

## EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES EN MATERIA ELECTORAL

Fernando SERRANO MIGALLÓN\*

EL CONTROL de la constitucionalidad de leyes ha adquirido, con el paso del tiempo, un lugar preponderante dentro de la realidad del Estado. Ya en 1928, Kelsen señalaba que si la esencia de la democracia ya no reside en la omnipotencia de la mayoría, sino en el continuo compromiso entre las partes que la mayoría y la minoría representan en el parlamento, la justicia constitucional se presenta como el instrumento idóneo para llevar a cabo esta idea.<sup>1</sup> Por ello, el control de la constitucionalidad de leyes, cuyo fin último es y será siempre dotar de estabilidad a la Constitución para lograr la paz social, es un instrumento fundamental en la dinámica de las instituciones.

Para lograr los fines que la Constitución establece, se hace necesario instituir una serie de mecanismos que puedan controlar la esfera de la política a la luz del parámetro constitucional y de imponer a todos los poderes públicos el respeto de las normas, principios y valores contenidos en la Constitución y que conforman el fundamento de la sociedad y del Estado.<sup>2</sup> Estos mecanismos, pueden tener una gran cantidad de variantes aplicativas que se ordenan en direcciones diversas en razón de las particularidades de cada Estado.

En nuestro sistema jurídico, el control de la constitucionalidad de leyes en materia electoral, después de la reforma constitucional de 1996 en que el Tribunal Federal Electoral se convirtió en un órgano integrante del Poder Judicial de la Federación, adquirió ciertas características que deben tomarse en cuenta. Y es que con esta reforma, se estableció en la Constitución que el Tribunal Electoral es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional,<sup>3</sup> la máxima autoridad jurisdic-

---

\* Director de la Facultad de Derecho, UNAM.

<sup>1</sup> KELSEN, Hans, “Il controllo di costituzionalità delle leggi. Studio comparato delle costituzioni americana e austriaca” en *La giustizia costituzionale*, Milán, Giuffrè Editore, 1985, pp. 295 y ss.

<sup>2</sup> CHELI, Enzo, *Il giudice delle leggi*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 9.

<sup>3</sup> Esta fracción establece que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la acción de inconstitucionalidad. Además, señala que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las

cional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.<sup>4</sup>

Después de esta reforma, en la que se instituyó el control abstracto de la constitucionalidad de leyes (incluidas las electorales) a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el control de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales a cargo del Tribunal Electoral, una de las mayores interrogantes que se formularon sobre el control de la constitucionalidad de leyes electorales, fue la relativa a la competencia de este último para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de normas secundarias en las que se funda el acto de autoridad controvertido.

A pesar de que el artículo 105 constitucional y el artículo 10, párrafo primero, inciso a) de la Ley general del sistema de medios de impugnación en materia electoral prevén, respectivamente, la acción de inconstitucionalidad como la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales con la Constitución, podría pensarse que el Tribunal Electoral, como órgano de control constitucional, no debe limitarse a la interpretación directa de un precepto de la ley suprema y a garantizar que los actos o resoluciones electorales se sujeten a la ley secundaria como lo venía haciendo con anterioridad a las reformas, sino que en cumplimiento de su nueva función, tendría que conocer y resolver sobre la impugnación de actos y resoluciones electorales por la aplicación de una norma que se estime contraria a la ley fundamental, pues de no ser así, carecería de sentido el establecimiento del principio de constitucionalidad en materia electoral.<sup>5</sup>

En este sentido se pronunció el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en 1999, al señalar que:

De una interpretación teleológica, sistemática y funcional de los diferentes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contienen las bases fundamentales rectoras de la jurisdicción electoral, se desprende que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está facultado por la Carta Magna para decidir el conflicto de normas que en su caso se presente y determi-

---

normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

<sup>4</sup> Artículo 99 constitucional.

<sup>5</sup> CETINA MENCHI, David, "El alcance del control de la constitucionalidad de leyes en el orden jurídico mexicano", en Orozco Henríquez, José de Jesús (comp.), *Memoria del tercer congreso internacional de Derecho Electoral. Justicia electoral en el umbral del siglo XXI*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999, T. III, p. 940.

nar que no se apliquen a actos o resoluciones combatidos por los medios de impugnación que correspondan a su jurisdicción y competencia, los preceptos de leyes secundarias que se invoquen o que puedan servir para fundarlos, cuando tales preceptos se oponen a disposiciones constitucionales; esto con el único objeto de que los actos o resoluciones en cada proceso jurisdiccional de su conocimiento se ajusten a los lineamientos de la Ley Fundamental y se aparten de cualquier norma, principio o lineamiento que se les oponga, pero sin hacer declaración general o particular en los puntos resolutivos, sobre inconstitucionalidad de las normas desaplicadas, sino limitándose únicamente a confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones concretamente reclamados en el proceso jurisdiccional de que se trate.<sup>6</sup>

