cual no encuentra sustento alguno en la ley de la materia. El tribunal ha pasado por alto que los partidos políticos son gobernados y todo acto de molestia que realice la autoridad en su perjuicio debe encontrarse debidamente fundado y motivado conforme a su garantía de legalidad prevista por el artículo 16 de la Carta Fundamental.

El tribunal electoral, en aras de proteger derechos internos presuntamente violados de los militantes de los partidos políticos, ha soslayado principios fundamentales en materia constitucional electoral, como los de definitividad y certeza, ordenando, por ejemplo, la restitución de dirigentes electos en un procedimiento interno de elección que han asumido formalmente sus cargos y se encuentran en funciones. Ha incurrido además en serias violaciones a derechos fundamentales, verbigracia, en algunos casos en que ha ordenado la modificación de listas de candidatos sin haber otorgado derecho de audiencia a los ciudadanos originalmente postulados que se ven afectados por sus resoluciones.

Es comprensible la preocupación del tribunal electoral de restituir a militantes de los partidos cuyos derechos han sido violados al interior de los partidos políticos, sobre todo, por que en éstos recae el monopolio de la postulación de los candidatos a cargos de elección popular. No obstante, para la consecución de

³ *JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS*. Tercera Época, Número J.03/2003.

ese fin ha determinado decir el derecho interno de los partidos políticos, interpretando sus Estatutos y demás normas internas.

El Estatuto es el máximo ordenamiento que los partidos políticos se dan, conforme a su derecho a la autodeterminación, el cual se crea de acuerdo a las motivaciones que a su interior se han estimado convenientes. Por ende, solamente el partido las conoce y tiene elementos para interpretarlas. Cuando un órgano ajeno al partido las interpreta, con frecuencia se aparta de dicha motivación, y por ende, incurre en errores en su interpretación.⁴

El TEPJF como parte de un órgano del Estado, ha determinado intervenir en los partidos políticos resolviendo sus conflictos internos, sin considerar que con sus resoluciones podría estar violando la garantía de libre asociación tutelada por los artículos 9 y 35 fracción III de la Constitución. La garantía de asociación es un derecho fundamental que implica la libertad de los individuos de asociarse con otros sin permiso de la autoridad. Por ende, resulta por demás grave que el Estado obligue a un grupo de ciudadanos libremente asociados a aceptar a una persona que ha sido desincorporada de su agrupación, por solo mencionar un ejemplo.

Aunado a lo anterior, la propia Constitución en sus artículos 9, 35, 39, 40 y 41 confiere a esos ciudadanos asociados libremente en un partido político, el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno. Así, el Estado por mandato de la propia Ley Fundamental se encuentra impedido para determinar cuán democráticos deben ser los partidos políticos, ni a manera de sugerencia.

⁴ Para ejemplificar lo apuntado es muy ilustrativo lo afirmado por el magistrado Rodolfo Terrazas, del Tribunal Electoral del Distrito Federal, quien en entrevista publicada en el periódico Milenio Diario, página 4, de fecha 21 de abril de 2003, sostuvo: “Lo deseable es que los partidos políticos hicieran sus normas más fáciles de entender y de aplicar ... a lo mejor se requeriría que hubiera una modificación legal que precisara este tipo de contenidos en las normas básicas de los partidos políticos, por que tienen bastantes ingredientes de complicación ...”.

Una de las características relevantes de un Estado democrático de derecho es el establecimiento de límites precisos a los órganos del poder. En esa lógica, la intervención del Estado en la vida interna de los partidos políticos es un tema muy serio y debe darse sobre la base de reglas muy claras y perfectamente definidas en la ley, lo cual no ocurre en nuestro país.

En nuestro caso, existe además un riesgo para los partidos políticos que la Sala Superior del TEPJF no ha ponderado aún. En aquellos estados de la República donde exista un juicio de protección de derechos ciudadanos, no está lejano el día en que los tribunales electorales locales comenzarán a decir el derecho interno de los partidos políticos, con los graves riesgos que esto conlleva.

No es un secreto que muchos de los órganos electorales de las entidades federativas se encuentran todavía sometidos al Poder Ejecutivo en turno. Entonces bastará que el Gobernador de un estado estime que debe ser postulado un candidato por un partido político en lugar de otro, o que debe ser expulsado o restituido alguno de sus militantes y girará la instrucción para que esto se haga por la vía de una decisión jurisdiccional, utilizando los medios de impugnación y los órganos electorales como un arma política en contra de sus oponentes.

