



# **UNIVERSIDAD PANAMERICANA**

**Facultad de Derecho**

**Posgrado en Derecho**

**Maestría en Derecho Procesal Constitucional**

---

**“TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE  
LA FEDERACIÓN. EXCESIVO ACTIVISMO JUDICIAL  
EN LA AMPLIACIÓN DE SU COMPETENCIA”**

Tesis que para obtener el grado de  
**Maestra en Derecho Procesal Constitucional**

Sustenta la

**Lic. Laura Alejandra Trueba Fernández**

Director de la Tesis

**Dr. José Ramón Cossío Díaz**

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>CAPÍTULO UNO</b> .....	11
<b>Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación</b> .....	11
<b>I. Antecedentes. Desde el Tribunal de lo Contencioso Electoral hasta las reformas constitucionales y legales de 2014</b> .....	11
1. A manera de introducción .....	11
2. Un tribunal de carácter administrativo para resolver las controversias electorales .....	12
3. El Tribunal Federal Electoral .....	18
4. El Tribunal Electoral se integra al Poder Judicial de la Federación .....	26
a. De 1996 al año 2002.....	27
b. De 2002 a 2007.....	41
c. De 2007 a 2011 .....	42
d. De 2011 a la fecha.....	46
<b>II. Atribuciones del TEPJF</b> .....	50
1. Constitucionales .....	50
a. Las estrictamente jurisdiccionales .....	50
b. Administrativas .....	57
c. Reglamentarias.....	57
2. Legales .....	58
<b>III. ¿Qué es la materia electoral? El intrincado camino para la procedencia de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad</b> .....	59
1. ¿Cómo se define la materia electoral por la doctrina?.....	60
2. La materia electoral para el TEPJF .....	63
a. ¿Qué es materia electoral para el TEPJF?.....	63
i. Lo que no corresponda a la SCJN.....	63
ii. Los derechos inherentes al ejercicio al cargo .....	64
iii. Las omisiones legislativas .....	64
iv. Los decretos legislativos de naturaleza administrativa electoral .....	64
b. ¿Qué no es materia electoral para el TEPJF?.....	65
i. La organización de los ayuntamientos .....	65
ii. La integración de las comisiones legislativas .....	65
iii. Los efectos derivados de imposición de sanciones administrativas.....	66

iv. La suspensión de derechos electorales por causas penales.....	66
v. Los actos vinculados con la revocación de mandato.....	66
vi. Las sanciones administrativas a magistrados locales.....	67
vii. Nombramiento de gubernaturas interinas.....	67
3. La materia electoral para la SCJN .....	68
a. En controversias constitucionales .....	68
b. En acciones de inconstitucionalidad .....	73
<b>CAPÍTULO DOS.....</b>	<b>77</b>
<b>CRITERIOS Y SENTENCIAS QUE HAN AMPLIADO INDEBIDAMENTE LA COMPETENCIA DEL TEPJF.....</b>	<b>77</b>
<b>I. Control constitucional. Sentencias <i>inter partes</i> del TEPJF versus sentencias <i>erga omnes</i> de la SCJN .....</b>	<b>77</b>
1. A manera de introducción .....	77
2. Sistema de control constitucional en México .....	78
a. Sistemas de control constitucional .....	78
b. Diferencias esenciales entre el control concentrado-abstracto respecto del control difuso-concreto .....	81
i. El sistema difuso.....	81
ii. El sistema concentrado.....	83
c. ¿Cuál es el sistema de control constitucional en México? .....	86
3. El control constitucional de la SCJN .....	90
a. El ejercicio de regularidad constitucional a partir de las sentencias en acciones de inconstitucionalidad .....	90
b. Aspectos diversos en los cuales la SCJN impone su carácter de tribunal constitucional frente al TEPJF.....	96
i. Jurisprudencia obligatoria. El TEPJF no puede inaplicarla .....	96
ii. La opinión del TEPJF en acciones de inconstitucionalidad no es vinculante para la SCJN .....	98
iii. La SCJN resuelve las contradicciones de criterios que pudieran existir con el TEPJF.....	99
iv. La SCJN puede resolver controversias entre órganos del TEPJF .....	101
4. El control constitucional del TEPJF .....	104
a. ¿Cómo ejerce control constitucional el TEPJF?.....	105
b. ¿Cómo ha entendido el TEPJF su facultad de control constitucional difuso? .....	108
i. La inconstitucionalidad de leyes se puede plantear en cada acto .....	108

