

---

## TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS EN MATERIA ELECTORAL

---

*Juan Carlos SILVA ADAYA\**

SUMARIO: Introducción; I. Tutela judicial efectiva en general; II. Tutela judicial efectiva en materia electoral; III. Tutela judicial efectiva en materia indígena; IV. Control jurisdiccional de la constitucionalidad.

### INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo es destacar las posibilidades que existen en el sistema jurídico nacional para garantizar una tutela judicial efectiva a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de que se garantice la eficacia del derecho consuetudinario indígena, especialmente en la materia electoral. Para tal efecto, se pretende determinar los alcances jurídicos del derecho humano a la tutela judicial efectiva, tal y como se reconoce en la Constitución federal y en los tratados internacionales vigentes en México; examinar cómo inciden la naturaleza jurídica, atribuciones y carácter de las decisiones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en beneficio de los integrantes de los pueblos indígenas; delinear los problemas que derivan de la ley procesal electoral federal para los indígenas, en tanto partes en los medios de impugnación procesales, así como efectuar una correlación de los

---

\* Profesor de Derecho Electoral en la Facultad de Derecho de la UNAM y Asesor de Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

anteriores aspectos con el total de medios de impugnación que, en la materia, se han presentado ante la propia Sala Superior.

## I. TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN GENERAL

Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 14, párrafos segundo y cuarto; 16, párrafo primero; 17, párrafos primero a tercero; 41, párrafo segundo, fracciones I a V; 99, párrafo cuarto, fracciones I a V, y 105, fracción II, de la Constitución federal; 2, párrafo 3, y 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 8, numeral 1, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>1</sup> por derecho a un recurso efectivo debe entenderse que para la resolución de cualquier conflicto intersubjetivo de intereses que verse sobre la determinación de la titularidad, alcances y eventual vulneración de derechos que estén reconocidos en el sistema jurídico nacional (cualquiera que sea la materia sobre la que versen los intereses que sean objeto del litigio, lo cual permite considerar incluidos a los usos y costumbres indígenas, con las precisiones que se indicarán más adelante), la persona, sin distinción alguna, debe tener a su disposición un medio de defensa (bien sea como actor o como demandado para resistir y controvertir a su adversario procesal), el cual sea efectivo, pronto, sencillo, gratuito y ante un órgano del poder público, preferentemente jurisdiccional, siempre que sea previamente establecido en la ley, independiente, imparcial y competente, a efecto de que dicho medio de defensa se resuelva a través de un proceso igualmente sencillo, gratuito, público y realizable o agotable en un plazo razonable, y la decisión que recaiga sobre el proceso impugnativo sea ejecutada de manera efectiva por una autoridad competente.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vid., O'Donnell, Daniel, *Protección internacional de los derechos humanos*, 2ª ed., Lima, Comisión Andina de Juristas, 1989, 752 pp., así como Orozco Henríquez, José de Jesús y Juan Carlos Silva Adaya, *Los derechos humanos de los mexicanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002.

<sup>2</sup> Vid., Hart Ely, John, *Democracia y desconfianza. Una teoría del control constitucional*, tr. Magdalena Holguín, Santafé de Bogotá, coed. Siglo del Hombre y Universidad de los Andes, 1997, pp. 32-40.

Además, como es natural en toda actuación pública, todos y cada uno de los actos realizados por los servidores públicos en el proceso de decisión y ejecución de la propia resolución, deben estar fundados y motivados. Es decir, dicho derecho, el cual podría catalogarse como instrumental, posee un contenido amplio, por involucrar los siguientes aspectos:<sup>3</sup>

*Derecho público subjetivo con ciertas cualidades* que corresponde a la persona humana o jurídica, sin distinción alguna, para accionar o presentar un recurso gratuito, sencillo, pronto y efectivo cuando se violen los derechos o libertades que tenga reconocidos en la Constitución federal, los tratados internacionales, la ley o cualquier norma jurídica, si dicha violación es cometida por personas que actúen en ejercicio del poder público; sin embargo, también representa el aspecto pasivo, ya que comprende el derecho de todo sujeto para defenderse de las pretensiones del actor o demandante.<sup>4</sup>

*Derecho con contenido adjetivo o procesal*, ya que el proceso de sustanciación y decisión del recurso o juicio y su contestación, debe ser público y gratuito, así como estar provisto de las debidas garantías procesales. Esto último comprende la posibilidad de demandar y que se emplace al demandado, de que a éste se le notifique la causa del proceso y conteste; en ambos casos, conlleva la posibilidad de que se ofrezcan pruebas y que éstas se desahoguen, lo cual incluye el derecho de interrogar a los testigos y hacer comparecer, en condiciones de igualdad, a sus propios testigos; igualmente, la asistencia de las partes a las audiencias, la asesoría de un abogado y el derecho a que se designe un intérprete, si fuere necesario, así como el de que se formulen alegatos, y se dicte una sentencia. Además, el recurso o medio de impugnación debe ser efectivo por cuanto que, en su caso, las autoridades competentes cumplirán la resolución favora-

<sup>3</sup> Cfr. Catalá Comas, Chantal, *Ejecución de condenas de hacer y no hacer*, Barcelona, Bosch, 1998, 495 pp.; Carocca Pérez, Alex, *Garantía constitucional de la defensa procesal*, Barcelona, Bosch, 1998, 588 pp.; Chamorro Bernal, Francisco, *La tutela judicial efectiva*, Barcelona, Bosch, 1994, 443 pp.; Ovalle Favela, José, *Garantías judiciales del proceso*, 5ª. ed., México, Mc Graw Hill, 1996, 327 pp.; Pico y Junoy, Joan, *Las garantías constitucionales del proceso*, Barcelona, Bosch, 1997, 173 pp., e igualmente de este autor, *La imparcialidad judicial y sus garantías: La abstención y recusación*, Barcelona, Bosch, 1998, 262 pp.

<sup>4</sup> Couture, Eduardo, *Fundamentos del derecho procesal civil*, México, Nacional, pp. 67-88 y 148-161.

ble —que recaiga al mismo, cuando aquél se haya estimado fundado. Quizás antes de tocar todos esos datos, es necesario destacar que la causa legal del procedimiento y de toda actuación pública debe estar legalmente fundada y motivada, ya sea en la letra de la ley, su interpretación o, ante la falta de aquella, en los principios generales del derecho.

*Derecho que implica ciertos aspectos orgánicos*, pues aquella autoridad a la que corresponda sustanciar y decidir dicho recurso y su eventual contestación, debe ser independiente, imparcial, competente y previamente establecida en la ley.

## II. TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN MATERIA ELECTORAL

En adición a lo anterior, debe destacarse que, en la materia electoral, existen ciertas reglas que potencian o dan un contenido más extenso al derecho a la tutela judicial efectiva, las cuales están dirigidas a asegurar, además del respeto al propio derecho a la administración de justicia, la eficacia de los derechos político electorales de voto activo y pasivo, las características de éste (directo, libre, secreto y universal), así como la realización de elecciones auténticas, libres y periódicas,<sup>5</sup> según deriva de lo prescrito en los artículos 41, párrafo segundo, fracción IV; 99, párrafo cuarto, fracciones IV y V; 105, fracción II, tercer y cuarto párrafos; 116, párrafo segundo, y 122, párrafo sexto, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se corrobora en la tesis de jurisprudencia que lleva por rubro ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA, publicada en las páginas 211 y 212 del *Informe anual 2000-2001 del Magistrado Presidente José Fernando Ojeda Martínez Porcayo*. Igualmente, en relación con este derecho también es dable entender que su cobertura abarca los usos y costumbres en la materia indígena, con las precisiones que se harán más ade-

<sup>5</sup> Vid., Orozco Henríquez, José de Jesús, "Los valores éticos tutelados por el régimen electoral", en *Los valores en el derecho mexicano. Una aproximación*, Sergio García Ramírez (coordinador), coed. Fondo de Cultura Económica e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997, pp. 323-371.

lante. Entre estas reglas adicionales que, en los ámbitos federal y de las entidades federativas, enriquecen el derecho a la tutela judicial efectiva figuran:

*Derecho público subjetivo con ciertas cualidades adicionales* entre las cuales están: i) El reconocimiento de la acción de inconstitucionalidad para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución federal, y ii) La obligación de que, por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que se vayan aplicar, se promulguen y publiquen las leyes federales y locales, y prohibición de que en ese período se hagan modificaciones legales fundamentales.