Mientras el asunto es revisado por una autoridad superior que podría ser el propio tribunal electoral federal, existirán consecuencias políticas que nunca podrá medir ni resarcir un tribunal, ni aún con la mejor de sus intenciones.

III. LA FACULTAD DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE INAPLICAR NORMAS QUE SE OPONGAN A LA CONSTITUCIÓN

Como puede apreciarse, la actuación del tribunal electoral ha derivado en importantes discusiones doctrinales respecto a los

alcances de las facultades que, en materia de defensa de la Constitución, le han sido conferidas por la propia Carta Magna a las Salas del Tribunal Electoral y principalmente a su Sala Superior.

Estas divergencias se han visto reflejadas también en el ámbito de los precedentes jurisdiccionales. En la tesis de Jurisprudencia J.05/99 correspondiente a la Tercera Época, la Sala Superior reconoce su facultad para determinar la inaplicación de leyes secundarias cuando éstas se opongan a disposiciones constitucionales.⁵ El criterio alcanzó el nivel de una Contradicción de Tesis (2/2002), denunciada por el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, con fundamento en lo dispuesto por el quinto párrafo del artículo 99 constitucional.

El 23 de mayo de 2002, por unanimidad de nueve votos, la Suprema Corte resolvió la mencionada contradicción de criterios en donde sostiene que el Tribunal Electoral carece de facultades para dejar de aplicar normas inconstitucionales, estimando que la única autoridad facultada para tal efecto es la propia Corte, por mandato del artículo 105, fracción II, de la Constitución, el cual señala que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución, es la acción de inconstitucionalidad.⁶

⁵ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.

Tesis de Jurisprudencia J.05/99. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por Unanimidad de votos.

Esta Tesis se encuentra publicada en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 1998, número 2.

⁶ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. Tesis jurisprudencial Número 23/2002 (Pleno).

El asunto de fondo, es la reiterada negativa de la Suprema Corte de reconocer el control difuso de la constitucionalidad, concentrándolo en los tribunales federales y por la vía del juicio de amparo. Esto se ve reflejado por ejemplo en las tesis jurisprudenciales con los rubros “*CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN*” y “*CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES*”.

Con el criterio en el que niega la facultad al Tribunal Electoral para pronunciarse sobre inconstitucionalidad de leyes, se amplía aún más esta restricción, pues se concentra el control de la constitucionalidad en la propia Suprema Corte.

Sobre este tema, cabe destacar lo sostenido por Edgar Corzo Sosa en el ámbito doctrinal quien afirma, siguiendo la misma línea argumentativa de la Suprema Corte, que el Tribunal Electoral de conformidad con las normas constitucionales, es un tribunal de legalidad y no de constitucionalidad, considerando que a su juicio, las facultades que posee pueden ser ejercidas sin que expresamente lo establezca el artículo 41 fracción V, ni el 99 fracción III constitucionales. Para el citado autor bastaría con lo indicado por los artículos 128 y 133 constitucionales, pues todos los jueces deben examinar la constitucionalidad de los actos jurídicos sujetos a su revisión, por lo que “las facultades que tiene el tribunal electoral para interpretar la Constitución son similares a las que tienen todos los órganos jurisdiccionales vinculados con la norma constitucional”.

Cuestiona también al Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, pues sostiene que no obstante que el artículo 99 de la Carta Fundamental le confiere tal carácter, la misma normativa constitucional establece la salvedad, según la cual el Tribunal Electoral no es la máxima autoridad, que es el artículo 105 fracción II, esto es, la inconstitucionalidad de leyes electorales. Concluye por tanto, que el Tribunal Electoral es

máxima autoridad en materia de legalidad electoral, más no así de constitucionalidad.

Respecto a la distinción con el objeto de control de la Acción de Inconstitucionalidad y los medios de impugnación de carácter electoral, el mismo autor sustenta que si bien existe una estrecha vinculación entre la acción de inconstitucionalidad y los medios de impugnación electorales derivada de su pertenencia al control de la constitucionalidad, la diferencia estriba en que, en el primer caso, el objeto de control queda constituido por las normas de carácter general, esto es, las leyes, y en el segundo por los actos y resoluciones electorales, lo que en su opinión permite establecer una diferencia competencial.⁷

No obstante y contrario a lo antes mencionado, la Constitución en sus artículos 41, 99, 128 y 133 otorgan claramente facultades al Tribunal Electoral para observar la Constitución frente a cualquier disposición en contrario, incluso, para dejar de aplicar normas que se opongan al texto de la Ley Fundamental.