ii. Los actos de aplicación inminente permiten la impugnación de la norma....	109
iii. El TEPJF está facultado para determinar los efectos de la inaplicación de leyes.....	109
iv. Las salas regionales del TEPJF no pueden inaplicar jurisprudencia de la Sala Superior.....	111
5. Ahora sí, ¿cómo ha invadido el TEPJF el ejercicio de control constitucional con efecto erga omnes? .....	112
<b>II. Revocación del mandato. El pretendido control por parte del TEPJF. ....</b>	<b>130</b>
1. Precisión del tema.....	130
2. Revocación del mandato como forma de control de los servidores públicos electos popularmente .....	134
3. ¿Cómo ha estudiado la SCJN la revocación de mandato? .....	138
4. ¿Cómo el TEPJF comprendió la revocación de mandato a la materia electoral? .....	144
a. La jurisprudencia del TEPJF.....	144
b. La sentencia dictada en el recurso de reconsideración SUP-REC-6/2016 y acumulado.....	146
c. Cuando la SCJN se negó a conocer de este caso .....	154
d. Algunas reflexiones en torno a la sentencia de la SCJN .....	159
<b>III. JUICIO POLÍTICO. EL TEPJF COMO ÓRGANO REVISOR DE LAS RESOLUCIONES DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA.....</b>	<b>170</b>
1. ¿Qué es el juicio político?.....	170
2. Regulación actual del juicio político en México. ....	173
a. Normativa constitucional vigente.....	173
b. El trámite del juicio político. ....	174
i. La instrucción. ....	175
ii. La resolución .....	175
c. El juicio político previsto en México en perspectiva.....	176
i. En cuanto a la naturaleza. ....	176
ii. En cuanto a su eficacia .....	176
3. Criterios de la SCJN en materia de juicio político .....	180
a. Por regla, el juicio de amparo es improcedente para impugnar actos y resoluciones vinculadas con el juicio político .....	180
b. La controversia constitucional es el medio para conocer ciertos actos y resoluciones emitidos en juicio político .....	184

4. Sentencia del TEPJF dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-259/2917. Un caso más de invasión de atribuciones del TEPJF respecto de la competencia de la SCJN. ....	191
a. Contexto del asunto .....	191
b. ¿Cómo justificó su competencia el TEPJF? .....	191
c. ¿Qué se resolvió en el fondo del asunto? .....	195
d. El asunto llegó a la SCJN .....	197
e. Si se presenta una segunda oportunidad, no la desperdicias .....	202
<b>IV. CÓMO EL TEPJF CONOCE DE CONFLICTOS PRESUPUESTALES ENTRE ÓRGANOS E INVADE ATRIBUCIONES DE LA SCJN EN MATERIA DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.....</b>	<b>207</b>
1. A manera de introducción.....	207
2. Antecedentes .....	208
3. Definición de las controversias constitucionales.....	215
4. Distintos tipos de conflictos en las controversias constitucionales.....	220
a. Controversias internas y externas .....	220
b. Conflictos por el tipo de competencia.....	221
c. Clasificación de conformidad con la pretensión.....	222
5. La legitimación en las controversias constitucionales .....	225
6. La legitimación en materia electoral.....	231
7. El TEPJF empieza a conocer de conflictos entre órganos, entre otros de naturaleza presupuestaria, lo cual invade las facultades de la SCJN en materia de controversias constitucionales .....	238
a. Caso Veracruz.....	238
b. Caso Veracruz 2ª parte.....	241
c. Los tribunales electorales locales también tienen un tribunal que los proteja .....	245
8. Los institutos y tribunales locales como sujetos legitimados para promover controversias constitucionales .....	249
a. Sí, el Tribunal Electoral de Morelos primero acudió a la SCJN.....	250
b. El Instituto Electoral de Veracruz, otra víctima de la SCJN .....	251
<b>Conclusiones.....</b>	<b>258</b>

## INTRODUCCIÓN

¡Desorden constitucional! Tal vez se lea un tanto alarmista, pero exactamente eso ocurre en el país. O, mejor dicho, en realidad existe un desconcierto sobre el modelo de control de la Ley Suprema.

