

DIMENSIONES DE LA FACULTAD DE INAPLICACIÓN EN EL CONTROL DE VALIDEZ DE LAS LEYES ELECTORALES EN MÉXICO

Dimensions of the derogating faculty in the validity
council of electoral law of Mexico

Enrique Figueroa Ávila¹

*Recepción: 31 de octubre de 2016.
Aprobación para su publicación: 04 de noviembre de 2016.
Pp. 88-111*

Resumen

En el Estado Constitucional y Democrático de Derecho, la justicia electoral encuentra en la facultad de inaplicar a los casos concretos las leyes en la materia, un instrumento fundamental en la protección efectiva de los derechos humanos vinculados con la participación política. Por tanto, este ensayo se concentra en identificar, a partir de la legislación y la praxis, las diferentes dimensiones que ha adquirido el ejercicio de esta facultad, con la finalidad de seguir en la construcción de la base teórica que requiere, por su especial relevancia, el control de su validez.

Palabras clave

Inaplicación de leyes electorales, control de validez, derechos humanos, democracia y justicia electoral.

Abstract

In the Constitutional and Democratic State of Law, the electoral justice encounter in the faculty not to apply to specific cases the laws on the subject, a key to the effective protection

¹ Magistrado de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Correo electrónico: enrique.figueroa@te.gob.mx.

of human rights associated with political participation instrument. Therefore, this paper focuses on identifying, from legislation and practice, the different dimensions that it has acquired the exercise of this power, in order to continue the construction of the theoretical basis required by its special relevance, control of their validity.

Keywords

Non-application of electoral laws, validity control, human rights, democracy and electoral justice.

SUMARIO: Introducción. I. Sistemas de control constitucional, convencional y legal en el campo de la justicia electoral. II. Grados de control de la validez de las leyes electorales aplicados al caso concreto. III. La inaplicación como instrumento de control de validez de las leyes electorales. IV. Dimensiones de la facultad de inaplicación. V. Retos y perspectiva de la facultad de inaplicación. VI. Conclusiones. Fuentes bibliográficas.

INTRODUCCIÓN

A partir de la reforma en materia electoral del año 1996, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante Tepjf) fue definido como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, que reservó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante Scjn) el control de constitucionalidad en materia electoral de carácter abstracto. En esa reforma constitucional, por tanto, se instituyó en lo que a la jurisdicción electoral federal ocupa, un sistema integral de justicia para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

Un primer momento a destacar en ese nuevo sistema de justicia electoral fue la determinación de la Sala Superior del Tepjf de extender el control de constitucionalidad respecto de normas generales y determinar su inaplicación en los casos concretos. En efecto, en la sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-33/1998², la Sala Superior analizó, como una cuestión previa, si en la resolución de un medio de impugnación sometido a su jurisdicción se podía determinar la inaplicación de preceptos de las leyes secundarias en que se funda el acto o resolución impugnado, por considerarlos opuestos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Concluyó que el Tepjf estaba facultado para resolver el conflicto de normas y, en su caso, determinar que no se aplicaran a casos concretos cuando fueran contrarios a las disposiciones constitucionales.

A partir de la adopción de este criterio, el Tepjf con base en la interpretación de las propias disposiciones constitucionales asumió plenamente la facultad de inaplicar, a los casos concre-

2 Las resoluciones de la Sala Superior y de las Salas Regionales del Tepjf mencionados en el presente trabajo pueden consultarse en línea en la liga de internet www.te.gob.mx, en el apartado de consulta de sentencias.

ENSAYOS

Dimensiones de la facultad de inaplicación en el control de validez de las leyes electorales en México

tos, leyes consideradas como contrarias a la norma fundamental; sin embargo, la Scjn arribó a una conclusión diversa al resolver la contradicción de tesis 2/2000-PL.

En concordancia con lo anterior, el Tepjf continuó ejerciendo el control de validez de las normas, pero a partir de su confrontación con los tratados internacionales, bajo la premisa de que el examen de compatibilidad entre lo dispuesto en una norma legal o infralegal en materia electoral y un tratado internacional debe considerarse como un control de legalidad y no de constitucionalidad, porque tiene como finalidad garantizar el principio de juridicidad de los actos y resoluciones electorales y, además, no involucra verificar la conformidad de una ley electoral con las normas de la Constitución Federal, tal como puede constatarse en la ejecutoria recaída al expediente SUP-JDC-695/2007, tal como se verá más adelante.

Posteriormente, con la reforma constitucional en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de noviembre de 2007, se reconoció expresamente la facultad de las Salas del Tepjf de inaplicar leyes contrarias a la Constitución circunscribiendo sus efectos al caso concreto sobre el que verse el juicio o recurso.

Más adelante, a raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011 y la resolución del asunto Varios 912/2010 por la Scjn, todos los jueces y tribunales nacionales, tanto federales como del orden común, tienen facultades para inaplicar disposiciones generales en el caso concreto, si consideran que son contrarias a la Constitución Federal o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Así, podemos observar que el control de constitucionalidad de las leyes electorales ha evolucionado de un sistema concentrado a otro difuso; asimismo, que a través del examen de los casos concretos de aplicación permite a todos los órganos jurisdiccionales confrontarlas con los preceptos constitucionales y convencionales, lo cual ha abierto un espacio de diferentes posibilidades.

De conformidad con lo anterior, en el presente trabajo iniciaré con el análisis de los sistemas de control constitucional, convencional y legal, aplicables a las leyes electorales en México, a fin de hacer un breve recuento del estado que guarda este tópico, para posteriormente exponer lo que podría denominarse como *grados de validez* de las normas electorales.

En los apartados subsecuentes se examinará el caso específico de la inaplicación como instrumento de control de la validez de las leyes electorales y las dimensiones que ésta puede adquirir, dependiendo de los efectos que se determinen en las sentencias correspondientes; finalmente, se procederá a realizar una prospectiva de la facultad de inaplicación de leyes electorales, a la luz de los últimos criterios adoptados por la Scjn y el Tepjf.

SISTEMAS DE CONTROL CONSTITUCIONAL, CONVENCIONAL Y LEGAL EN EL CAMPO DE LA JUSTICIA ELECTORAL

En nuestra tradición jurídica, influida por la doctrina del estado constitucional contemporáneo, es una idea generalmente aceptada que el Derecho se configura y construye como un sistema de normas para tutelar los derechos humanos.

Bajo esa lógica, a las leyes, desde su emisión por el poder legislativo, se les dota de la presunción de validez; ello es así, en razón de que, por una parte, en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, la misma producción jurídica se encuentra regulada por normas, tanto formales como sustanciales y, por otra parte, al contar el legislador con la representación ciudadana, las normas que producen implican la expresión de la voluntad popular, lo cual presupone que se legisla siempre en su beneficio y no contra ella.

No obstante la apuntada presunción de validez, se observa que si determinadas normas contravienen los valores fundamentales que sustentan los derechos humanos³, las mismas pueden y deben ser sometidas a los sistemas de control de constitucionalidad, convencionalidad o legalidad, por vía de acción ante los órganos jurisdiccionales competentes, en razón de la función primordial del Estado de salvaguardar los derechos humanos, según lo previsto en los artículos 1º y 17 de la Ley Fundamental.