*Derecho con contenido adjetivo o procesal específico* respecto del cual se prescribe: i) El establecimiento de un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales; especialmente, la protección de los derechos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación libre y pacífica, en materia política, como efecto del carácter de garante que se reconoce al sistema de medios de impugnación; ii) La no producción de efectos suspensivos sobre la resolución o acto impugnado, en materia electoral, por la mera interposición del medio de impugnación constitucional o legal; iii) La definitividad de las distintas etapas de los procesos electorales como efecto del sistema de medios de impugnación; iv) En las entidades federativas, la fijación de plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y v) La resolución definitiva e inatacable, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de las impugnaciones en contra de actos o resoluciones definitivos o firmes de las autoridades de las entidades federativas, competentes para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan ser determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, siempre que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible, dentro de los plazos electorales, y factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos, así como de aquellos actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

*Derecho que implica ciertos aspectos orgánicos complementarios, entre los cuales están:* i) La vigencia de los principios rectores para el ejercicio de la función electoral (en la cual está incluida la administración de justicia) que son los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia,<sup>6</sup> y ii) La autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia.<sup>7</sup>

Sobre la obligación que pesa sobre los constituyentes y legisladores locales para establecer autoridades jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, debe señalarse que se trata de una medida que favorece el sistema federal de distribución de competencias porque, en primera instancia, deben resolverse los conflictos que surjan con motivo de los comicios locales o municipales en los Estados y no, por principio de cuentas, ante una instancia federal, como lo es la Sala Superior.

### III. TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN MATERIA INDÍGENA

A los alcances generales del derecho a la tutela judicial efectiva, así como a sus proyecciones específicas en la materia electoral, cabe agregar los contenidos que, en las tres vertientes que se han señalado (como derecho público subjetivo, derecho procesal y principios orgánicos), se prevén en la normativa nacional, cuando se está en presencia de los pueblos o comunidades indígenas y sus integrantes, así como las comunidades equiparables (en términos de lo prescrito en los artículos 2°, apartado A, fracciones I, II, III, VII y VIII, de la Constitución federal, así como 2, párrafos 1 y 2; 4, pá-

<sup>6</sup> Cfr., la tesis de jurisprudencia con el rubro PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL, así como la tesis relevante bajo el acápite PRINCIPIO DE LEGALIDAD CONSTITUCIONAL ELECTORAL. ESTÁ VIGENTE PARA TODOS LOS ESTADOS, DESDE EL 23 DE AGOSTO DE 1996, la primera de ellas publicada en el *Informe anual 2000-2001 del Magistrado Presidente José Fernando Ojesto Martínez Porcayo*, página 162, y la segunda en *Justicia electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento número 1, año 1997, páginas 57 y 58.

<sup>7</sup> Vid., la tesis relevante que figura con el rubro AUTORIDADES ELECTORALES. LA INDEPENDENCIA EN SUS DECISIONES ES UNA GARANTÍA CONSTITUCIONAL, publicada en el *Informe anual 2000-2001 del Magistrado Presidente José Fernando Ojesto Martínez Porcayo*, páginas 188 y 189.

rrafos 1 y 2; 5; 8; 12 y 30 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en lo sucesivo Convenio 169).<sup>8</sup>

Es importante destacar los siguientes derechos que están vinculados con la finalidad de reconocer y proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad, así como para salvaguardar las personas, instituciones, bienes y la cultura de los

<sup>8</sup> Acosta, María Luisa, *et al.*, *Memoria del II Seminario Internacional sobre administración de justicia y pueblos indígenas*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999, 871 pp.; Allier Campuzano, Jaime, "El juicio de amparo frente al derecho consuetudinario indígena", en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 7, México, Instituto de la Judicatura Federal, 2000, pp. 19-31; Ávila, Agustín (coordinador), *Guía de asistencia legal para los pueblos indígenas*, México, Instituto Nacional Indigenista, 2000, 195 pp.; Beller Taboada, Walter (coordinador), *Las costumbres jurídicas de los indígenas en México. Avance de una investigación*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994, 117 pp.; Estrada Martínez, Rosa Isabel y Gisela González Guerra (coordinadoras), *Tradiciones y costumbres jurídicas en comunidades indígenas de México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997, 243 pp.; Flores Cruz, Cipriano, "El sistema electoral por usos y costumbres: El caso de los municipios indígenas del Estado de Oaxaca", en *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derechos Electorales*, t. I, México, coed. Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Universidad de Quintana Roo, 1999, 239-254; García Ramírez, Sergio, "Los derechos de los indígenas", "El indígena y la justicia. La vertiente penal" y "Los indígenas ante el derecho nacional", en *Estudios jurídicos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, pp. 191-255; González Galván, Jorge Alberto, *Derecho indígena*, México, coed. Mac Graw Hill e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997, 118 pp.; *idem*, *Derecho nayerij. Los sistemas jurídicos indígenas en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, 147 pp.; *idem*, *El Estado y las etnias nacionales en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1995, 254 pp.; González Oropeza, Manuel, "Usos y costumbres en las elecciones municipales de Oaxaca", en *Estudios en homenaje a Don Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, pp. 433-458; Gutiérrez Ávila, Miguel Ángel (coordinador), *Derecho consuetudinario y derecho positivo entre los mixtecos, amuzgos y afromestizos de la Costa Chica de Guerrero*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997, 132 pp.; Macklem, Patrick, *Indigenous difference and the Constitution of Canada*, Toronto, University of Toronto, 2001, 334 pp.; Martínez Sánchez, Francisco, "Defensa jurisdiccional de los usos y costumbres, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 9, México, Instituto de la Judicatura Federal, pp. 187-205; SERVICIOS DEL PUEBLO MIXE, *contribuciones a la discusión sobre derechos fundamentales de los pueblos indígenas*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1995, 70 pp.; Sonnleitner, Willibald y Juan Pedro Viqueira (coordinadores), México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, El Colegio de México e Instituto Federal Electoral, 2000, 349 pp.; Stavenhagen, Rodolfo, *Derechos humanos de los pueblos indígenas*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2000, 115 pp.; Torrecuadrada García-Lozano, Soledad, *Los pueblos indígenas en el orden internacional*, Madrid, Dykinson, 2001, 192 pp., y Velázquez, María Cristina, *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, Oaxaca, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, 2000, pp. 149-187.

pueblos interesados, sin contrariar los deseos expresados libremente por ellos. Entre dichos derechos están: i) La decisión de sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; ii) La elección de sus autoridades o representantes, la cual será el resultado de sus formas propias de gobierno interno y se efectuará de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales; iii) La elección de representantes ante los ayuntamientos, en los municipios con población indígena, la cual deberá cumplir con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas; iv) La consulta a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; v) El establecimiento de medios para que ellos puedan participar libremente en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan, y vi) Al respeto de la libre determinación y autonomía que mejor exprese las situaciones y aspiraciones de los indígenas en cada entidad, según se establezca en las constituciones y leyes de las entidades federativas.<sup>9</sup>

Al respecto, podría hablarse de dos tipos de modelos de regulación en materia electoral indígena. Uno *primero* que sería el integracionista (el cual está regulado en los artículos 2º, apartado A, fracción VII, y 115, fracción III, último párrafo, de la Constitución federal), por el cual se procura incluir a los indígenas en las fórmulas de gobierno establecidas en el sistema jurídico codificado o legislado, a través de un procedimiento que facilite su acceso a los cargos de representación popular o el ejercicio de sus derechos de participación política (Chiapas, San Luis Potosí y Tabasco, por ejemplo) y, en el otro extremo, estaría el originario o autóctono (artículo 2º, apartado A, fracciones I y III, de la Constitución federal), en el cual se reconoce un derecho para establecer sus propias formas de

<sup>9</sup> Vid., Castro Lucic, Milka y María Teresa Sierra, "Presentación: Derecho indígena pluralismo jurídico en América Latina, y Sierra, María Teresa, "Autonomía y pluralismo jurídico: El debate mexicano", ambos trabajos en *América indígena*, números 1-2, enero-junio 8, México, coed. Instituto Indigenista Interamericano e Instituto Nacional Indigenista, pp. 7-16 y 21-48.



organización política y ejercer sus derechos de participación política, según las normas, procedimientos y prácticas tradicionales (Campeche, Oaxaca y Tlaxcala, *verbi gratia*).