Hace unos años, antes de dos mil siete y, en especial dos mil once, en nuestro país ninguna duda había sobre cuál era el órgano competente para ejercer el máximo control de la regularidad constitucional. En efecto, antes de esos años, correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidir en definitiva sobre la interpretación y aplicación directa de la Constitución. Asimismo, era el órgano garante para decidir sobre la constitucionalidad de las leyes secundarias.

En efecto, la situación prevaleciente anterior a dos mil siete evidenciaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el único tribunal constitucional y, en esencia, el órgano concentrado para conocer de los medios por antonomasia de control, a saber, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional. Ello permitía al citado órgano jurisdiccional decidir sobre la existencia de violaciones a la Constitución federal, casos en los cuales determinaba la expulsión del sistema jurídico de las normas cuestionadas.

De igual manera, el Poder Judicial de la Federación, por conducto de los juzgados de distrito y de los tribunales colegiados de circuito, se constituía como el poder encargado de tutelar los derechos humanos mediante el juicio de amparo.

De esta manera, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los tribunales colegiados de circuito y a los juzgados de distrito, todos como órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, les correspondía de manera exclusiva ejercer el control constitucional en nuestro país.

Sin embargo, el modelo prevaleciente tuvo una primera sacudida en el año mil novecientos noventa y seis, fecha en la cual se decide incorporar la materia electoral en el conocimiento y resolución del Poder Judicial de la Federación.

Con antelación al mencionado año, los conflictos electorales eran resueltos, según la época respectiva, por el Tribunal de lo Contencioso Electoral y con el Tribunal Federal Electoral, órganos jurisdiccionales *sui generis*, porque no estaban incorporados en alguno de los Poderes de la Unión. En materia de control constitucional, esos órganos jurisdiccionales carecían de competencia para decidir sobre la constitucionalidad de normas.

Sin embargo, para el año de mil novecientos noventa y seis, con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, se otorgaron a éste una serie de facultades a partir de las cuales se supuso, por los entonces magistrados electorales, la existencia de otro órgano con atribuciones de regularidad constitucional.

Lo anterior, porque el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación era competente, al igual que en la actualidad, para conocer y resolver de dos medios de impugnación: el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral. El primero, como su denominación lo indica, tiene como propósito la tutela de los derechos de votar, ser votado, asociación y afiliación, considerados convencionalmente como derechos humanos. El segundo, por su parte, esencialmente tiene como finalidad revisar las actuaciones de las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales de las entidades federativas.

Ambos medios de impugnación fueron considerados como auténticas formas de control constitucional, en razón del objeto de control en los mismos (los derechos políticos y la regularidad en la actuación de las autoridades electorales estatales).

Fue esto lo que provocó la primera sacudida en nuestro actual modelo de control constitucional y generó una ola que a la fecha no tiene una clara perspectiva. Esto,

porque tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales colegiados de circuito y los juzgados de distrito dejaron de ser los únicos órganos jurisdiccionales con facultades de control constitucional. En cambio, a partir de esa fecha, el Tribunal Electoral se pretendía alzar como un nuevo y exclusivo tribunal constitucional en esa materia.

Por supuesto, en forma alguna era clara la competencia del Tribunal Electoral para ejercer control de la Constitución. Tan era dudosa la atribución que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo que intervenir para delimitar las facultades en ese aspecto.

Así, mediante una serie de tesis de jurisprudencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en el año dos mil, que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carecía de competencia para ejercer control constitucional.

Ese hecho es el primer antecedente en el cual el Alto Tribunal tuvo que intervenir para decidir cuál es la competencia de otro órgano jurisdiccional y sus límites. Con ello pareció que el desorden había finalizado y el control de constitucionalidad sólo podía ser ejercido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales colegiados de circuito y los juzgados de distrito.

Empero, la situación estaba lejos de terminar. La segunda sacudida ocurrió en dos mil siete, cuando mediante una reforma constitucional se facultó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación inaplicar normas electorales al caso concreto.

Con esa nueva atribución, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se instituía como un órgano de control constitucional, pero sólo para inaplicar leyes al caso concreto, es decir, con efectos vinculantes para las partes en el respectivo proceso.

Esa facultad fue novedosa en aquel entonces, porque los tradicionales órganos de control constitucional tuvieron un nuevo integrante, a saber, el Tribunal Electoral federal. Así, si bien aún correspondía al Poder Judicial de la Federación el

monopolio de la regularidad constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales colegiados de circuito y los juzgados de distrito dejaron de ser los únicos.