Esta necesidad de sometimiento de las normas se soporta, además, en la concepción de supremacía constitucional que se encuentra recogida en el artículo 133 de nuestra Constitución General, que dispone que la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

En esa tesitura, debe tenerse en cuenta que nuestro sistema jurídico en los últimos años adoptó abiertamente un modelo de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, respecto del cual, por lo que hace a las leyes electorales, corresponde a la Scjn el control abstracto de su constitucionalidad por vía de las acciones de inconstitucionalidad, en tanto que el control concreto de la validez de las normas, se efectúa a través de los diversos medios de impugnación cuyo conocimiento corresponde al Tepjf y a los tribunales electorales de las distintas entidades federativas, acorde con lo dispuesto por los artículos 99 y 116 de nuestra Ley Fundamental.

Cabe recordar, que antes de la reforma constitucional del año 1996, la función de los órganos jurisdiccionales se encontraba supeditada a garantizar que los actos y resoluciones de las au-

3 Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2009, p. 19.

ENSAYOS

Dimensiones de la facultad de inaplicación en el control de validez de las leyes electorales en México

toridades a cargo de la organización de las elecciones actuaran con estricto apego al principio de legalidad, a efecto de que no se emitieran o desplegaran conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto legal, en los términos definidos por la Scjn en la jurisprudencia de rubro “FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES, PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO”⁴.

Si bien de lo anterior no se podía derivar de manera expresa la facultad de los tribunales electorales y, específicamente, del Tepjf para realizar un análisis de constitucionalidad de las normas, su Sala Superior al resolver los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-33/98 y SUP-JRC-209/99 consideró que era competente para efectuar un control concreto de la constitucionalidad e inaplicar aquellas normas que se estimaran contrarias a la Constitución Federal.

No obstante, el Pleno de la Scjn, al resolver la contradicción de tesis 2/2000-PL, excluyó al Tepjf del control de la constitucionalidad de las leyes electorales, puesto que en su consideración la Constitución General de la República impedía al referido Tribunal de controlar la validez constitucional de las leyes en esta materia, de lo cual surgió la tesis de rubro “LEYES ELECTORALES, LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD”⁵, bajo la idea de que con base en lo dispuesto por el artículo 99 constitucional, al Tepjf únicamente le correspondía resolver sobre la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades electorales⁶.

Acorde con esa limitante, el Tepjf por vía de la observancia de los tratados internacionales, pudo inaplicar leyes contrarias a los derechos fundamentales; ejemplo de ello lo constituye lo resuelto en el expediente SUP-JDC-695/2007, conocido como el caso Hank Rhon, en el cual la Sala Superior consideró, en esencia, que el artículo 133 constitucional reconoció como parte del sistema jurídico mexicano a los tratados internacionales, sobre todo cuando potencializan y maximizan el derecho a ser votado⁷, por lo que si alguna norma es contraria a tales disposiciones, debe ceder frente a los derechos humanos protegidos por dichos instrumentos internacionales.

En este reconocimiento de los sistemas de control de leyes, resulta conveniente destacar que con motivo del caso *Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos expuso que:

4 Tesis P./J. 144/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. Época, Pleno, Tomo XXII, noviembre de 2005; p.111.

5 Tesis P./J. 25/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XV, junio de 2002; p. 81.

6 Luna Ramos, Margarita, “El Control Constitucional de la Leyes a cargo del TEPJF” en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (Coord), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008. pp. 438-440.

7 García Figueroa, Alfonso J., *Interpretación conforme a la Constitución: Antinomias y lagunas: Caso Hank Rhon*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, p. 15.

“...el Poder Judicial debe ejercer un control de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes”⁸.

Con ello se puede colegir, que todos los tribunales electorales de las entidades federativas y las salas del Tepjf, también quedaron vinculados a ejercer sus funciones jurisdiccionales acorde con un modelo de control de convencionalidad que proteja a los derechos humanos, frente a normas que los transgredan⁹.

Puede considerarse que tal interpretación, resulta armónica con la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, toda vez que conforme con el nuevo modelo de control constitucional, todos los jueces del Estado Mexicano deben, en los asuntos de su competencia, inaplicar las normas que infrinjan la Constitución Federal y/o los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte¹⁰, en razón de lo dispuesto en el nuevo texto del párrafo segundo del artículo 1º constitucional.

En conclusión, se puede afirmar que todos los jueces electorales, al conocer de los asuntos de su competencia a través del ejercicio de un control difuso de convencionalidad, pueden inaplicar una norma cuando consideren que es contraria a la Constitución o a los tratados internacionales firmados por México, sin que de ello se entienda que están facultados para expulsarla del orden jurídico, en razón de que únicamente les corresponde ejercer un control concreto respecto de las normas que resulten inconstitucionales o inconventionales, lo cual se consigue a través de su inaplicación al caso particular.

GRADOS DE CONTROL DE LA VALIDEZ DE LAS LEYES ELECTORALES APLICADOS AL CASO CONCRETO

Una forma como podría entenderse lo anteriormente explicado es, como *grados de control de la validez* de las leyes electorales aplicadas al caso concreto, a partir de los niveles de interpretación que realiza el operador jurídico, conforme al planteamiento de constitucionalidad expuesto en cada caso particular, según los pasos o niveles que ha identificado la Scjn¹¹:

8 Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictada en el caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos, 23 de noviembre de 2009, párrafo 339, p. 92. Versión electrónica disponible en:

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf.

9 Figueroa Ávila, Enrique, “Controles de constitucionalidad, de convencionalidad y de legalidad. Hacia un nuevo modelo de impartición de la justicia electoral”, *Justicia Electoral*, México, Cuarta Época, Vol. 1, Núm. 9, Enero-Junio de 2012, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 123.

10 Herrerías Cuevas, Ignacio F., y Del Rosario Rodríguez, Marcos, *El control de convencionalidad y constitucionalidad. Sentencias que han marcado un nuevo paradigma 2007-2012*, México, Editorial Ubijus, 2012, p. 37.

11 Estos pasos para atender algún planteamiento de constitucionalidad se establecieron en la sentencia emitida en el expediente Varios 912/2010.

ENSAYOS

Dimensiones de la facultad de inaplicación en el control de validez de las leyes electorales en México

- a) *Interpretación conforme en sentido amplio.* Significa que la interpretación del orden jurídico debe realizarse conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
- b) *Interpretación conforme en sentido estricto.* Este paso se realiza cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, por lo que, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, se debe preferir aquella que hace a la ley o a la norma acorde a los derechos humanos, para evitar incidir o vulnerar su contenido esencial.
- c) *Inaplicación.* Cuando lo anterior no es factible y la invalidez de la norma cuestionada es la única conclusión posible, se le debe privar de obligatoriedad al caso concreto, lo cual encuentra justificación al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos.

En ese orden de ideas, se considera que cuando se plantea revisar la validez de una norma electoral, el primer grado de control de su validez se presenta al efectuar una interpretación conforme en sentido amplio; el segundo se actualiza cuando, frente a dos o más lecturas jurídicamente viables, se debe optar por aquella que comprende a la norma en análisis, como más acorde a los derechos humanos y, en el último de los casos, cuando ninguno de los niveles anteriores prospera, entonces lo procedente será decretar la inaplicación de la norma al caso concreto, con lo cual, se estará ante el tercer grado de control de validez.