En efecto, entre los Estados en que se beneficia a las comunidades indígenas en los procesos electorales ordinarios estatales, según el modelo integracionista, están: i) Chiapas, porque ahí se prevé que en los distritos y municipios con población predominantemente indígena, los partidos políticos preferirán registrar candidatos a ciudadanos indígenas, previo proceso de selección interna, en los cuales se respeten sus tradiciones, usos y costumbres, y que en las planillas para la integración de los ayuntamientos, la población indígena esté proporcionalmente representada (artículo 37, fracción XV, del Código Electoral del Estado de Chiapas); ii) San Luis Potosí, lugar en el que se prevé que, en los municipios donde la población sea mayoritariamente indígena, los partidos políticos procurarán incluir en las planillas para la renovación de los ayuntamientos a miembros que pertenezcan a las comunidades indígenas en dicho municipio (artículo 33, párrafo quinto, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí),<sup>10</sup> y iii) Tabasco, en cuyo ámbito espacial de validez rige la regla por la cual se determina que los partidos políticos, conforme con lo que se determine en sus documentos internos, promoverán una mayor participación de las mujeres y los indígenas en la vida política del Estado, propiciando su postulación a cargos de elección popular (Artículo 169, párrafo tercero, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco).

En el otro modelo, el originario, ciertamente figuran los Estados de: i) Campeche, en el cual se prescribe el establecimiento del Gran Consejo Maya como órgano colegiado de representación del pueblo indígena maya en el Estado de Campeche, y el Congreso Maya, el cual se celebra, cuando menos, una vez al año; al mismo asisten y

---

<sup>10</sup> Asimismo, en dicha entidad federativa, se estatuye la obligación para los ayuntamientos que correspondan a los municipios que cuenten con una población indígena significativa, de establecer un Departamento de Asuntos Indígenas a efecto de que atienda y canalice, con respeto a su cultura, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización comunitaria, las demandas y propuestas de las personas y comunidades indígenas de su circunscripción y que correspondan a su competencia (Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí).

participan los dignatarios de las comunidades indígenas mayas de la entidad, así como los representantes de las comunidades de las diversas etnias indígenas asentadas en el territorio del Estado y de la misma etnia maya con asiento en otros Estados de la República o en el extranjero, según lo determine el Gran Consejo maya, en el entendido de que dicho congreso tiene por objeto fomentar los lazos de hermandad y solidaridad entre las diversas comunidades indígenas mayas existentes en el Estado, así como el análisis de temas relacionados con los usos y costumbres y tradiciones del pueblo maya, especialmente cuando se pretenda crear leyes o aplicar medidas que tengan como intención beneficiar o dar participación a los integrantes de esas comunidades (artículos 46, 52, 53 y 54 de la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche); ii) Oaxaca, en el que se establece que en ciertos municipios se podrá llevar a cabo la elección de concejales al ayuntamiento municipal mediante el sistema de usos y costumbres (artículo 109 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca), y iii) Tlaxcala, en cuya demarcación está contemplada la posibilidad de que, en las presidencias municipales auxiliares, se elija a un presidente auxiliar municipal, cada tres años y en forma popular directa, atendiendo a los usos y costumbres de la comunidad (artículo 41, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala).

Entre los aspectos complementarios del derecho a la tutela judicial efectiva, en la materia indígena, están:

*Alcances del derecho público subjetivo en materia indígena*, para: i) Acceder en forma plena a la jurisdicción del Estado; ii) Iniciar procedimientos legales, personalmente o por conducto de sus organismos representativos, y iii) Adoptar medidas acordes con las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, acudiendo, en su caso, a traducciones escritas.

Como ejemplos normativos de lo anterior, puede aludirse a lo dispuesto en los artículos 55 de la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche, así como 8° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, en el primero de los cuales, se prescribe que: “El Estado reconoce la existencia de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, con características propias y específicas

según la etnia a la que correspondan, basados en sus tradiciones ancestrales y que se han transmitido oralmente por generaciones, enriqueciéndose y adoptándose con el paso del tiempo a diversas circunstancias”, mientras que, en el segundo, se determina que: “En todo juicio civil o penal si una de las partes es indígena las autoridades tomarán en cuenta sus usos, costumbres y prácticas jurídicas... En la represión de los delitos cometidos en comunidades indígenas entre miembros de un mismo pueblo, se respetarán los métodos e instituciones utilizados tradicionalmente por el pueblo de que se trate. La ley establecerá todo lo relativo a las competencias, jurisdicciones y demás que sea necesario para dar cumplimiento a este precepto”.

Como se aprecia, en las dos disposiciones transcritas, se establece la validez o reconocimiento de sistemas normativos distintos del codificado (en uno de ellos, además, se habla del carácter oral de dicho sistema, lo cual, como se verá, tiene ciertas dificultades en el momento de su aplicación y prueba), mismos que deben tenerse presentes por los órganos del Estado. Igualmente, en el caso de Chihuahua, se limita su esfera de aplicación a las materias civil o penal, mientras que, en Campeche, se amplía su vigencia a las materias familiar, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y, en general, de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad (artículo 56, párrafo primero, de la ley invocada). Empero, cabe advertir que probablemente, por efecto de la aplicación directa de lo dispuesto en el artículo 2º, apartado A, fracciones I y II, de las Constitución federal, en la medida en que, constitucionalmente, no se limitan o circunscriben las materias en que tienen validez los usos y costumbres indígenas, podría estimarse que, en dicha entidad federativa del norte de la República, también tiene aplicación el derecho consuetudinario indígena en otros órdenes de la vida jurídica, como lo es el electoral —razón por la cual podría pensarse en una suerte de inconstitucionalidad sobrevenida—, si bien, al propio tiempo, debe tenerse presente que, de acuerdo con lo que se verá más adelante, el órgano que tiene atribuciones para disponer ese tipo de medidas sería aquel que posea facultades para controlar la constitucionalidad.

*Proyección del derecho con contenido adjetivo o procesal en materia indígena, para que:* i) Se apliquen sus sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los prin-

cipios constitucionales y respetando los derechos humanos, las garantías individuales y los derechos fundamentales; ii) Se establezcan los casos y procedimientos de validación por los jueces y tribunales correspondientes, y iii) Se tomen medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en los procedimientos legales, facilitándoles, si fuese necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

Al respecto, con el objetivo de comprender cómo se han reglamentado dichos derechos básicos de los indígenas, es ilustrativo traer a colación lo que se dispone en el artículo 59 de la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche, en el cual se prevé que los procesos civiles, penales y administrativos o en cualquier otro procedimiento que se desarrolle en forma de juicio que sea competencia de las autoridades del Estado y en el que intervenga algún miembro de cierto pueblo indígena que ignore el español, dicha persona contará con un traductor bilingüe, ya sea oficial o particular. Por su parte, en el artículo 7°, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, se dispone que, en la ley, se regulará la eficacia de sus propios sistemas normativos, estableciendo procedimientos de convalidación. En igual sentido, en el artículo 38, fracción I, inciso a), de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, se ordena que las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas, procurarán y administrarán justicia aplicando sus sistemas normativos internos, atendiendo a ciertas reglas; por ejemplo, las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas ejercerán jurisdicción en controversias en que ambas partes sean indígenas, en tanto que, en los casos en que sólo una de las partes lo sea, el infractor, en la materia penal, o el demandante, si es distinta de dicha materia, podrá elegir a la autoridad a la que se someterá la controversia.