Sin embargo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carecía de la técnica y experiencia para ejercer esa nueva atribución, lo cual ha provocado, precisamente, el desorden en el control de la regularidad constitucional.

Una tercera sacudida aconteció en el año dos mil once, fecha en la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandonó la jurisprudencia con la cual se reconoció al Poder Judicial de la Federación el monopolio del control constitucional. De esa manera, todos los jueces del país podían verificar la regularidad de normas secundarias y, de ser el caso, inaplicarlas al caso concreto.

Estas dos últimas sacudidas, especialmente la segunda, son las que motivan este trabajo.

En efecto, la existencia de diversos órganos de control constitucional requiere de un correcto entendimiento de las facultades para ejercer ese tipo de regularidad, porque de lo contrario se pueden invadir atribuciones de otro órgano.

Esa situación acontece, precisamente, entre lo que corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para no invadir la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así, en este trabajo se abordará el desorden de la regularidad constitucional provocada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al invadir la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los siguientes casos.

a) Inaplicación de una norma al caso concreto versus control abstracto de la ley. Al respecto, se observará que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha tenido un excesivo activismo judicial. Ello, porque ha pretendido otorgar a las sentencias en las cuales inaplica una norma al caso concreto, efectos *erga omnes* de tal manera que implícitamente expulsa una norma y, con ello, no sólo excede sus

atribuciones, sino que, además, invade la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en específico lo relativo a las acciones de inconstitucionalidad.

b) Conflictos entre poderes. En este tema, se estudiará como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha distorsionado y transgredido sus facultades constitucionales y legales. Ello, porque su competencia está limitada a conocer de las controversias en las cuales sean actores diversos sujetos de Derecho Electoral, como son: la ciudadanía, los partidos políticos, las asociaciones y agrupaciones políticas, las coaliciones, así como diversas personas morales.

Estos entes son los legitimados para acudir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de solicitar la tutela de sus diversos derechos. Empero, con el activismo judicial realizado por el aludido órgano jurisdiccional se ha ampliado la legitimación a sujetos públicos, como son los institutos y tribunales electorales de las entidades federativas.

Así, estos últimos han acudido al Tribunal Electoral federal a fin de reclamar, entre otros aspectos, el presupuesto aprobado por los congresos de las entidades federativas, para lo cual han señalado como autoridades responsables a los atinentes gobernadores y legislaturas.

Entonces, desde nuestra perspectiva, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al conocer de ese tipo de controversias, deja de tutelar aspectos meramente electorales y se inmiscuye en temas de regularidad constitucional entre órganos, con lo cual invade un posible ámbito competencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a saber, las controversias constitucionales.

c) Juicio político. Un tercer tema por examinar en este trabajo corresponde a la facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer sobre el ámbito de responsabilidad política atribuido a servidores electos popularmente, o bien funcionarios electorales.

Como es sabido, todo lo concerniente al juicio político corresponde conocer a los tribunales de la Federación, como pueden ser los juzgados de distrito, los tribunales colegiados de circuito y, en su caso, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No obstante, nuevamente el activismo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha tratado de conocer y resolver aspectos relativos al juicio político, cuando estén involucrados funcionarios electorales.

Es decir, para ese órgano jurisdiccional basta que exista un leve atisbo de presencia electoral, para que todo sea de su competencia, sin importar cuál sea la naturaleza misma del acto del cual deriva un posible conflicto.

Finalmente, también expondremos cómo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha omitido analizar y establecer límites a la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Al respecto, se abordará la necesidad de que el Máximo Tribunal, al ser quien tiene la competencia originaria, señale hasta dónde abarca el ámbito competencial de todos los órganos estatales.

De manera especial, en ese último apartado se mencionarán aquellos casos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejó de establecer un límite a la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Esos grandes temas son el objeto de análisis de este trabajo, el cual pretende explicar cuál es el ámbito de atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y limitarlo a esa materia, así como señalar por qué su excesivo activismo judicial ha invadido la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros.

## **CAPÍTULO UNO**

### **Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

#### **I. Antecedentes. Desde el Tribunal de lo Contencioso Electoral hasta las reformas constitucionales y legales de 2014**

##### **1. A manera de introducción**

La historia de lo contencioso electoral se puede resumir en tres grandes tribunales: el de lo Contencioso Electoral, el Federal Electoral y el Electoral del Poder Judicial de la Federación. Anterior a éstos, la justicia jurisdiccional en la materia era prácticamente inexistente.