PRIMER NIVEL DE CONTROL DE VALIDEZ

Sobre la interpretación conforme en sentido amplio, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en el artículo 1º, párrafo segundo, que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

En ese orden, es importante destacar que, en el contexto nacional, el bloque de constitucionalidad se integra con los derechos humanos previstos tanto en la propia Constitución Federal como con los reconocidos en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte. Por consiguiente, la interpretación de conformidad con los tratados internacionales "... no lesiona la supremacía constitucional, sino que precisamente reconoce la conformación de un 'bloque de constitucionalidad' mediante derechos integrados..."¹² de fuente internacional.

12 Caballero Ochoa, José Luis, "La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona (artículo 1º, segundo párrafo de la Constitución)", en Carbonell Sánchez, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro (Coordinadores), *La reforma constitucional de derechos humanos: Un nuevo paradigma*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 115.

Precisamente, la Primera Sala de la Scjn ha señalado que una ley no puede declararse nula cuando pueda interpretarse en consonancia con la Constitución y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, dada su presunción de constitucionalidad y convencionalidad¹³.

Siguiendo con lo anterior, otro aspecto a tomar en consideración al realizar la interpretación conforme en sentido amplio, es el relacionado con el principio *pro persona*, el cual cumple con dos objetivos esenciales: **a)** construir el contenido constitucionalmente declarado de los derechos; y, **b)** señalar la norma aplicable en caso de antinomias, con independencia de su posición jerárquica, respetando el contenido mínimo esencial del derecho que debe restringirse si se trata de dos normas constitucionales¹⁴.

De manera práctica, este grado de control puede observarse en la sentencia de la Sala Superior, al resolver el caso identificado con el número de expediente SUP-JRC-60/2016, en el cual examinó el planteamiento de constitucionalidad del artículo 221 de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas que prevé como requisito para contender en un proceso interno partidista y, posteriormente, ser postulado como candidato en una elección constitucional que, el aspirante se separe del cargo que ocupe como servidor público, por lo menos, un día antes del registro como precandidato.

El ejercicio interpretativo que llevó a cabo la Sala Superior para determinar que la exigencia de separación del cargo debía atender al plazo de 120 días antes del proceso electivo establecido en el artículo 79 de la propia Constitución local, fue aquél que favorece y maximiza el derecho humano de participación política previsto en los artículos 1º y 35 de la Constitución Federal, así como 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

SEGUNDO NIVEL DE CONTROL DE VALIDEZ

Lothar Kuhlen señala que la interpretación conforme a la constitución, ha de realizarse “...cuando existen varias posibilidades interpretativas de las cuales por lo menos una conduce a la *conformidad* de la norma a la Constitución, y por lo menos otra, a la *inconstitucionalidad* de la norma...” y acota que, para este caso de interpretación, “...no hay que escoger ninguna de las variantes interpretativas inconstitucionales, sino una de las que son conformes a la constitución”¹⁵.

13 Tesis 1a. CCXIV/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Primera Sala, Libro XXII. Tomo 1, julio de 2013, p. 556. Rubro: DERECHOS HUMANOS. INTERPRETACIÓN CONFORME, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

14 Caballero Ochoa, José Luis, *Op. Cit.*, p. 130.

15 Kuhlen, Lothar, *La interpretación conforme a las leyes penales*, Madrid, Editorial Marcial Pons, 2012, p. 24.

ENSAYOS

Dimensiones de la facultad de inaplicación en el control de validez de las leyes electorales en México

En relación con esas posibilidades interpretativas, la Sala Superior ha precisado los supuestos siguientes: a) cuando el significado de la norma sea conforme al bloque de constitucionalidad deberá ser considerada válida, mientras que, b) cuando la norma no sea abiertamente contraria a la Constitución, pero instrumente, regule o delimite, en alguna medida el ejercicio de un derecho humano, para determinar su regularidad constitucional, necesariamente debe sujetarse a un test de proporcionalidad, en el cual se verifique si atiende a un fin jurídicamente legítimo, así como a la necesidad, idoneidad y proporcionalidad para alcanzarlo¹⁶.

Un ejemplo de este grado de control, lo tenemos en la sentencia dictada en el recurso de reconsideración identificado como SUP-REC-3/2014, en el que la Sala Superior del Tepjf consideró que, de la lectura del artículo 30 del Reglamento de Agrupaciones Políticas del Estado de San Luis Potosí, relativo a la distribución del financiamiento público anual que les corresponde a las agrupaciones políticas estatales, se desprendían dos posibles interpretaciones jurídicamente factibles.

La primera interpretación implicaba una restricción absoluta para que las agrupaciones políticas ejercieran financiamiento público fuera del territorio del Estado; mientras que la segunda les permitía ejercer su financiamiento público fuera del territorio de San Luis Potosí, siempre que tal proceder reportara beneficios al electorado local, fortaleciera la participación cívica y democrática estatal y justificara su conformidad con las finalidades de las agrupaciones políticas y de su financiamiento. En ese contexto, la Sala Superior se inclinó por esta última interpretación al sostener que era acorde con el principio *pro persona* y la que mejor garantizaba el derecho de asociación política.

TERCER NIVEL DE CONTROL DE VALIDEZ

El último grado de control de validez se presenta cuando estamos frente a "...una norma que no permite interpretación conforme a la Constitución..."¹⁷. La consecuencia será la inaplicación de ese precepto al caso concreto para evitar que siga generando alguna restricción injustificada a un derecho humano.

Para una tarea de tales proporciones, que conlleva analizar la justificación de las limitaciones impuestas a un determinado derecho humano, resulta trascendente la adopción de una metodología mediante la cual, se expliquen las consideraciones que motivaron al juzgador para llegar a la conclusión de que determinada norma jurídica resulta contraria al bloque de constitucionalidad y convencionalidad.

16 La Sala Superior recientemente aprobó la tesis número XXI/2016 cuyo rubro es: CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE NORMAS ELECTORALES. MÉTODO PARA DETERMINAR LA REGULARIDAD DE UNA NORMA QUE INSTRUMENTA UN DERECHO HUMANO, consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Año 9, Número 18, 2016, pp. 74 y 75.

17 Kuhlén, Lothar. *Op. Cit.*, p. 28.

Para ello, la teoría nos aporta diversas metodologías: 1) el test, juicio o principio de proporcionalidad, conocido como europeo; y, 2) el test de igualdad o razonabilidad “este último es creación del constitucionalismo norteamericano, mientras que el primero es del constitucionalismo europeo”¹⁸. Vale la pena recordar que el test de proporcionalidad se usó por primera vez en Alemania para resolver la colisión entre principios¹⁹ y que, de acuerdo con Robert Alexy, se compone de tres subprincipios: de idoneidad, necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto²⁰.

Por su parte, en la experiencia nacional, la primera en aplicar el test de proporcionalidad fue la Sala Superior del Tepjf al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-050/2001²¹, mientras que la Scjn lo empleó en el año 2004 al resolver el amparo en revisión 988/2004²².

LA INAPLICACIÓN COMO INSTRUMENTO DE CONTROL DE VALIDEZ DE LAS LEYES ELECTORALES

La Scjn ha sostenido que cuando las autoridades consideren una norma contraria a los derechos humanos, la última opción para el control de validez de las leyes electorales es declarar su inaplicación, es decir, expulsar un dispositivo normativo del sistema jurídico electoral mexicano; por lo cual, el juzgador en cada caso concreto deberá agotar todos los pasos del control *ex officio*, para analizar si el dispositivo en cuestión resulta acorde con los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales, y justificar razonadamente por qué se derrota a la presunción de constitucionalidad, lo cual se logra a través del principio de proporcionalidad, mismo que se explica en el presente capítulo²³.