*Derecho que implica ciertos aspectos orgánicos específicos*, porque para la regulación y solución de los conflictos internos de los pueblos y comunidades indígenas, se deben aplicar sus sistemas normativos, respetar y salvaguardar, en forma íntegra, sus instituciones y cultura, y sus formas internas de organización política y sus autoridades que se establezcan como sus formas propias de gobierno interno de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.

Es decir, en materia indígena y derecho a la tutela judicial efectiva, se está en presencia de un sistema normativo que, al lado de la obligación de respetar los usos y costumbres indígenas, en tanto orden jurídico y los procedimientos de creación y aplicación correspondientes, también trae aparejada la posibilidad de que se prevea una estructura en la que existan autoridades e instituciones responsables de aplicarlos. Por ejemplo, en el Estado de Chiapas se prevé la existencia de juzgados de paz y conciliación indígenas; se reconoce a las autoridades tradicionales de las comunidades y pueblos indígenas que administren justicia como auxiliares de los órganos jurisdiccionales y se dispone el establecimiento de, cuando menos, una Sala Indígena del Supremo Tribunal de Justicia (artículos 12 de la Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas, así como 5, fracción IX, y 12, párrafos tercero y cuarto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Estado de Chiapas), mientras que en el Estado de Quintana Roo se contempla un sistema de justicia indígena compuesto por un Consejo de la Judicatura Indígena, jueces tradicionales y magistrados indígenas (artículos 6, 7 y 8 de la Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo).

#### IV. CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

En este apartado se analizará lo relativo a la naturaleza jurídica, atribuciones y carácter de las decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, específicamente de la Sala Superior, porque, como se verá, son relevantes para garantizar la tutela judicial efectiva del derecho consuetudinario indígena en materia electoral.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Vid., Arenas Bátiz, Carlos Emilio, *et al.*, *Defensa jurídica del voto*, Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1998, pp. 157-184; *idem, et al.*, *El sistema mexicano de justicia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999, pp. 1-80; Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, pp. 91-142; Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Derecho constitucional electoral*, México, Porrúa, pp. 41-173; García de Enterría, Eduardo, *La constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3ª. ed., Madrid, Civitas, 1993, pp. 39-114.; Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, Mac Graw Hill, 1997, pp. 131-211, y Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, 5ª. ed., México, coed. Constitucionalista e Instituto Federal Electoral, 1999, pp. 553-651.

## A. Naturaleza jurídica

En cuanto a su naturaleza jurídica, en términos de lo prescrito en los artículos 94, párrafo primero, y 99, párrafo primero, de la Constitución federal, debe apuntarse que el Tribunal Electoral es depositario del ejercicio del Poder Judicial de la Federación, órgano especializado de esa misma rama del poder público del Estado y, además, tiene el estatuto jurídico de máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral con excepción de lo que atañe al control de constitucionalidad de normas generales electorales, según se dispone en el artículo 105, fracción II, de la misma Constitución federal. Es decir, se trata del órgano límite o cúspide en el sistema jurídico mexicano porque controla la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y sentencias de las autoridades, cualquiera que sea la naturaleza de éstas (administrativa, jurisdiccional o legislativa), en forma definitiva e inatacable, en el entendido de que, para determinar si se actualiza la competencia del Tribunal Electoral, concretamente de la Sala Superior, se debe atender al contenido material del acto de autoridad genéricamente entendido.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Al respecto es pertinente citar la tesis de jurisprudencia que fue publicada en el *Informe anual 2000-2001 del Magistrado Presidente José Fernando Ojesto Martínez Porcayo*, páginas 144 y 145, la cual tiene el rubro y texto siguientes: **ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZACIÓN O CALIFICACIÓN DE COMICIOS LOCALES. SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.** Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer y resolver cierto medio de impugnación en materia electoral, debe determinarse en función de la naturaleza del acto o resolución objeto del juicio de revisión constitucional electoral. Lo anterior es así, en virtud de que los órganos del poder público realizan actos que pueden ser considerados desde dos criterios distintos: Uno formal y otro material. El primero, el formal, atendiendo a la naturaleza propia del órgano que emite el acto, en tanto que el segundo, el material, observando la naturaleza intrínseca del propio acto, a efecto de considerarlo administrativo, legislativo o jurisdiccional. De acuerdo con lo anterior, por ejemplo, en ciertos casos, si bien el acto impugnado formalmente puede reputarse como legislativo, al haber sido emitido por determinado Congreso de un Estado, lo cierto es que al privilegiar la naturaleza intrínseca del acto, puede concluirse que se trata de un acto materialmente administrativo, particularmente en el supuesto en que no se esté en presencia de la emisión de una norma general, abstracta, impersonal y heterónoma, sino ante la designación de determinado

## B. Atribuciones específicas

Como ya se anticipó, dos atribuciones o facultades específicas importan en cuanto a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su injerencia en el derecho consuetudinario indígena en materia electoral, en términos de lo preceptuado en los artículos 99, párrafo cuarto, fracciones IV y V, de la Constitución federal; 186, fracción III, incisos b) y c), y 189, fracción I, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (en adelante, LOPJF), así como 83, párrafo 1, incisos a), fracciones I y II, y b), y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en lo sucesivo, LGSMIME), las cuales están relacionadas con la posibilidad de que, a través del juicio de revisión constitucional electoral, se resuelva en forma definitiva e inatacable, sobre las impugnaciones de actos, resoluciones o sentencias definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas

funcionario, en el entendido de que si éste tiene carácter electoral, en tanto que participa en la organización de las elecciones, cabe calificar el correspondiente acto como materialmente administrativo electoral, toda vez que se trataría de una medida dirigida a la realización de la democracia representativa, a través de la celebración de elecciones periódicas, libres y auténticas, así como por el sufragio universal, libre, secreto y directo, a fin de integrar los órganos representativos del poder público del Estado; en efecto, se debe arribar a dicha conclusión, si se está en presencia de un asunto en el cual la autoridad responsable o legislatura del Estado ejerza una atribución prevista en una ley electoral, *verbi gratia*, la designación de los integrantes del órgano superior de dirección responsable de la organización de las elecciones, y si se tiene presente la naturaleza jurídica de dicho órgano electoral y las atribuciones que se prevean en su favor, tanto en la constitución local como en las leyes electorales secundarias respectivas. Efectivamente, la determinación del Congreso local -a que se alude en este ejemplo- relativa a la integración del órgano responsable de la preparación de las elecciones en el Estado, a través de la designación de sus miembros, debe considerarse como un acto de carácter evidentemente electoral que se dicta en preparación al proceso electoral, entendido éste en un sentido amplio y no únicamente restringido a los actos que, ya iniciado el proceso electoral, se llevan a cabo previamente al día en que habrá de realizarse la jornada electoral correspondiente, razón por la cual debe considerarse como competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral, en caso de que sea instada para ello, analizar si el acto referido se ajusta o no a los principios de constitucionalidad y legalidad electoral.

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-391/2000. Partido de la Revolución Democrática. 12 de octubre de 2000. Unanimidad de votos.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-424/2000 y acumulado. Partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática. 26 de octubre de 2000. Unanimidad de 6 votos.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-004/2001. Partido Revolucionario Institucional. 30 de enero de 2001. Unanimidad de votos.*

para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre que sean determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, así como, por medio del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, se impugnen los actos, resoluciones y sentencias que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.<sup>13</sup>

Independientemente de que se prevea la posibilidad de impugnar actos de autoridades federales, según se determina en el artículo 99, párrafo cuarto, fracciones I a III, y VII, de la Constitución federal, lo cierto es que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2º, párrafo quinto, del ordenamiento invocado, el desarrollo normativo o reglamentación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como de sus integrantes, debe hacerse por los constituyentes y legisladores ordinarios de las entidades federativas, razón por la cual, al menos en lo relativo a lo electoral, jurídicamente no parece factible que los órganos administrativos federales se ocupen de estas cuestiones, por lo que sólo procederían dichos medios de impugnación que toca resolver a la Sala Superior del Tribunal Electoral (juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano y juicio de revisión constitucional electoral), sin perjuicio de los que, en su caso, se establezcan en las entidades federativas o se reconozcan dentro de los pueblos y comunidades indígenas.