Con esto, el Tribunal asumía un control de la constitucionalidad de leyes en materia electoral concreto y con efectos *inter partes*, pues según se pronunció la Sala Superior de este Tribunal, en el proceso legislativo del que surgió el decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, se ponía de manifiesto la voluntad evidente del órgano revisor de la Constitución de establecer un sistema integral de justicia electoral, con el objeto de que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujetaran, invariablemente, a lo dispuesto en la Carta Magna, para lo cual se fijó una distribución competencial del contenido total de ese sistema integral de control de la constitucionalidad entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral.<sup>7</sup>

Para los magistrados del Tribunal Electoral, no constituía obstáculo para ello la previsión contenida en el artículo 105, fracción II constitucional, en el sentido de que la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución era la acción de inconstitucionalidad, que *prima facie*, podría implicar una prohibición del análisis de leyes secundarias a la Constitución en algún proceso diverso a este medio abstracto de control de la constitucionalidad. Ello porque esta apariencia se desvanecía, según los magistrados del Tribunal, si se atendía al contenido del precepto en relación con los fines perseguidos con el sistema de control de la constitucionalidad en materia electoral. Para ellos, una interpretación adecuada de los preceptos constitucionales implicaba que el imperativo contenido en la fracción II del artículo 105 constitucional, sólo signi-

---

<sup>6</sup> Sala Superior. S3ELJ005/99.

<sup>7</sup> *Idem*.

ficaba que los ordenamientos legislativos no podían ser objeto directo de una acción de anulación en una sentencia, sino exclusivamente en la vía específica de la acción de inconstitucionalidad, lo cual no reñía con reconocerle al Tribunal Electoral la facultad de desaplicar a los actos y resoluciones combatidos, en los medios de impugnación de su conocimiento, las leyes que se encontraban en oposición a las disposiciones constitucionales, en los términos de lineamientos conducentes para superar el conflicto de normas, como lo hacía cualquier juez o tribunal cuando enfrentaba un conflicto semejante en la decisión jurisdiccional de un caso en concreto.<sup>8</sup>

Sin embargo, pese a los beneficios que podría implicar la desaplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución por parte del Tribunal Electoral, la Suprema Corte, al resolver la contradicción de tesis 2/2000<sup>9</sup>, decidió que el Tribunal carecía de competencia para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de leyes electorales. El Pleno consideró en esta resolución que la facultad de resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Constitución Federal, estaba plenamente limitada por mandato constitucional a la Suprema Corte de Justicia, pues el Tribunal Electoral únicamente podía manifestarse respecto a algún acto o resolución, o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que esta interpretación no fuera para verificar la conformidad de una ley electoral con la Constitución, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le correspondía.

La Corte indicó entonces que al resolver el juicio de revisión constitucional objeto de la denuncia de contradicción de tesis, el Tribunal Electoral incurrió en dos errores. El primero, al haberse apartado de las facultades de su competencia y resolver fuera de ella; y, el segundo, al establecer una interpretación diversa a la contenida en las tesis de jurisprudencia en las que ya se había determinado la interpretación y alcance de los artículos 54 y 116, fracción IV, constitucionales. En consecuencia, el Tribunal, por una parte, incurría en inobservancia al artículo 105 de la Constitución y, por otra parte, infringía el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al contravenir un pronunciamiento de la Suprema Corte, que tenía las características de firmeza y obligatoriedad constitucional.

---

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> El 15 de noviembre de 1999, el entonces presidente del Tribunal Electoral, José Luis de la Peza, denunció al Pleno de la Suprema Corte la contradicción de tesis entre lo sostenido por este órgano jurisdiccional al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-209/99, y lo sostenido por el Pleno de la Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98.

Esta resolución considera fuera de la competencia del Tribunal Electoral la determinación de la constitucionalidad de una ley de carácter electoral. Sin embargo, los argumentos de la Corte son incongruentes en algunos aspectos. La incongruencia radica en el hecho de negar la competencia del Tribunal Electoral para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de leyes y, al mismo tiempo, afirmar que la jurisprudencia del Pleno de la Corte y las consideraciones en que se funden los resolutiveos de las sentencias dictadas en la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, aprobadas por lo menos con ocho votos, son obligatorias para el Tribunal Electoral. Una afirmación como esta implica en sí misma el reconocimiento a este órgano jurisdiccional de facultades de control constitucional, pues no existe otra forma en que el Tribunal pueda acatar la jurisprudencia o resoluciones del Pleno si no es a través de la desaplicación de la norma declarada como inconstitucional.<sup>10</sup>