18 Araujo Rentería, Jaime, “Los métodos judiciales de ponderación y coexistencia entre derechos fundamentales. Crítica”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideo, Uruguay, Fundación Konrad-Adenauer, Año 12, 2006, Tomo II, p. 853.

19 Díez Gargari, Rodrigo, “Principio de proporcionalidad, colisión de principios y el nuevo discurso de la Suprema Corte”, *Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, número 26, enero-junio de 2012, p. 70.

20 Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, pp. 91 y 92.

21 Aguilar Sánchez, José Antonio Abel, “Aplicación del test de proporcionalidad en la justicia constitucional en materia electoral en México”, *Justicia Electoral Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Cuarta Época, vol. 1, número 16, julio-diciembre 2015, p. 135. Disponible en:

<https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-2015-04-016-123.pdf>

22 Díez Gargari, Rodrigo. *Op. Cit.*, p. 79.

23 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Aislada, Primera Sala, XXII/2016 (10ª). CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. LAS AUTORIDADES JUDICIALES, PREVIO A LA INAPLICACIÓN DE LA NORMA EN ESTUDIO, DEBEN JUSTIFICAR RAZONADAMENTE PORQUE SE DESTRUYÓ SU PRESUNCIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 27, febrero de 2016. Tomo I.

ENSAYOS

Dimensiones de la facultad de inaplicación en el control de validez de las leyes electorales en México

La propuesta de Robert Alexy, de la cual se desprende el test de proporcionalidad, considera que una teoría satisfactoria para la resolución de conflictos se sustenta en la distinción de dos tipos de normas: las reglas y los principios²⁴. Para este autor, "...las reglas son normas que en el cumplimiento de ciertos presupuestos ordenan, prohíben o permiten algo definitivamente, o bien facultan a alguien, y pueden ser definidas simplemente como obligaciones definitivas, ya que se cumplen o no...", en tanto que los principios son "...mandatos de optimización, que ordenan que algo dependiendo de las posibilidades fácticas y jurídicas sea realizado en la mayor medida posible, de modo que su obligatoriedad es *prima facie*, pues a pesar de que en su contenido se exige la realización de una acción, se requiere además, que se verifique un acto de ponderación en caso de colisión..."²⁵.

Carla Huerta, citando al mismo autor, señala que "...entre los principios no existe una prelación de rango absoluta, ya que dependen de las condiciones planteadas en el caso concreto...", lo que denomina "relación de precedencia condicionada" en la que un principio tendrá que ceder ante otro, pero ambos principios permanecen en el sistema. Es decir, en caso de una colisión de principios la intención no es la eliminación o derogación de éstos, sino la optimización de ambos y crear coherencia entre sí²⁶.

En esa lógica, Miguel Carbonell destaca la relevancia del principio de proporcionalidad al afirmar, en esencia, que se trata de una técnica de interpretación cuyo objetivo es tutelar los derechos de mejor manera, expandiendo tanto como sea posible su ámbito de protección, pero haciendo que todos sean compatibles entre ellos, en la medida de lo posible. De hecho, señala ese autor, el principio de proporcionalidad constituye hoy en día quizá el más conocido y recurrente 'límite de los límites' a los derechos fundamentales y en esa medida supone una barrera frente a intromisiones indebidas en el ámbito de los propios derechos²⁷.

Por ende, el principio de proporcionalidad en materia electoral, ha servido para la resolución de controversias, en las que se obliga al juzgador a proporcionar de manera sólida, argumentos en los que fundamente sus decisiones, buscando en todo momento la interpretación más extensiva y favorable posible.

En consecuencia, es dable afirmar que el principio de proporcionalidad en sentido amplio se estructura, a partir del estudio escalonado²⁸ de sus tres requisitos o subprincipios que debe cumplir o satisfacer la medida legislativa para limitar o intervenir lícitamente los derechos fun-

24 HUERTA Ochoa, Carla. "Conflictos Normativos". México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008, p.168.

25 ALEXY, Robert, "Teoría de los derechos fundamentales". Madrid. Centro de estudios Políticos Constitucionales. 2008, p. 87.

26 *Op. cit.*, p. 171.

27 CARBONELL Sánchez, Miguel. "El principio de proporcionalidad y los Derechos Humanos en Principio de Proporcionalidad y la Interpretación Constitucional". Primera edición. Serie de justicia y derechos Humanos, Quito Ecuador, 2008, p. 10.

28 El examen de proporcionalidad consiste justamente en que solo se pasa a la siguiente sub etapa una vez aprobada la anterior.

damentales, a saber, de necesidad, de idoneidad y de proporcionalidad en sentido estricto, los cuales exige una ponderación que se compone por la ley de la ponderación, fórmula de peso y carga argumentativa.

El fundamento de este método se basa, esencialmente, en el cumplimiento de requisitos que van de lo general, a un examen particular de la medida adoptada y cómo afecta a nivel individual los derechos constitucionales contra el interés público que se logra tutelar²⁹.

Robert Alexy establece que los subprincipios de idoneidad y necesidad exigen una optimización relativa a las posibilidades fácticas (se intenta evitar injerencias en los derechos fundamentales que son evitables sin detrimento de otros principios), en ellos, la ponderación no juega ningún papel. También señala que el subprincipio de necesidad –mandato de optimización del medio más benéfico– establece que el fin no pueda alcanzarse de otra manera que afecte menos al individuo; en tanto que el de idoneidad indica, que el medio elegido sea el más adecuado a las posibilidades fácticas, teniendo en cuenta el fin perseguido³⁰.

Sobre este punto, Ignacio Villaverde³¹ expresa que la exigencia de *necesidad o intervención mínima*, consiste en que la medida limitativa debe ser necesaria e imprescindible para alcanzar el fin perseguido con el límite, en el sentido de que no debe existir otro medio menos oneroso para lograrlo. La medida restrictiva no solo debe ser idónea, material y funcionalmente, para limitar el derecho en razón de su fundamento, sino que, además, de entre las posibles maneras de imponer la medida restrictiva, solo cabe elegir la forma o el medio que resulte menos gravosa para alcanzar aquella finalidad.

Por tanto, conforme al subprincipio de idoneidad, solo puede justificarse una medida a la luz de determinado fin, si ésta, en efecto, contribuye a su consecución, pero no si resulta indiferente o incluso contraria a la realización del fin propuesto.

Ahora, con el subprincipio de necesidad, se pretende frenar la tendencia a emplear los medios más contundentes e invasivos, para alcanzar el objetivo de la norma de un modo más eficaz³².

29 ÁLVAREZ Amaya, “¿Made in Mexico? El principio de proporcionalidad adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación ¿Migración a un mecanismo constitucional?” Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. p.365.

30 *Op cit.*, 2. P. 13-64.

31 VILLAVERDE Ignacio. “La resolución de conflictos entre derechos fundamentales. “El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional”. Primera edición. Serie de Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad. Editor Miguel Carbonell. Quito Ecuador. 2008, p.182.

32 LOPERA Mesa, Gloria Patricia. “Principio de Proporcionalidad y control de constitucionalidad de las leyes penales”. “El Principio de proporcionalidad y la interpretación Constitucional”. Primera Serie de Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad, Editor Miguel Carbonell. Quito Ecuador. Primera edición. 2008. p. 172.