Adicionalmente a esas dos atribuciones, es conveniente precisar que la Sala Superior, como integrante del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos de lo dispuesto en el artículo 99, párrafo cuarto, de la Constitución federal; 6, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 184; 186, fracción III, incisos b) y c), y 189, fracción I, incisos e) y f), y XV, de la Ley Orgánica del Poder

---

<sup>13</sup> Fix Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2ª ed., México, coed. Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998, pp. 112-125.



Judicial de la Federación, resuelve los asuntos de su competencia con plenitud de jurisdicción, lo que permite entender que posee las atribuciones suficientes, íntegras o completas para decidir en los juicios y recursos de que conoce, lo cual, aunado al carácter de sus decisiones como definitivas e inatacables y en aras de que se dé eficacia al derecho a la tutela judicial efectiva (en todas las proyecciones que se han destacado en el numeral anterior), llevan a concluir que es fundamental y básica la actuación de la Sala Superior en la protección del derecho consuetudinario indígena.

Otras atribuciones que deben destacarse, por su trascendencia en la materia, son las que se pueden reconocer como facultades directivas de los magistrados electorales integrantes de la misma Sala Superior, puesto que pueden: i) Formular requerimientos necesarios para la integración de los expedientes; ii) Requerir cualquier informe que obre en poder de las autoridades federales, estatales o municipales, los partidos políticos, agrupaciones u organizaciones políticas, o bien, los particulares, el cual pueda servir para la sustanciación o resolución de los expedientes; iii) Girar exhortos a los juzgados federales o estatales encomendándoles la realización de alguna diligencia en el ámbito de su competencia; iv) Efectuar por sí mismos las diligencias que deban practicarse fuera de la sede de la Sala Superior; v) Solicitar al Magistrado Presidente que ordene, en casos extraordinarios, que se realice alguna diligencia, o bien, se desahogue o perfeccione alguna prueba, y vi) Ordenar el desahogo de reconocimientos e inspecciones judiciales, así como de pruebas periciales, cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos permitan su desahogo y se estimen determinantes para que, con su perfeccionamiento, se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnado (al respecto, cabe ponderar los casos en que se decreta el desahogo de una prueba antropológica o etnográfica para determinar si cierta conducta forma parte de los usos y costumbres comunitarios, o bien, establecer si es resultado de una decisión del órgano productor comunitario y a través del procedimiento correspondiente, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 14, párrafo 3, y 15 de la LGSMIME).

Asimismo, cabe agregar a las seis anteriores, la facultad que tiene la Sala Superior para suplir la omisión en el señalamiento de los preceptos jurídicos presuntamente violados, o bien, su deficiente o

equivocada cita, para tomar en consideración los que debieron ser invocados o resulten aplicables al caso concreto, tanto en el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano como en el juicio de revisión constitucional electoral, así como, únicamente en el juicio citado en primer término, las deficiencias u omisiones en los agravios, cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos, según se dispone en los artículos 191, fracciones XIX y XX, y 199, fracciones XII y XIII, de la LOPJF, así como 6, párrafo 1; 21; 23, y 89, de la LGSMIME, incluidas la tesis relevante que por acápite lleva el texto PROMOCIONES. CUANDO ES EVIDENTE QUE SU LITERALIDAD SE OPONE A LA CLARA INTENCIÓN DEL SUScriptor, DEBE PREVALECCER ÉSTA, y la tesis de jurisprudencia que tiene por rubro MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR, las cuales fueron publicadas en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplementos números 2 y 3, años 1998 y 1999, páginas 17 y 18, así como 70 y 71, respectivamente.

Por otra parte, la Sala Superior tiene atribuciones para integrar la ley, es decir, para satisfacer el principio de plenitud o completitud del sistema jurídico, además de los de unidad y coherencia,<sup>14</sup> porque está facultada, a falta de disposición expresa, silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, para aplicar los principios generales del derecho, ya sea porque éstos deriven del sistema jurídico, nacional, o bien, se desprendan de las bases o fundamentos que lo delinear, así como de las finalidades que se pretende lograr con el sistema (artículo 14, párrafo cuarto, de la Constitución federal; 2, párrafo 1, de la LGSMIME; 232, fracción I, de la LOPJF; 18 y 19 del Código Civil Federal, así como 215, fracción IV, del Código Penal Federal). Al respecto, igualmente puede señalarse que la Sala Superior del Tribunal Electoral, como controlador de la constitucionalidad, ante la omisión o insuficiencia legislativa de autoridades de las entidades federativas e inclu-

<sup>14</sup> Bobbio, Norberto, *Teoría general del derecho*, tr. Eduardo Rozo Acuña, Madrid, Debate, 1992, pp. 165-252.

sive federales,<sup>15</sup> puede aplicar en forma inmediata y directa el texto de la Constitución federal, en aras de dar vigencia al derecho a la tutela judicial efectiva y, consecuentemente, a los derechos políticos que se dejen de observar o vulneren con un actuar o no hacer inconstitucional por parte de alguna autoridad.<sup>16</sup>

### C. Carácter de sus decisiones

Las decisiones del Tribunal Electoral son determinaciones formal y materialmente jurisdiccionales que, sobremanera, tienen la calidad de definitivas e inatacables (artículo 99, párrafo cuarto, de la Constitución federal); es decir, las resoluciones o sentencias del Tribunal Electoral no pueden ser modificadas por ningún otro órgano y deciden de manera concluyente el litigio que se somete a su conocimiento. Esto es, esas decisiones dan unidad y coherencia al sistema jurídico mexicano, porque literalmente depuran el actuar público e invalidan las determinaciones que son ilegales o inconstitucionales. Igualmente, dichas resoluciones y sentencias tienen la función de constituirse en el último medio de impugnación que es posible presentar contra un acto de autoridad, ya sea que provenga de una autoridad administrativa y

---

<sup>15</sup> Villaverde Menéndez, Ignacio, *La inconstitucionalidad por omisión*, Madrid. Mac Graw Hill, 1997, pp. 58-81, y TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Ejecución de sentencias en los juicios de revisión constitucional electoral. Caso Yucatán 2002-2001*, número 3, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001, 791 pp.

<sup>16</sup> Al respecto, es conveniente citar la solución que se dio por la Sala Superior en el asunto en el cual se estableció la tesis relevante que fue publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento número 2, año 1999, página 86, y la cual lleva por rubro y texto: **TERCEROS INTERESADOS. DEBE ADMITIRSE SU INTERVENCIÓN AUN CUANDO NO LO ESTABLEZCA LA LEY (LEGISLACIÓN DE AGUASCALIENTES)**. Si bien es verdad que en la legislación electoral del Estado de Aguascalientes no se contempla la figura jurídica del tercero interesado, también lo es que al haberse otorgado tal carácter al partido político que obtuvo el triunfo en la elección correspondiente, el atender sus alegatos, se hace en estricto acatamiento de la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la autoridad, dentro de los procedimientos contencioso electorales, debe respetar a todo posible afectado, al tener un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho incompatible con el del actor, en tanto que la resolución que se llegue a pronunciar podría resultar contraria a sus intereses y afectar su esfera de derecho.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-120/98. Partido del Trabajo. 27 de octubre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Eloy Fuentes Cerda. Secretario: Anastasio Cortés Galindo.