Pero además de la incongruencia en la resolución de la Corte, su consecuencia inmediata es una restricción del acceso a la justicia constitucional electoral, pues entonces los sujetos legitimados para iniciar un procedimiento que tenga como consecuencia la declaración de inconstitucionalidad de una ley en materia electoral son únicamente los señalados en la fracción II, del artículo 105 constitucional, dentro del breve plazo de 30 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> En este sentido se pronunció en su voto concurrente a la resolución de la contradicción de tesis a que nos hemos referido, José de Jesús Gudiño Pelayo al señalar que: “de haber acatado la jurisprudencia del Pleno [el Tribunal Electoral] hubiera declarado inconstitucional el referido artículo 29. Sin embargo, en la discusión se afirmó de manera unánime que no podía hacerlo por carecer de competencia ¿No es una incongruencia afirmar por una parte que se es incompetente para analizar la constitucionalidad de un precepto y de modo simultáneo pretender que es el obligatorio, es decir, que se aplique un criterio que conduciría a declarar la inconstitucionalidad del mismo?”

<sup>11</sup> Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

Ante esta situación, el Tribunal Electoral ha comenzado a emplear otros medios para intentar resolver los asuntos a los que se enfrenta cotidianamente. Uno de estos medios es la interpretación conforme. Ante la diversidad de posibilidades interpretativas, ha surgido un nuevo tipo de sentencias empleadas por los órganos encargados del control de la constitucionalidad, a través de las cuales estos órganos buscan, en el texto de una disposición legal, la interpretación que sea acorde con la Constitución, para salvarla de la declaración de inconstitucionalidad. De esta forma, con la expresión “interpretación conforme a la Constitución”, se alude al principio o máxima de hermenéutica según el cual, de entre los varios entendimientos posibles de una regla de Derecho, el intérprete ha de optar por aquel que mejor se acomode a los dictados constitucionales.<sup>12</sup> Es precisamente este canon interpretativo el que ha utilizado el Tribunal Electoral como alternativa para resolver los conflictos normativos que se le presentan con motivo de un caso concreto.<sup>13</sup>

---

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

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

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos. [...].

<sup>12</sup> Véase, JIMÉNEZ CAMPO, Javier, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid.

<sup>13</sup> Algunas de las ejecutorias en las que el Tribunal Electoral se ha referido a la interpretación conforme son las siguientes: SUP-JRC-034/1999, SUP-JDC-020/2001, SUP-JDC-119/2001, SUP-JRC-118/2002, SUP-JRC-136/2002, SUP-JDC-084/2003, SUP-JDC-209/2003, SUP-REC-001/2003, SUP-JRC-179/2004, SUP-JRC-212/2004, SUP-JRC-318/2004 Y SUP-JDC-216/2004.

Pero además del uso de la interpretación conforme, en algunos casos el Tribunal se ha visto también en la necesidad de reducir el control integral de la constitucionalidad a un simple control de la legalidad en el que ha tratado de encontrar soluciones para resolver los conflictos entre aquellas normas que no admiten una interpretación conforme.<sup>14</sup>

Por ello, es evidente que nuestro sistema de control de la constitucionalidad de leyes en materia electoral requiere de cambios pronto y profundos. Con la contradicción de tesis 2/2000, se han acotado las facultades del Tribunal Electoral y con esto se ha restringido en gran medida el acceso a la justicia electoral. Las propuestas para ello son muchas y muy variadas. Es posible volver a instaurar un control de la constitucionalidad concreto, en vía de excepción y con efectos *inter partes* como el que había asumido el Tribunal Electoral; quizá sería conveniente también ampliar el espectro de los sujetos legitimados para ejercer la acción de inconstitucionalidad en materia electoral (v.g. a los institutos electorales) o buscar nuevos caminos a través de pedimentos a cargo del Tribunal Electoral para que la Corte declare la inconstitucionalidad de leyes en esta materia.

El derecho, parafraseando a VILLEY, es una obra colectiva que comienza a determinar el constituyente con la mayor generalidad, pero que culmina el juez cuando interpretando la significación del lenguaje jurídico, da una respuesta al problema que le llevaron los mismos que lo han constituido en autoridad. La unidad de esta obra colectiva, su congruencia y el alcance de los fines que persigue, entre los que destaca el acceso a la justicia, es lo que hace que los textos constitucionales estén en el vértice del sistema normativo. Por tanto, la búsqueda de nuevos mecanismos para hacer que las leyes estén de acuerdo con la norma fundamental nunca puede ser un esfuerzo vano.

---

<sup>14</sup> Un ejemplo de este tipo es el Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-026/2003, del que se desprende la siguiente tesis: CONFLICTO ENTRE UNA DISPOSICIÓN LEGAL LOCAL Y LA CONSTITUCIÓN DE LA RESPECTIVA ENTIDAD FEDERATIVA. EN EL ÁMBITO NACIONAL, SU SOLUCIÓN CONSTITUYE CONTROL DE LA LEGALIDAD Y NO DE LA CONSTITUCIONALIDAD.