ENSAYOS

Dimensiones de la facultad de inaplicación en el control de validez de las leyes electorales en México

Respecto al tercero de los elementos, el subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto, Alexy establece que se refiere a la optimización relativa a las posibilidades jurídicas y "...supone una interpretación estricta y restrictiva precisamente de las normas que aplican las restricciones a los derechos humanos"³³. Señala que éste es el campo de la ponderación del fin de la medida analizada y la afectación del derecho. El núcleo de la ponderación consiste en una relación que se denomina "ley de la ponderación" y que se puede formular de la siguiente manera:

"Cuando mayor sea el grado de no satisfacción o restricción de uno de los principios, tanto mayor deberá ser el grado de la importancia de la satisfacción del otro"³⁴, dicho de otra forma, "entre mayor afectación a un derecho, mayor tiene que ser la satisfacción del derecho que se busca proteger"³⁵.

Para Alexy, la ponderación puede dividirse en tres pasos: **Primero**. Es preciso definir el grado de la no satisfacción o de afectación de uno de los principios. **Segundo**. Se define la importancia de la satisfacción del principio que juega en sentido contrario. **Tercero**. Debe definirse si la importancia de la satisfacción del principio contrario justifica la restricción o la no satisfacción del otro³⁶.

Robert Alexy advierte que el primero y segundo pasos de la ponderación son análogos. Ambos consisten en establecer la importancia de los principios en colisión³⁷. Sin embargo, la importancia de los principios en colisión no es la única variable relevante en la ponderación. La segunda variable es el "peso abstracto" de los principios, el cual puede variar de acuerdo con la jerarquía de la fuente del derecho en que estén establecidos. También debe sumarse una tercera variable, que se refiere a la seguridad o certeza de las apreciaciones empíricas concernientes, al grado en que la medida analizada implica fácticamente la falta de satisfacción del primer principio y la satisfacción del segundo en las circunstancias del caso concreto³⁸.

Por ello propone que, para la ponderación, se utilice una fórmula de peso, empleando la medición tríadica convencional de valores: leve, media o grave. Sobre este particular, señala que no es un requisito *sine qua non* que se utilicen estas tres medidas, no sin antes advertir que "entre más grados o medidas se manejen, será más complicada la valoración"³⁹.

33 VÁZQUEZ, Daniel, *Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2016, p. 66.

34 ALEXY, Robert, "La fórmula de peso" "Principio de proporcionalidad y la interpretación Constitucional" Serie de Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad, Editor Miguel Carbonell. Quito Ecuador, Primera edición. 2008, p.15

35 *Op. cit.*, p. 67.

36 ALEXY, Robert. *Op. Cit.*

37 BERNAL, Carlos Pulido. "La racionalidad de la ponderación". "Principio de proporcionalidad y la interpretación Constitucional". Serie de Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad. Editor Miguel Carbonell. Quito Ecuador, Primera edición. 2008, p. 54

38 *Ibidem*.

39 *Op. Cit.*, pp. 22 y 23.

Con base en ello, se afirma que la dimensión de peso configura el núcleo de la ponderación. Ahí, siguiendo el pensamiento de dicho autor, se evalúa si la importancia de la satisfacción del segundo principio justifica la falta de satisfacción del primero. Cabe señalar, que se puede dividir el grado de afectación a un derecho determinado en tres rangos: leve, medio y grave. Evidentemente, estos grados de afectación son relativos al contexto establecido por el caso concreto. De lo anterior, se sigue que las vulneraciones leves de un derecho fundamental, ceden ante la protección media y grave de otro derecho fundamental, y las medias cederán ante las graves.

Finalmente, la obligación de argumentar considerada como tercer elemento de la estructura de la ponderación, opera cuando el resultado de la aplicación de la fórmula del peso es idéntico; solo entonces el operador jurídico tendrá que decantarse por alguno de los principios, a través de la argumentación en la que exprese claramente las razones que justifican su decisión.

DIMENSIONES DE LA FACULTAD DE INAPLICACIÓN

Como se refirió líneas arriba, dentro de los grados de control de validez de las leyes electorales, se prevé, como última instancia, la posibilidad de inaplicar una norma, previo agotamiento de las alternativas de la interpretación conforme y observando el bloque de constitucionalidad, cuando ésta resulte contraria a la Constitución o a los tratados internacionales y, siempre y cuando la misma no supere el test de proporcionalidad.

Tal circunstancia, de conformidad con lo expuesto por la Scjn en el expediente Varios 912/2010, fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la vigencia efectiva de los derechos humanos⁴⁰.

Cabe recordar que previo a la reforma a la Constitución en el año 2007, el Tepjf no podía ejercer un control de constitucionalidad de las leyes electorales; sin embargo, los asuntos seguían ingresando a la justicia electoral en temas que, de manera gradual, se acercaban a las necesidades de una sociedad que buscaba un tribunal constitucional especializado en la materia electoral⁴¹. Ante dicha necesidad, es que en la citada reforma se otorgó al Tepjf la facultad de inaplicar normas en la materia, es decir, pasó de ser un órgano encargado de resolver sobre la legalidad y constitucionalidad de los actos o resoluciones emitidos por las autoridades electorales⁴², a un Tribunal que cuenta con el mecanismo para inaplicar leyes electorales que sean contrarias a la Constitución o a los tratados internacionales.

40 Bustillo Marin, Roselia, *El Control de convencionalidad: La idea del bloque de constitucionalidad y su relación con el control de constitucionalidad en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, [en línea] [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2016], p. 21., disponible en: http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Control_de_Convencionalidad.pdf.

41 Nieto Castillo, Santiago, *Control de convencionalidad y reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, p. 68.

42 Luna Ramos, Margarita B. *Estudios Sobre la Reforma Electoral 2007. Hacia un Nuevo Modelo. E Control –constitucional de las Leyes a Cargo del TEPJF*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 1ra Edición, Noviembre 2008, Ciudad de México, p. 400.

ENSAYOS

Dimensiones de la facultad de inaplicación en el control de validez de las leyes electorales en México

Al respecto, la Sala Superior diferencia, en aras de garantizar la tutela judicial efectiva de la supremacía constitucional electoral, dos casos en los que se puede analizar la inaplicación o desaplicación de una norma⁴³.

Por un lado se tiene la *expresa*, la cual se suscita al referir el precepto cuyos efectos no se observarán en el caso concreto, delimitando de forma clara los alcances de la citada desaplicación; por otro lado, se prevé la desaplicación *implícita*, la cual ocurre cuando sin establecer que se inaplica un precepto, en los hechos, como consecuencia directa de las consideraciones que sustentan la decisión, se deja de observar el mismo, lo que conduce a que materialmente se le sustraiga del orden jurídico vigente o se le prive de efectos para dar solución al caso concreto controvertido⁴⁴. Tal criterio tiene sustento en la jurisprudencia 32/2009, emitida por la Sala Superior, de rubro “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL”⁴⁵.