Para el caso, cobra especial relevancia lo sostenido por Jaime Cárdenas⁸, en el sentido de que la simple lectura del ordenamiento jurídico mexicano, arroja la consagración en diversos preceptos de la facultad de las autoridades del poder público para interpretar y desaplicar las normas legales a partir de las normas constitucionales. A guisa de ejemplo, señala el artículo 133 de la Carta Magna el cual establece la obligación para los jueces para resolver de conformidad con la Constitución federal y desaplicar normas infraconstitucionales que consideren contrarias a la Carta Magna.

⁷ Corzo, Edgar, *El Control Constitucional en Materia Electoral. El interés Objetivo*, Justicia Electoral en el Umbral del Siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, UNAM, IIJ, 1999, Tomo III, pp. 961-965.

⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, *Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, 2000, pp.189.

Sigue diciendo que el artículo 128 establece, al referirse a la protesta constitucional, que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, debe prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

El artículo 41, párrafo primero, sostiene finalmente, que refiere una obligación para los constituyentes originarios y revisores de las entidades federativas, cuando establece: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los estados, por lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados que en ningún momento podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”.

Afirma, en consecuencia, que el artículo 41 es un freno a la actividad de los poderes de los estados, iniciando por el Constituyente local (que evidentemente no es un órgano del Poder Judicial Federal) para que las Constituciones locales y las normas emanadas de las mismas no contravengan la Constitución Federal y que, por ende, es un mecanismo de control de la constitucionalidad de las normas inferiores incluyendo a las Constituciones locales.

Sobre los argumentos con los que, por la vía jurisprudencial la Suprema Corte ha sostenido el monopolio del Control de la Constitucionalidad del Poder Judicial de la Federación, por la vía del juicio de amparo, el mismo autor sostiene que es falso que las autoridades de los poderes de la Unión no puedan revisar la constitucionalidad de sus actos propios y extraños, pues el ordenamiento jurídico mexicano y particularmente la Constitución, establecen por ejemplo el juicio político en el que órganos como la Cámara de Diputados y la de Senadores ejercen actos de control constitucional.

Sostiene también que el juicio de amparo no es el único mecanismo de control constitucional por vía de acción, en ra-

zón de que el artículo 105 constitucional establece un segundo control por la vía de acción, que es precisamente la acción de inconstitucionalidad.⁹

Hace énfasis Jaime Cárdenas, que tampoco existe precepto alguno en la ley fundamental que erija al amparo como monopolizador de la virtud de la defensa constitucional.¹⁰

Por otro lado y por lo que respecta al tema del Tribunal Electoral, éste es parte del Poder Judicial de la Federación, por lo que el criterio sostenido por la Corte relativo a la exclusividad del control de la constitucionalidad para dicho poder de la federación, ni siquiera deja exento al tribunal electoral de facultades en la materia, por formar parte del citado Poder Judicial.

Cabe destacar además que el Poder Reformador de la Constitución en su exposición de motivos, reconoce al Tribunal Electoral como un órgano de control de constitucionalidad en materia electoral, manifestando expresamente el legislador su voluntad de respetar la tradición del Poder Judicial de mantenerse ajeno a los conflictos de naturaleza política.¹¹

Además, debe tomarse en consideración que el artículo 99 constitucional establece al Tribunal Electoral como un órgano jurisdiccional terminal, por lo que al impedírsele el ejercicio de la facultad revisora de la constitucionalidad de normas contrarias al texto de la Constitución no existe algún otro órgano capaz de realizar tal revisión, lo cual va en detrimento de su encomienda constitucional prevista por la fracción IV del artículo 41 de la carta Magna, el cual le obliga a velar por que todos los actos y resoluciones electorales se apeguen a los principios de constitucionalidad y legalidad.

⁹ *Op. cit.*, p. 195.

¹⁰ *Op. cit.*, p. 191.

¹¹ Página X. Exposición de motivos de la reforma constitucional de 21 de agosto de 1996.

En ese tenor resulta de gran relevancia que una autoridad superior cuente con facultades para revisar la constitucionalidad de leyes electorales, que dicho sea de paso, en muchos de los casos fueron aprobadas con anterioridad a la reforma de 1996 y que por tanto no eran susceptibles de ser revisadas en su momento por la vía de la Acción de Inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Existen incluso casos notables como el de Yucatán, en el que las autoridades locales omitieron cumplir el mandato del artículo Segundo Transitorio del Decreto de reforma Constitucional de 21 de agosto de 1996, en el que se les obligaba a adecuar su marco constitucional y legal a las reformas aprobadas al artículo 116 de la Ley Fundamental.