respecto del cual no se haya podido presentar un recurso ordinario local o federal, porque no se prevea en el ámbito local o del Distrito Federal, o bien, habiéndose presentado un recurso administrativo, se esté inconforme con la resolución respectiva y se impugne de nueva cuenta ante la Sala Superior; una autoridad legislativa y en contra de cuyos actos tampoco haya un instrumento de defensa, o una autoridad jurisdiccional, la cual hubiere conocido de un medio de impugnación en contra de un acto de una autoridad administrativa o judicial (caso en el cual, aquél se trataría de una segunda instancia local).<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Sobre el particular es oportuno citar la tesis de la Sala Superior que fue publicada en el *Informe anual 2000-2001 del Magistrado Presidente José Fernando Ojesto Martínez Porcayo*, páginas 242-243, la cual lleva por rubro y texto **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES ESTABLECIDOS EN LAS LEYES LOCALES. DEBE PRIVILEGIARSE UNA INTERPRETACIÓN QUE PERMITA UNA VÍA LOCAL ORDINARIA DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA LEGALIDAD**. De la interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, y 116, fracción IV, incisos c) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deriva que existe mandato constitucional para que las controversias que surjan con motivo de los comicios locales sean resueltas por órganos jurisdiccionales. Lo anterior es así porque, en el último de los citados preceptos, se establece como una garantía que en materia electoral deben contener las constituciones y leyes electorales de los Estados, el que deben establecerse autoridades jurisdiccionales locales que resuelvan los medios de impugnación que se prevean para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. En tal virtud, aun cuando en el citado artículo 99, fracción IV, de la propia Constitución federal se haga referencia expresa a que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación puede conocer de impugnaciones de actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios, ello debe atender al carácter excepcional y extraordinario del juicio de revisión constitucional electoral, acorde con lo dispuesto en los artículos 17; 40; 41, primer párrafo; 116, fracción IV, incisos c) y d), y 124 constitucionales, pues el funcionamiento óptimo del sistema de medios de impugnación en materia electoral reclama que haya una vía local ordinaria de control jurisdiccional de la legalidad electoral, por lo que debe privilegiarse toda interpretación que conduzca a tal conclusión, de tal manera que conforme con el sistema de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en el sistema federal mexicano, si de la interpretación de la ley electoral estatal, a la luz de los principios constitucionales invocados, se puede sostener razonablemente la procedencia de un medio de impugnación para que un tribunal electoral decida sobre una controversia electoral, debe otorgarse el derecho a los justiciables para que acudan ordinariamente a la instancia jurisdiccional estatal que ejerza jurisdicción en el lugar en que acontecieron los hechos o actos reclamados.

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-208/2001. Partido Acción Nacional. 28 de septiembre de 2001. Mayoría de 3 votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Secretario: Armando I. Maitret Hernández. Disidentes: Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-209/2001. Partido Acción Nacional. 28 de septiembre de 2001. Mayoría de 3 votos. Engrose: José de Jesús Orozco Henríquez. Disidentes: Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata.*

De la naturaleza jurídica, atribuciones y carácter de sus decisiones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es dable concluir su importancia para aplicar las normas, principios y bases jurídicas que se prevén en la Constitución federal, máxime si se atiende a lo dispuesto en el artículo 133 de la propia Constitución federal, en el cual se dispone el principio de supremacía constitucional y jerarquía normativa, como se detalla más adelante.

En este mismo sentido, cabe subrayar la importancia de que un órgano jurisdiccional controle la constitucionalidad en materia electoral y ese mecanismo posea un carácter terminal o límite en el sistema jurídico nacional porque, además de que existiría dicho control de constitucionalidad en forma subsidiaria, serían procedentes los medios de impugnación de que conoce la Sala Superior para revisar los actos, resoluciones o sentencias de las autoridades de las entidades federativas, en dicha materia, siempre que, por ejemplo, no se prevean mecanismos jurisdiccionales ordinarios como consecuencia de una omisión legislativa o resultado de que, en los supuestos de procedencia de los recursos o juicios electorales en el Distrito Federal o los Estados, se prevean en forma limitativa o taxativa, la cual de suyo sería inconstitucional por vulnerarse lo previsto en los artículos 14, 17, 41, párrafo segundo, fracción IV, y 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso d), de la Constitución federal.

Sobre esto último vale advertir que en el Estado mexicano está claramente establecida la supremacía jurídica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre el resto de las normas jurídicas que integran el sistema jurídico mexicano, mientras que en un segundo plano, se ubican los tratados internacionales que estén de acuerdo con aquélla y se celebren por el Titular del Poder Ejecutivo Federal con la aprobación de la Cámara de Senadores. Dichos ordenamientos jurídicos tienen el carácter de “ley suprema” en el Estado Federal Mexicano y si bien, en el mismo artículo 133 de la Constitución federal, se establece expresamente que “las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ...(la misma Constitución federal)...serán la Ley Suprema de toda la Unión”, lo cierto es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dilucidó el carácter preeminente de dichos tratados, a través de la tesis de jurisprudencia que lleva por rubro TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUN-

---

## DO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL,<sup>18</sup> a pesar de que expresamente en la Constitución federal existe la categoría de “leyes del Congreso de la Unión que emanen de

---

**18 TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión “... serán la Ley Suprema de toda Unión ...” parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de “leyes constitucionales”, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”. No se pierde de vista que en su anterior confrontación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.”; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

ella”, lo cual las colocaría a éstas en el mismo nivel normativo de los tratados internacionales.<sup>19</sup>

Este principio implica la necesidad de que todas las normas jurídicas, en un orden ascendente y en última instancia, refieran su validez a la Constitución federal, es decir, que se respeten los procesos de creación normativa, los órganos competentes para establecerlas y los contenidos mínimos o fundamentales que se prevén en las normas básicas constitucionales.

Así pues, puede señalarse que en el sistema jurídico mexicano, existe un principio de jerarquía normativa porque ocurre una primacía de la Constitución federal sobre el resto de las normas que integran el sistema jurídico mexicano, mientras que enseguida de aquélla, se ubican los tratados internacionales (artículos 99, párrafos primero y cuarto; 103; 105; 107; 128, y 133 de la Constitución federal). Estas dos categorías de normas jurídicas vendrían a integrar un orden jurídico superior y de carácter nacional que tiene validez y preeminencia sobre el resto de los órdenes jurídicos parciales que se inscriben en todo el sistema jurídico mexicano.<sup>20</sup> Ciertamen-

---

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, noviembre de 1999, páginas 46-48. *Vid.*, ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Harla, 1998, pp. 16-26.

<sup>19</sup> *Cfr.*, Ortiz Ahlf, Loretta, *et al.*, *Aspectos jurídicos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus acuerdos paralelos*, México, Themis, pp. 16-32, y Patiño Manffer, Ruperto, “Los tratados internacionales en la Constitución Mexicana”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, números 181-182, enero-abril de 1992, pp. 93-108.

<sup>20</sup> Algunos autores establecen que las leyes que emanan de la Constitución federal, son las orgánicas, reglamentarias y sociales (Mario de la Cueva, por ejemplo), las cuales desde su punto de vista aún tendrían preeminencia sobre las normas jurídicas federales, locales y del Distrito Federal; al respecto, aunque la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vino a dilucidar el auténtico nivel normativo de los tratados internacionales, lo cierto es que no remedió lo atinente a las leyes que ya se han citado, faltando al principio de interpretación por el cual se determina que el establecimiento del significado de una norma jurídica debe ser tal que permita que todas las normas jurídicas del sistema surtan efectos. Sin embargo, con la tesis de jurisprudencia que se citó lo cierto es que se deja sin contenido alguno la disposición que se comenta. *Vid.*, Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 4ª. ed., México, Porrúa, 1994, pp. 1-31.