En ese sentido, a fin de establecer las dimensiones de la facultad de inaplicación de una norma, es necesario atender a la naturaleza de los efectos que puede traer consigo, dentro de los cuales se encuentran, al menos, los siguientes:

A. ERGA OMNES

Cuando se establece un alto grado de control de constitucionalidad, el operador cuenta con la facultad de expulsar con efectos generales a la norma interna que estime inválida, la cual está reservada para los juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad⁴⁶. Respecto a este punto cabe recordar lo citado por Raúl Montoya Zamora:

Recordemos que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no tiene facultades para hacer una declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales, empero, por virtud de la obligatoriedad de la jurisprudencia que emite, que resulta prácticamente obligatoria para todas las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, ya sean federales o locales, se tiene que al emitirse jurisprudencia, se desencadenan efectos *erga omnes*, respecto de la norma estimada inconstitucional⁴⁷.

43 Pérez Maldonado, Valeriano, “Control de constitucionalidad electoral. Una aproximación jurisprudencial” en PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo y MUNIVE PÁEZ, Manuel Alexandro, Obra jurídica enciclopédica. En homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su primer centenario, México, Editorial Porrúa, S. A., de C. V., Vol. “Derecho Electoral” [GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (Coord. del Volumen)], 2013, p. 443.

44 *Ibídem*.

45 Consultable en la *Compilación 1997-2013 de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, pp. 630 -632.

46 Carbonell, Miguel. Introducción General al Control de Convencionalidad, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3271/11.pdf>, p. 87.

47 Montoya Zamora, Raúl. *El Nuevo Paradigma del Control de la Constitucionalidad en Materia Electoral*, México, Flores

B. INTER PARTES (ENTRE PARTES O PARTICULARES)

De conformidad con el artículo 99 constitucional, las sentencias mediante las cuales el Tepjf inaplique alguna norma por resultar contraria a la Constitución o tratados internacionales, tendrán efectos al caso concreto, es decir, únicamente tendrá efectos para las partes que hubiesen formado parte del juicio o recurso que originó la inaplicación de una norma.

En este sentido, la Sala Superior sentó criterio en la jurisprudencia 35/2013, de rubro “INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN”⁴⁸, en el sentido de que sus salas están facultadas para resolver la no aplicación de leyes electorales cuando resulten contrarias a la Constitución, en cuyas sentencias los efectos se limitarán al caso concreto sometido al conocimiento y resolución, lo que evidentemente no permite los efectos generales de la declaratoria de inconstitucionalidad.

Sin embargo, en razón de que las leyes electorales son susceptibles de control de su constitucionalidad, la facultad de inaplicación se puede ejercer con motivo de cualquier acto de aplicación de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona. Es decir, el derecho a plantear la inconstitucionalidad de una norma no opera ni se agota con motivo del primer acto de aplicación, en la medida que no existe disposición legal que lo ordene en dicho sentido⁴⁹.

C. INTER COMUNIS (ENTRE COMUNES)

La Sala Superior en la sentencia recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1191/2016⁵⁰ estableció que cuando se declara la inconstitucionalidad o inconveniencia de una norma se reconocen efectos diferenciados en función de la propia determinación judicial atendiendo al grado de vinculación respecto a las partes en el proceso y de quienes no lo han sido.

Dicho en otras palabras, la materia esencial en este tipo de sentencias es que sus efectos no se limitan a las partes que acudieron al juicio⁵¹, sin que ello signifique que se haga extensivo a la generalidad de la población, ya que se trata de un contexto específico en que pueden concurrir diferentes personas que se encuentran en la misma circunstancia fáctica y en una situación jurídica común, generada por la aplicación de un determinado conjunto de normas y principios jurídicos.

Editor y Distribuidor, 2012, p. 194.

48 Consultable en: Santos Contreras, Alejandro (Comp.), La Creación Jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016, pp. 63 y 64.

49 Op. Cit. Pérez Maldonado, Valeriano, p. 444.

50 En la citada sentencia se amplió el efecto respecto a la inaplicación de dos normas que regulaban el registro de los candidatos a la gubernatura en el estado de Puebla.

51 El efecto amplio de las sentencias, ha sido reconocido por la Corte Constitucional de Colombia.

ENSAYOS

Dimensiones de la facultad de inaplicación en el control de validez de las leyes electorales en México

Tales efectos obedecen a la finalidad de garantizar el derecho a la igualdad entre las personas a las que se les conculcan sus derechos humanos, específicamente, de quienes a pesar de encontrarse en la misma situación no presentaron la acción protectora. En esos casos, se deberán atender a las condiciones siguientes: i. Que se trate de personas en la misma situación jurídica; ii. Exista identidad en los derechos vulnerados o que pueden verse afectados; iii. Exista una circunstancia fáctica similar respecto del hecho generador de la vulneración alegada; y iv. Exista identidad de la pretensión.

Como se ve entonces, el punto medular radica en los efectos, al exterior, de las sentencias que inapliquen una norma.

D. INAPLICACIÓN POR IMPOSIBILIDAD DE LOS DESTINATARIOS DE LA NORMA DE CUMPLIR CON EL SUPUESTO JURÍDICO

En otro orden, es importante señalar que existe un caso excepcional cuando se determina no aplicar una norma que, por sí misma, no resulta contraria a la Constitución ni a los tratados internacionales, sino que su inaplicación atiende a circunstancias anormales⁵², no previstas en la normatividad, para lo cual se deberá buscar una solución con base en los principios generales rectores en la materia de que se trate y efectuar un análisis de la norma en relación con dichos principios y con el hecho fáctico de aplicación.

Claro ejemplo de lo anterior, se presentó cuando la Sala Regional Xalapa del Tepjf, en el juicio de revisión constitucional electoral SX-JRC-34/2016, inaplicó una disposición legal, toda vez que de no haberlo hecho así se hubiese restringido indebidamente el derecho político-electoral del justiciable a ser votado, al ser fácticamente imposible dar cumplimiento a lo ordenado por la disposición jurídica que era aplicable al caso concreto.

Dimensiones de la facultad de inaplicación en materia electoral a partir del control concreto de constitucionalidad y convencionalidad

Una vez expuesto lo anterior, las dimensiones que puede adquirir el ejercicio de la facultad de inaplicación, según los criterios adoptados por las salas del Tepjf, son las siguientes⁵³:

52 En ese sentido ha sido criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis CXX/2001, de rubro: "LEYES. CONTIENEN HIPÓTESIS COMUNES, NO EXTRAORDINARIAS". Consultable en la Compilación 1997-2013 de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, pp. 630 -632.

53 Hasta el 20 de octubre de 2016 la Sala Superior ha resuelto 43 juicios en los que ha determinado la inaplicación de una norma; Sala Guadalajara, 17; Sala Monterrey, 16; Sala Xalapa, 7; Sala Ciudad de México, 26; Sala Toluca, 11 y la Sala Regional Especializada, 1. La información detallada de los asuntos en que se ha declarado la inaplicación de normas electorales se encuentra disponible en la página de internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la liga siguiente: http://www.te.gob.mx/informacion_judicial/estadistica/pdf/ReporteInaplicacion.pdf.

- i. Cuando se inaplica una norma que es contraria a la Constitución o Tratados Internacionales, pero únicamente tendrá efectos respecto de las partes que formaron parte del juicio o recurso que originó dicha inaplicación.
- ii. Cuando se inaplica una norma que es contraria a la Constitución o Tratados Internacionales, pero que los efectos de la misma serán extensivos a los demás ciudadanos que se encuentren en la misma situación de la norma que se inaplicó al caso concreto.
- iii. Cuando se inaplica una norma que *per se* no resulta ser contraria a la Constitución ni Tratados Internacionales, pero existe una imposibilidad fáctica para llevar a cabo su exacto cumplimiento.