Incluso, en la práctica, se han sentido ya las consecuencias de la resolución de la Corte que niega al tribunal electoral la facultad de inaplicar normas inconstitucionales, pues existen partidos políticos nacionales de reciente registro que por esa misma circunstancia no estuvieron en posibilidad de ejercer una acción abstracta de inconstitucionalidad en contra de algunas leyes electorales de los estados.

Ante esa circunstancia y a pesar de que algún precepto de dichas leyes sea abiertamente contrario a la Constitución, no pueden ejercer acción alguna para solicitar la declaración de inconstitucionalidad o la inaplicación de dichas normas, ante la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral, lo cual representa una grave limitante para el control de la constitucionalidad en nuestro país y para la garantía de acceso a la justicia de los gobernados.

Es de destacarse la opinión de José Ramón Cossío cuando sostiene que la Suprema Corte no ha querido reconocer la diferencia fundamental entre las formas de control de la constitucionalidad.

Cossío señala que existe una modalidad que podemos llamar “control concentrado” que es aquella en la que los órga-

nos del Estado analizan las posibles contradicciones de una norma general frente a la Constitución a efecto de declarar, en la parte resolutive del fallo la nulidad de la primera. Por otra parte, aquella que suele denominarse “control difuso” donde el órgano que lleva a cabo el control de constitucionalidad aprecia la posible contradicción entre ley y Constitución en la parte considerativa del fallo, con lo cual llega a desaplicarla para el caso concreto sin hacer una declaración general de nulidad de la misma.¹²

Luigi Ferrajoli, por su parte, explica que en un ordenamiento dotado de Constitución rígida, para que una norma sea válida además de vigente no basta que haya sido emanada con las formas predispuestas para su producción, sino que es también necesario que sus contenidos sustanciales respeten los principios y los derechos fundamentales establecidos en la Constitución.¹³

También Ferrajoli, sustenta que la tesis de la obligación jurídica del juez de aplicar las leyes vigentes como uno de los dogmas del iuspositivismo dogmático, no es del todo verdadera, pues afirma que cuando las leyes vigentes son sospechosas de invalidez, no existe ni siquiera para los jueces —incluso aún menos para los jueces— una obligación jurídica de aplicarlas.¹⁴

Igualmente, distingue entre los conceptos de vigencia y validez. Señala que para que una norma sea vigente es necesario que cumpla con ciertos requisitos de forma en cuanto a su aprobación. Sostiene por tanto que la norma es vigente cuando es apro-

¹² Cossío Díaz, José Ramón. *El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia*, Cuestiones Constitucionales, Este País, pp. 35 a 39.

¹³ Ferrajoli, Luigi, *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Trotta, p.53.

¹⁴ Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón. Teoría del Garantismo Penal*, España, Trotta, 2000, pp. 872, 873.

bada por el órgano competente para hacerlo y mediante el procedimiento previsto. Sin embargo, sostiene, que el que una norma se encuentre en vigor no implica que sea válida, pues para adquirir dicha categoría, la norma requiere ser concordante con las disposiciones constitucionales.¹⁵

Como puede apreciarse, la actividad que realizaba la Sala Superior del Tribunal Electoral al desaplicar aquellas disposiciones de leyes electorales locales contrarias a la Constitución, se apegaba al control difuso al que se refiere Cossío y es además acorde con la tesis de Ferrajoli, en que sostiene que el que una norma se encuentre en vigor no implica que sea válida, pues para adquirir dicha categoría, la norma requiere ser concordante con las disposiciones de la Constitución.

No obstante, el criterio de la Suprema Corte no solamente parte de una incorrecta interpretación del artículo 133 de la Constitución mexicana, sino que limita enormemente el control de la constitucionalidad en nuestro país.

Comparto sin duda la opinión de quienes sostienen que el criterio de la Sala Superior del TEPJF por el que había determinado desaplicar normas contrarias a la Constitución, constituía una parte fundamental del sistema judicial-electoral en nuestro país, si atendemos —además de las razones expuestas—, al hecho de que las legislaciones de muchas entidades federativas cuentan con grandes rezagos, derivado de los viejos vicios en los que el PRI como partido en el poder instrumentó por la vía de las leyes en la materia, mecanismos efectivos no solo que le garantizaran el control de los órganos electorales, sino de las elecciones mismas.

Resulta por tanto de gran importancia que lejos de limitar las facultades del Tribunal Electoral en la materia, éstas sean preci-

¹⁵ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, p. 868.

sadas ya sea por la vía del Congreso de la Unión o de la propia interpretación de la Suprema Corte.