te, en dichos órdenes jurídicos parciales que están contenidos en el sistema federal mexicano, pueden ubicarse tres ámbitos de competencia u ordenamientos normativos parciales: Uno primero que corresponde al ámbito de validez federal, en el cual se establecen en un orden descendente las leyes federales, reglamentos, acuerdos, circulares y normas jurídicas individualizadas, así sucesivamente; en el segundo orden jurídico parcial, el cual corresponde al ámbito de validez local, están las disposiciones de las constituciones locales, en donde se sitúa la Constitución de cada uno de los treinta y un Estados que integran la federación mexicana, seguida de las leyes locales, los reglamentos y bandos municipales, acuerdos, circulares y normas jurídicas individualizadas, en ese orden,<sup>21</sup> y, en el tercer orden jurídico parcial, figuran las normas jurídicas del Distrito Federal, en cuyo orden decreciente están el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las leyes que establezca el Congreso de la Unión o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el primero de los mencionados como órgano de gobierno del Distrito Federal, los reglamentos y acuerdos que expida el Poder Ejecutivo Federal, como órgano de gobierno del Distrito Federal, y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; los acuerdos, circulares y normas jurídicas individualizadas.<sup>22</sup>

Es claro que, entre las normas jurídicas que corresponden a órdenes jurídicos parciales, no puede predicarse que exista una jerarquía normativa, salvo entre ellas mismas y respecto de las que tienen la calidad de supremas o fundamentales (Constitución federal, tratados internacionales y leyes federales que emanen de aquella —con la reserva que se apuntó en cuanto a la tesis de la Suprema Corte—), ya que se trata de normas jurídicas que están adscritas a esferas de competencia distintas. A lo sumo, lo que podrá actualizarse entre dichas

<sup>21</sup> Por ejemplo, la pertinencia de este esquema de jerarquía normativa, además de los numerosos estudios de carácter jurídico, tiene una traducción práctica en el derecho positivo de Tlaxcala, según se puede apreciar en el artículo 7° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en el cual expresamente se determina:

El orden jurídico del Estado, atendiendo a la naturaleza y alcance de las normas, se integra por: I. Esta Constitución. II. Leyes, decretos y convenios que de ella emanen. III. Reglamentos. IV. Acuerdos; V. Circulares. VI. Resoluciones concretas. VII. Convenios y acuerdos entre particulares.

<sup>22</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, 2ª ed., tr. Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1988, pp. 360–389.



normas que se encuentran en una situación de correspondencia o igualdad, es un problema de invasión de competencias y no de superioridad entre una norma jurídica de un subsistema y otra que corresponde a uno diverso, lo cual demanda una solución que está dada por la determinación de la autoridad competente para establecer o aplicar cierta norma jurídica.

Es oportuno señalar que la importancia de la atribución jurisdiccional que se deposita en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para controlar la constitucionalidad de actos, resoluciones y sentencias en materia electoral, también reside en el hecho de que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Sala Superior del Tribunal Electoral han arribado a la conclusión de que en México no existe un control difuso de la constitucionalidad por el cual los tribunales de los Estados apliquen, en forma directa e inmediata, disposiciones de la Constitución federal, las leyes que emanan de ella y los tratados internacionales, cuando exista alguna disposición en contrario entre dichas normas supremas de toda la Unión, y las constituciones y leyes de los Estados. En efecto, en la tesis que enseguida se transcribe se evidencia la posición y razonamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:<sup>23</sup>

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.*

---

<sup>23</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, agosto de 1999, p. 5.

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.

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral llegó a la conclusión de que los tribunales electorales locales carecen de facultades para decretar la inaplicabilidad de una disposición jurídica, porque no es dable interpretar que del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se derive una facultad para que los tribunales o jueces del orden común o tribunales electorales locales puedan calificar las leyes o actos de autoridad como contrarios a la Constitución y, por tanto, puedan abstenerse de aplicar las leyes locales.

Lo anterior, porque si bien es cierto que, en principio, la redacción del artículo 133 constitucional sugiere la posibilidad de que los jueces puedan juzgar no sólo la constitucionalidad de las leyes con las cuales vayan a fundar sus actos sino también la de las constituciones, leyes y actos de las autoridades en cuyo ámbito de validez ejerzan su jurisdicción, ello sólo es en apariencia, ya que dicho pre-

cepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto en la propia Constitución; esto es, que el control de la constitucionalidad en México se ejerce por las vías de acción contenidas y reguladas en los artículos 41, fracción IV; 99; 103; 105, y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, a través de los medios de defensa de la Constitución cuyo conocimiento es competencia del Poder Judicial de la Federación (juicio de amparo, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y medios de impugnación en materia electoral), por lo que, según la Sala Superior, debe arribarse a la conclusión de que el artículo 133 constitucional no es fuente de facultades de control constitucional para los jueces del orden común porque la función de control constitucional en materia electoral está reservada, por lo que se refiere a la declaración general de inconstitucionalidad de una norma electoral, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vía la acción de inconstitucionalidad, y por lo que correspondía a los actos concretos de aplicación de las leyes electorales por autoridades electorales vía los medios de impugnación competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, porque, hasta antes del 23 de mayo de 2002 (cuando se resuelve cierta contradicción de tesis), dicho órgano podía decretar la inaplicación, con efectos particulares al caso a resolver, de una disposición que contravenga la Constitución federal.

Dicho criterio se sostuvo en los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-040/2000 y acumulado, SUP-JRC-029/2001 y acumulados y SUP-JRC-126/2001 y acumulados, resueltos el 9 de mayo de 2000, 26 de abril de 2001 y 13 de julio de 2001, respectivamente, por la Sala Superior. Al respecto, resultaba orientadora la tesis de jurisprudencia que bajo el 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, la cual aparece publicada en las páginas 21 a 23 de *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento número 3, año 2000, y dejó de ser aplicable a raíz de que se resolvió la contradicción de tesis 2/2000 por unanimidad de nueve votos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (con el voto concurrente

del ministro José de Jesús Gudiño Pelayo), en su sesión del 23 de mayo de 2002, misma tesis cuyo rubro era *TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES*.

A propósito de la inexistencia del control difuso en el sistema jurídico mexicano, según lo han dilucidado la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, derivan dos problemas fundamentales para el control de la constitucionalidad en México y que, desde luego, repercuten en la materia de usos y costumbres indígenas en la materia electoral. Uno de estos primeros problemas es consecuencia del hecho de que tanto la Suprema Corte como la Sala Superior interpretan la segunda parte del artículo 133 de la Constitución federal, en el sentido de que no deriva del mismos un control difuso de la constitucionalidad en favor de los tribunales locales, porque en México existe un control concentrado a cargo de esos mismos órganos jurisdiccionales, los tribunales colegiados de circuito y los juzgados de distrito, según una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto, además, en los artículos 99, 103, 105, y 107 de la propia Constitución federal. Esta situación, a su vez, provoca que esa segunda parte del artículo 133 constitucional quede sin efecto jurídico y práctico alguno, ya que no se establece entonces cuál es el verdadero o auténtico alcance de esa disposición jurídica; esto es, al no determinarse un sentido concreto o específico de ese precepto constitucional se le deja con un mero carácter programático o retórico.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Arenas Bátiz, Carlos Emilio, "Por una justicia constitucional federalista en materia electoral", en *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coordinadores), t. I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, pp. 31-63; Brage Camazano, Joaquín, "El control abstracto de la constitucionalidad de leyes en México"; Orozco Henríquez, José de Jesús, "Los procesos electorales y el Tribunal Electoral", y Ortiz Mayagoitia, Guillermo I., "El control constitucional de leyes electorales", todos en *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2001, pp. 301-329, y 433-472, así como Cappelletti, Mauro, *La justicia constitucional (estudios de derecho comparado)*, tr. Luis Dorantes Tamayo, México, Facultad de Derecho de la UNAM, 1966, pp. 43-111; González Rivas, Juan José, *Análisis de los sistemas de jurisdicción constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, pp. 11-93, y González-Trevijano Sánchez, Pedro José, *El tribunal constitucional*, Navarra, Aranzadi, 2000, pp. 33-35.