Debe subrayarse que los casos antes enumerados, obedecen a la atribución conferida en el artículo 99, párrafo sexto, constitucional, que otorga a las salas del Tepjf la facultad de resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución, limitándose al caso concreto sobre el que verse el juicio; debiendo aclararse que, en tratándose de los efectos *inter comunis*, se considera que al atenderse no a la persona que promueve sino a la situación jurídica en que se encuentra, no se rebasan ni se exceden los parámetros a que se refiere la disposición constitucional anotada, ya que es el caso concreto y el derecho a la igualdad, los que circunscriben los alcances de la sentencia correspondiente.

RETOS Y PROSPECTIVA DE LA FACULTAD DE INAPLICACIÓN

En congruencia con la vocación garantista⁵⁴ del Tepjf que le llevó a sostener en el año de 1998 que su jurisdicción comprendía la facultad de inaplicar leyes secundarias contrarias a la Constitución y a realizar ejercicios de control de convencionalidad, la Sala Superior recientemente decidió modular los efectos de la inaplicación haciéndola extensiva a sujetos que no acudieron al juicio en cuestión, pero que se encuentran en la misma situación jurídica y fáctica respecto del hecho generador de la vulneración alegada, al reconocer a la inaplicación, los efectos *inter comunis*.

En efecto, al resolver el expediente SUP-JDC-1191/2016, la Sala Superior, siguiendo la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional de Colombia⁵⁵ determinó que los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o inconventionalidad de una norma en materia electoral no necesariamente se limitan a las partes que intervinieron en el proceso judicial, sino que éstos pueden hacerse extensivos a quienes no acudieron a juicio. La propia ejecutoria aclaró que la inaplicación se limita al “caso concreto” en un sentido material, es decir, respecto a una

54 Cfr. Terrazas Salgado, *Op. Cit.*, pp. 193 y 194.

55 También se reconoce como precedente, en la propia sentencia, la ejecutoria emitida por la Sala Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SDF-JDC-302/2014.

ENSAYOS

Dimensiones de la facultad de inaplicación en el control de validez de las leyes electorales en México

situación concreta que puede ser común a diversos ciudadanos y no solo en relación con el que interpuso el juicio de donde deriva la determinación de inaplicación⁵⁶.

Todo lo anterior sirve para evidenciar la trayectoria garantista que ha seguido el Tepjf y también para prever los posibles cauces que seguirá el ejercicio del control de validez que tiene conferido.

En este orden, conviene precisar que, el hecho de que la Sala Superior aprobara una tesis con base en el criterio de que la inaplicación de una disposición inconstitucional o inconveniente puede tener efectos en relación con personas que no acudieron a juicio, puede significar la posibilidad de que en corto tiempo se reitere dicho criterio y adquiera el carácter de jurisprudencia, con lo cual sería obligatorio para las autoridades electorales de todo el país, considerando que las autoridades administrativas carecen de facultades para inaplicar normas⁵⁷.

Aún si dicho criterio no llegara a constituirse en jurisprudencia, siguiendo el modelo de la Sala Superior, podría no existir impedimento para que los tribunales locales comenzaran a modular los efectos de las sentencias en las que ejerce el control difuso de convencionalidad.

De esta manera, el criterio sostenido por la Sala Superior es relevante, porque refleja una posición de vanguardia, que es acorde con el nuevo paradigma constitucional de protección de los derechos humanos, porque el criterio en comento fortalece los principios de igualdad, de acceso a la justicia y de equidad en la contienda electoral.

Sin embargo, en un escenario en que la adopción del efecto *inter comunis* se fuera replicando, se generará la posibilidad de que la Scjn defina si la facultad de inaplicar una disposición contraria a la constitución puede tener tales efectos.

Un dato a considerar en este ejercicio prospectivo, es que el efecto *inter comunis* ha sido poco frecuente por parte de la Corte Constitucional Colombiana⁵⁸; en parte, porque este alcance se ha justificado en la medida en que se evidencia “la necesidad de evitar que la protección de derechos fundamentales del accionante se realice paradójicamente en detrimento de derechos igualmente fundamentales de terceros que se encuentran en condiciones comunes a las de

56 De la sentencia en cita derivó la tesis LVI/2016 de rubro: DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES. REQUISITOS PARA QUE PRODUZCA EFECTOS PARA QUIENES NO INTERVINIERON EN EL PROCESO. Aprobada en sesión de la Sala Superior celebrada el 22 de junio de 2016.

57 Véase la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, p. 1097.

58 Cfr. González Manrique, Uriel (Coord.), “Innovación jurisprudencial del derecho procesal constitucional colombiano: Efectos de sentencias inter pares e inter comunis”, *Revista Principia Juris* [en línea], Vol. 21, Núm. 21, 2014, p. 187. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2016] Disponible en: <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/928/903>.

aquel frente a la autoridad o particular accionado”⁵⁹, de suerte que la protección del derecho de los accionantes pueda derivar en la afectación de los derechos de quienes no acudieron a juicio, pero se encuentran en la misma situación fáctica y jurídica.

Por tanto, podría ser también que la modulación de efectos tampoco tuviera una aplicación recurrente, considerando que difícilmente se encontrarán escenarios en los que la protección de derechos político-electorales de una persona redunde en la afectación de los de otros sujetos.

Otro escenario de la evolución del control de validez de las normas en materia electoral que sería conveniente explorar es el de la declaratoria general de inconstitucionalidad en este ámbito. Como es sabido, el 6 de junio de 2011 se publicó la reforma a diversas disposiciones constitucionales que contienen las bases del juicio de amparo, de entre las que destaca la institución de la declaratoria general de inconstitucionalidad.

En virtud de tal reforma, la fracción II del artículo 107 constitucional, así como su ley reglamentaria instituyó un mecanismo a cargo de la Scjn para declarar la invalidez, con efectos generales, de normas cuya inconstitucionalidad ha sido declarada mediante jurisprudencia por reiteración, siguiendo las formalidades y procedimientos establecidos en la ley.

Al respecto, la Sala Superior del Tepjf ha reconocido en jurisprudencia que la inaplicación de leyes consideradas inconstitucionales no permite los efectos generales de la declaración de inconstitucionalidad, por lo que las leyes en la materia son susceptibles de control tantas veces como sean aplicadas⁶⁰.

La solución anticipada a la problemática que dio origen a esa jurisprudencia podría ser la institución de un mecanismo similar a la declaratoria general de inconstitucionalidad; pero, en todo caso, se estima que este mecanismo solo podría provenir de una reforma constitucional y legal que dé, por ejemplo, un efecto útil a la obligación de la Sala Superior de informar a la Scjn de los asuntos en que se actualizó la inaplicación.

CONCLUSIONES

Como resultado de todo lo anteriormente explicado, se puede arribar al menos, a las consideraciones siguientes:

59 Corte Constitucional de Colombia, sentencias SU-1023/01 y T-1231/01. Disponibles en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-1231-01.htm>.

60 Tesis XXXIII/2009 de rubro: INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN. Consultable en *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Vol. 2, T. I, pp. 1266 y 1267.

ENSAYOS

Dimensiones de la facultad de inaplicación en el control de validez de las leyes electorales en México

En la actualidad, la facultad de inaplicación de las leyes electorales al caso concreto, adquiere especial relevancia como una herramienta fundamental para que todos los tribunales electorales del país, cumplan su misión de proteger y restituir los derechos humanos que hubieran sido vulnerados a los justiciables.