Sería muy importante además, que el tribunal electoral concibiera la multicitada facultad de no aplicar normas inconstitucionales no sólo como un *ensanchamiento* en sus atribuciones, sino como una real y efectiva garantía para los gobernados de que será respetado el máximo ordenamiento en el país en los procesos electivos de sus gobernantes.

La facultad para dejar de aplicar normas secundarias contrarias a la Constitución, en algunos casos, el tribunal electoral la ha ejercido en forma totalmente discrecional. Por ejemplo, en el proceso electoral federal del año 2000, el PRD interpuso un Recurso de Reconsideración mediante el cual impugnaba una resolución de la Sala Regional del mismo Tribunal (con sede en la primera Circunscripción en Guadalajara, Jalisco); relativa a la elección de diputados en el 01 Distrito Electoral Federal en Baja California Sur. En el citado medio de impugnación, el PRD para justificar la procedencia de su acción, solicitaba la no aplicación del artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral por ser contraria a los artículos 17 y 41 de la Ley Fundamental. Sin embargo, la Sala Superior no se ocupó del estudio de tales argumentos (SUP-REC-012/2000).

IV. CONCLUSIONES

El efectivo control judicial de las leyes, resoluciones y actos electorales, siempre ha sido una demanda de los partidos políticos de oposición en nuestro país, por lo que el control de su constitucionalidad debe reconocerse como uno de sus logros. La oposición y particularmente el PRD siempre ha buscado remedio a las diversas manifestaciones de defraudación elec-

toral por los cauces legales. Éstos no siempre funcionaron por lo que, históricamente, no son pocos los casos en que los conflictos electorales se resolvieron por la vía de la presión, la negociación y la concertación política.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sin duda ha sido un elemento muy importante en ese tránsito, procurando por la vía jurisdiccional la solución de los conflictos y diferendos que surgen de los procesos electorales.

Falta sin embargo una redefinición no sólo de la propia Suprema Corte como intérprete de la Constitución, sino del propio legislador, de los alcances y las facultades con que debe contar el Tribunal Electoral. El propio tribunal debe definir si se ubica en el importante momento histórico que vive el país, como un tribunal de legalidad o de constitucionalidad.

El PRD sin ninguna duda trabajará por fortalecer las instituciones electorales. Lo ha hecho así acudiendo a los tribunales en la materia, intentando contribuir en la consolidación de la justicia electoral en nuestro país, respetando y acatando sus resoluciones.

El tribunal electoral no necesita límites en las facultades que actualmente le confiere la Constitución, como lo ha propuesto por ejemplo el PRI en lo que se refiere a su atribución de revisar actos y resoluciones de las autoridades de las entidades federativas por la vía del juicio de revisión constitucional electoral.

Sería muy conveniente sí, el establecimiento de reglas precisas en ciertos temas, como un requisito indispensable de un Estado democrático de derecho, pero siempre potenciando las facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y garantizando que se constituya en un auténtico tribunal de constitucionalidad.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Cárdenas Gracia, Jaime. *Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, UNAM, México, 2000.
- Corzo Sosa, Edgar. *El Control Constitucional en Materia Electoral. El interés Objetivo*. Justicia Electoral en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Tomo III. UNAM, IJ, México, 1999.
- Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón*. Teoría del Garantismo Penal. Trotta. España. 2000.
- Ferrajoli, Luigi. *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Trotta.
- Patiño Camarena, Javier. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*. Ed. Constitucionalista-IFE. 1999.
- Reyes Tayabas, Jorge. *Derecho Constitucional Aplicado a la Especialización en Amparo*. México, Themis, 1998.

Otras Referencias

- Cossio, José Ramón. *El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia*, Cuestiones Constitucionales, Este País. 2002.
- Periódico *Milenio Diario* de fecha 21 de abril de 2003, página 4., Semanario Judicial de la Federación, Novena Época.
- Exposición de motivos de la reforma constitucional de 21 de agosto de 1996.

HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS (PRD)

Es Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Baja California con la tesis: *“Delitos Electorales. Un análisis de su regulación en el estado de Baja California”*. Obtuvo un Diplomado en Control Constitucional por la Universidad Iberoamericana, así como una Especialización sobre Régimen Electoral, Gobernabilidad Democrática y Resolución de Conflictos, en el primer curso convocado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Federal Electoral, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actualmente cursa el tercer semestre de la especialización en Derecho Constitucional en el posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ha sido asesor jurídico del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática. Representante suplente del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Asesor de la representación de la coalición Alianza por México ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Diputado suplente electo por el Partido de la Revolución Democrática en la LIX Legislatura. Actualmente, y desde el año de 1997, es asesor de la representación del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.