El otro de los problemas que se anunciaron consiste en la disfuncionalidad que actualmente prevalece en el ordenamiento jurídico mexicano para el control jurisdiccional de la constitucionalidad en la materia electoral (incluido lo relativo a usos y costumbres en materia electoral), ya que subsisten actos de autoridad que permanecen inmunes a dicho control, lo cual impide reconocer un carácter integral al sistema jurisdiccional para el control de la constitucionalidad de actos, resoluciones, sentencias y leyes electorales, como enseguida se verá. Ciertamente, esta situación es resultado, por una parte, de la determinación jurisdiccional sobre la inexistencia de un control difuso de la constitucionalidad en México y, por la otra, también consecuencia de la decisión que adoptó la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 2/2000, en su sesión del 23 de mayo de 2002, a través de la cual, en esencia, determinó que:

“... la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral... deberán en el futuro abstenerse, de efectuar pronunciamiento alguno sobre la inconstitucionalidad de leyes, aun cuando se pretenda realizarlo so pretexto de buscar su inaplicación, así como de incurrir nuevamente en inobservancia a la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se sigue igualmente de lo anterior, que las tesis que se han sentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o que llegaren a sustentarse sobre inconstitucionalidad de leyes electorales, no pueden ser consideradas como jurisprudencias y por ello no existe obligación alguna de acatarlas.”<sup>25</sup>

En efecto, cuando en dicha resolución de contradicción de tesis se estableció que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no puede examinar la constitucionalidad de ley alguna, ni siquiera para determinar su inaplicación, y que por ello no son jurisprudencia las tesis que sustentó el Tribunal Electoral sobre la inaplicación a casos concretos de normas legales electorales que se había estimado como inconstitucionales, se clausuró la posibilidad de que se actualizara un sistema integral para el control de la constitucionalidad en la materia electoral (incluida la aplicación de disposiciones legales que contravinieran los usos y costumbres indígenas y en forma mediata lo previsto al respecto en la Constitución federal y los tratados internacionales respectivos).

---

<sup>25</sup> Vid., *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, t. XV, junio de 2002, pp. 5-85.

Ciertamente, uno de los sectores para el control de la constitucionalidad está conformado por las acciones de inconstitucionalidad, el cual es de tipo abstracto, en tanto que opera para plantear la no conformidad de leyes electorales con lo previsto en la Constitución federal y permite la expulsión del ordenamiento jurídico nacional de leyes inconstitucionales, cuando así lo resuelva la Suprema Corte, al menos, por mayoría de ocho votos de sus integrantes; el otro sector está integrado por los medios de impugnación de que conocen las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y sentencias de las autoridades electorales, por lo que se trata de un control concreto; sin embargo, existe un tercer sector que corresponde a los actos, resoluciones y sentencias en que se aplica una norma que repute como inconstitucional, respecto del cual, al tenor de lo razonado en la resolución que recayó en la contradicción 2/2000 y sus correlativas tesis de jurisprudencia que llevan por rubro CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO EXISTE VÁLIDAMENTE ENTRE UN CRITERIO SUSTENTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO SE TRATA DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES; LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD; TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES; TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTE DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO DE 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, ya no podría examinarse la constitucionalidad de la norma legal en cuestión, a través del acto de aplicación.

Esto es, dicho en términos más claros, la inconstitucionalidad del acto de autoridad que podría examinar la Sala Superior tendría que derivar directa e inmediatamente del mismo acto de autoridad y no de la ley que se invoque para fundarlo.

Esta situación se evidencia si se recuerda que en otras materias distintas de la electoral, para el control de constitucionalidad no existe resquicio alguno que sustraiga ciertos actos, resoluciones, sentencias o leyes de dicho control; efectivamente, es procedente la acción de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, para el control de constitucionalidad de normas generales, así como también lo es el juicio de amparo, en el cual se puede controvertir la constitucionalidad de un acto, resolución o sentencia que, por sí mismo, infrinja la Constitución federal, o bien, que adolezca de ese vicio al ser resultado de un acto de aplicación de una ley inconstitucional (como claramente ocurre en los casos de las leyes autoaplicativas o en aquellos otros en que se revisan sentencias en que se aplican normas inconstitucionales, artículos 114, fracción I, y 166, fracción IV, de la Ley de Amparo).

Los ámbitos o zonas de inmunidad para los actos, resoluciones y sentencias que se funden en disposiciones inconstitucionales son amplios, atendiendo a lo siguiente:

En atención a los *sujetos legitimados* para intentar la acción de inconstitucionalidad (partidos políticos, integrantes de órganos legislativos federales o de las entidades federativas, así como Procurador General de la República), con la posibilidad que se había abierto con la tesis ya no vigente de la Sala Superior sobre la inaplicación de normas legales inconstitucionales, era factible que sujetos a los que les estaba vedado acudir a la acción de inconstitucionalidad, como los ciudadanos (entre los cuales, desde luego, están comprendidos los indígenas y sus pueblos y comunidades) y las agrupaciones políticas nacionales, o bien, las organizaciones de observadores, cuestionaran la constitucionalidad de una ley, a través de los medios de impugnación en materia electoral.

Inclusive, los partidos políticos de nueva creación que no existieran en forma anterior a la entrada en vigor de una ley, podían intentar los medios de impugnación de que conoce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para cuestionar en forma indirecta y mediata su constitucionalidad a través del cuestionamiento

del acto de aplicación; sin embargo, con el criterio que surgió de la resolución de contradicción de tesis 2/2000, esta posibilidad se clausuró.<sup>26</sup>

En razón de la *cuestión temporal* debe tenerse en cuenta que:

- a) Una gran cantidad de disposiciones y ordenamientos legales electorales federales y locales son anteriores a la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 (en la cual se amplió la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad a la materia electoral), mismos que no pueden ser examinadas a través de dicho medio de impugnación y, en cambio, sí era jurídicamente posible controlar, en forma mediata e indirecta, atendiendo a la interpretación que había realizado la Sala Superior, para desaplicar normas inconstitucionales en actos jurídicos concretos;
- b) El plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma en el correspondiente medio oficial (artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución federal), por lo cual los sujetos legitimados para intentar la demanda (cierto porcentaje de los integrantes de los órganos legislativos, el Procurador General de la República y los partidos políticos nacionales, según corresponda), sólo disponen de ese plazo para cuestionar la constitucionalidad de una norma legal; es decir, una vez transcurrido el plazo sin que se impugne la norma, ya no habría medio jurídico alguno para impedir que se controlara la constitucionalidad de dicha norma, cuando es claro que los principales vicios, inconsistencias o problemas de inconstitucionalidad, en forma razonable, lógica o evidente, se pueden apreciar o surgen con la aplicación de la misma, y
- c) Si en un primer momento, con toda oportunidad legal y en la acción de inconstitucionalidad, se hubiere cuestionado la constitucionalidad de una disposición legal (en tanto acto abstracto), aunque a través de conceptos de invalidez deficientes o inadecuados para

---

<sup>26</sup> Al respecto, con Eduardo García de Enterría, puede recordarse que los partidos políticos, en forma ordinaria, acuden al expediente de la instrumentalización partidista de la Constitución, a fin de preservar condiciones favorables para la preservación del poder y excluir fuerzas políticas que les disputen el poder, por lo que es poco previsible que se modifiquen aquellas normas que sirvan para tal propósito. *Cfr., La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3ª ed., Madrid, Civitas, 2001, pp. 184-191.



evidenciar dicha contradicción o porque no se hubieran incluido en forma expresa todos los preceptos violados en el escrito inicial, considerando lo previsto en el artículo 71, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tampoco habría posibilidad que a través de los medios de impugnación electorales, se conociera de agravios que sí fueran adecuados para cuestionar, en última instancia, la constitucionalidad de una ley, sólo que mediante el señalamiento directo e inmediato del acto, resolución o sentencia concretos en que se hubieren aplicado dichas normas tildadas de inconstitucionales.

En la medida en que ni el Tribunal Electoral ni la Suprema Corte tienen atribuciones para desaplicar normas inconstitucionales, es claro que no hay vía procesal alguna por la cual se puedan controlar actos, resoluciones o sentencias en que se apliquen normas inconstitucionales, por lo cual sería deseable que la Suprema Corte de Justicia de la Nación encontrara nuevas razones jurídicas para hacer posible este tipo de control, o bien, que se efectuara una reforma constitucional y legal para proscribir ese ámbito de inmunidad para el control de constitucionalidad.