Todas las dimensiones que ha adoptado la facultad de inaplicación de las leyes electorales, encuentran soporte en el mandato constitucional de que las sentencias se limiten al caso concreto sobre el que versa el juicio o recurso, conforme a lo previsto en el párrafo sexto del artículo 99 de la Ley Fundamental.

Conviene explorar la posibilidad de que se reconozca en nuestro sistema jurídico, un mecanismo similar a la declaratoria general de inconstitucionalidad de las leyes electorales, ya que una de sus fuentes reside en lo que al caso interesa, en la presencia de casos concretos que así lo justifiquen.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA

AGUILAR SÁNCHEZ, José Antonio Abel, “Aplicación del test de proporcionalidad en la justicia constitucional en materia electoral en México”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Cuarta Época, vol. 1, número 16, julio-diciembre 2015.

ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

ALVEZ, Amaya, “¿Made in México? El principio de proporcionalidad adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación ¿Migración a un mecanismo constitucional?”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo LX, número 253, enero-junio 2010.

ARAÚJO RENTERÍA, Jaime, “Los métodos judiciales de ponderación y coexistencia entre derechos fundamentales. Crítica”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideo, Uruguay, Fundación Konrad-Adenauer, Año 12, 2006.

BUSTILLO MARÍN, Roselia, *El Control de convencionalidad: La idea del bloque de constitucionalidad y su relación con el control de constitucionalidad en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, [en línea] [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2016], disponible en: http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Control_de_Convencionalidad.pdf.

CABALLERO OCHOA, José Luis, “La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona (artículo 1º, segundo párrafo de la Constitución)”, en Carbonell Sánchez, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro (Coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: Un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011.

- CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, "El principio de proporcionalidad y los derechos humanos", *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*, Quito, Miguel Carbonell Editor, 2008, Serie de Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad.
- "Introducción General al Control de Convencionalidad" en GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl y VALADÉS, Diego (Coords.), *El Constitucionalismo Contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídica-UNAM, 2013.
- DÍEZ GARGARI, Rodrigo, "Principio de proporcionalidad, colisión de principios y el nuevo discurso de la Suprema Corte", *Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, número 26, enero-junio de 2012.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2009.
- FIGUEROA ÁVILA, Enrique, "Controles de constitucionalidad, de convencionalidad y de legalidad. Hacia un nuevo modelo de impartición de la justicia electoral", *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Cuarta Época, Vol. 1, Núm. 9, Enero-Junio de 2012.
- GARCÍA FIGUEROA, Alfonso J., *Interpretación conforme a la Constitución: antinomias y lagunas: caso Hank Rhon*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.
- GONZÁLEZ MANRIQUE, Uriel (Coord.), "Innovación jurisprudencial del derecho procesal constitucional colombiano: efectos de sentencias inter pares e inter comunis", *Revista Principia Iuris* [en línea], Vol. 21, Núm. 21 (2014) [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2016], disponible en: <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/928/903>.
- KUHLEN, Lothar, *La interpretación conforme a las leyes penales*, Madrid, Editorial Marcial Pons, 2012.
- HERRERÍAS CUEVAS, Ignacio F., y DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos, *El control de convencionalidad y constitucionalidad. Sentencias que han marcado un nuevo paradigma 2007-2012*, México, Editorial Ubijus, 2012.
- HUERTA OCHOA, Carla, *Conflictos Normativos*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas-UNAM, 2008.
- LOPERA MESA, Gloria Patricia, "Principio de Proporcionalidad y control de constitucionalidad de las leyes penales", *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*, Quito, Miguel Carbonell Editor, 2008, Serie de Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad.
- LUNA RAMOS, Margarita B., "Hacia un Nuevo Modelo de control constitucional de las leyes a cargo del TEPJF", en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (Coords.), *Estudios Sobre la Reforma Electoral 2007*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

ENSAYOS

Dimensiones de la facultad de inaplicación en el control de validez de las leyes electorales en México

- MONTOYA ZAMORA, Raúl, *El Nuevo Paradigma del Control de la Constitucionalidad en Materia Electoral*, México, Flores Editor y Distribuidor, S. A. de C. V., 2012.
- NIETO CASTILLO, Santiago, *Control de Convencionalidad y la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Control de la Convencionalidad en Materia Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral.
- PÉREZ MALDONADO, Valeriano, “Control de constitucionalidad electoral. Una aproximación jurisprudencial” en PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo y MUNIVE PÁEZ, Manuel Alexandro, *Obra jurídica enciclopédica. En homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su primer centenario*, México, Editorial Porrúa, S. A., de C. V., Vol. “Derecho Electoral” [GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (Coord. del Volumen)], 2013.
- PULIDO BERNAL, Carlos, “La racionalidad de la ponderación”, *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*, Quito, Miguel Carbonell Editor, 2008, Serie de Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad.
- SANTOS CONTRERAS, Alejandro (Comp.), *La Creación Jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.
- TERRAZAS Salgado, Rodolfo y SÁNCHEZ ÁVILA, Rosa María, “Antecedentes, evolución y perspectivas de la facultad para determinar la no aplicación de leyes inconstitucionales en materia electoral”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Cuarta Época, Vol. 1, número 7, 2011.
- VÁZQUEZ, Daniel, *Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2016.
- VILLAVERDE Ignacio, “La resolución de conflictos entre derechos fundamentales”, *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*, Quito, Miguel Carbonell Editor, 2008, Serie de Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad.

JURISPRUDENCIA Y TESIS

- Tesis P./J. 25/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XV, junio de 2002; rubro: LEYES ELECTORALES, LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.
- Tesis P./J. 144/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. Época, Pleno, Tomo XXII, noviembre de 2005; rubro: FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES, PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.

- Tesis 1a. CCXIV/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Primera Sala, Libro XXII. Tomo 1, julio de 2013; rubro: DERECHOS HUMANOS. INTERPRETACIÓN CONFORME, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- Tesis 2a. CIV/2014, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014; rubro: CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO.
- Jurisprudencia 32/2009, *Compilación 1997-2013 de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1; rubro: RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL.
- Tesis CXX/2001, *Compilación 1997-2013 de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1; rubro: LEYES. CONTIENEN HIPÓTESIS COMUNES, NO EXTRAORDINARIAS.
- Tesis XXXIII/2009, *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Vol. 2, T. I; rubro: INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN.
- Tesis XXI/2016, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Año 9, Número 18, 2016; rubro: CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE NORMAS ELECTORALES. MÉTODO PARA DETERMINAR LA REGULARIDAD DE UNA NORMA QUE INSTRUMENTA UN DERECHO HUMANO.
- Tesis XXII/2016, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 27, Tomo I, febrero de 2016; rubro: CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. LAS AUTORIDADES JUDICIALES, PREVIO A LA INAPLICACIÓN DE LA NORMA EN ESTUDIO, DEBEN JUSTIFICAR RAZONADAMENTE PORQUE SE DESTRUYÓ SU PRESUNCIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD.
- Tesis LVI/2016, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Año 9, Número 18, 2016; rubro: DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES. REQUISITOS PARA QUE PRODUZCA EFECTOS PARA QUIENES NO INTERVINIERON EN EL PROCESO.