Por supuesto, con cada uno de esos tribunales se perfeccionó el sistema de justicia electoral en el país. Así, de la existencia de un tribunal definido legalmente como de carácter administrativo, -el Contencioso Electoral-, se evolucionó a uno de naturaleza jurisdiccional con autonomía, el -Federal Electoral-, hasta ser parte del Poder Judicial de la Federación, el actual -Tribunal Electoral-.

En esta parte de la tesis, la pretensión es entender de manera resumida cómo fue la transformación de los distintos órganos jurisdiccionales federales en materia electoral, especialmente lo relacionado con sus facultades y atribuciones.

Esta pretensión tiene como finalidad dilucidar cuál era el objeto directo e inmediato de la creación de un tribunal especializado en resolver de manera exclusiva conflictos electorales, o bien, actos relacionados directamente con los comicios y sus consecuencias.

Sólo de esta manera será posible comprender cómo, en la actualidad, la materia electoral parece extrapolar diversos ámbitos jurídicos, en los cuales es cuestionable la competencia del TEPJF para resolver en determinada manera, lo cual, en nuestro concepto, invade fácticamente la competencia de la SCJN.

Para tal propósito, se analizará en los siguientes apartados la historia de los tres tribunales previamente citados y, en su momento, nos centraremos en las actuales atribuciones del TEPJF, así como en la definición de la materia electoral.

## **2. Un tribunal de carácter administrativo para resolver las controversias electorales**

La historia de la justicia electoral se puede definir con la siguiente pregunta, ¿quién debía resolver las controversias derivadas de los comicios? Sin entrar en detalles, porque lo relevante en este trabajo no es precisamente la calificación de las elecciones, ésta se divide sustancialmente en tres.

La primera es la denominada auto calificación, es decir, son los propios órganos electos los que determinan la validez de las votaciones. El segundo, la hetero calificación, consistente en facultar a otra institución la revisión de los resultados. Finalmente, la tercera, es de naturaleza mixta, porque un órgano jurisdiccional resuelve sobre los resultados de los comicios, pero su determinación puede ser revisada por el propio órgano legislativo.<sup>1</sup>

En nuestro país prevaleció la auto calificación hasta antes de 1977. No se desconoce que, anterior a ese año existió la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Unión para investigar vulneraciones al voto público, según lo previsto en la redacción del entonces artículo 97 de la CPEUM. Asimismo, el artículo 113 de la Ley Electoral Federal de 1946 señalaba que, si para alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión hubo violación al voto, podría solicitar la investigación a la Corte. Si del ejercicio de esa facultad, el Alto Tribunal concluía la existencia de infracciones, la respectiva Cámara estaba vinculada a declarar la nulidad de la elección.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Voz: Validez de las elecciones. Consultable en Diccionario Electoral, *Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 3ª edición, Costa Rica-México, 2017, pp. 1145 y ss.

<sup>2</sup> DUARTE RIVAS, Rodolfo, "Antecedentes históricos de la justicia político-electoral en México", en *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2002, pp. 94-96.

Esa situación, en nuestro concepto, de ninguna manera alteraba el sistema de auto calificación, porque la Corte propiamente carecía de la facultad para determinar la validez de las elecciones, en tanto su atribución era meramente de investigación. Si bien podía concluir la existencia de infracciones, el Alto Tribunal en modo alguno podía, por sí mismo, declarar la nulidad de la elección sino que corresponde a la Cámara respectiva.

Una situación similar aconteció en 1977, año en el cual se transitó del sistema de auto calificación a uno mixto, en el cual también intervenía la SCJN.

La reforma de ese año estableció el recurso de reclamación de la competencia del Alto Tribunal, el cual podía revisar las decisiones de las Cámaras, constituidas en colegio electoral, respecto a la calificación de las elecciones. Empero, la resolución emitida carecía de naturaleza vinculante, porque el órgano legislativo podía ignorarla y ratificar la validez de la elección.<sup>3</sup>

Aquí encontramos un primer antecedente de la posible división de la justicia electoral y de las funciones de la SCJN, así como del interés de sectores de alejar al Alto Tribunal de los conflictos derivados de los comicios.

La reforma de 1977 suscitó preocupaciones entre los partidos políticos, de la academia y de los propios integrantes de la SCJN, por la falta de obligatoriedad de las resoluciones dictadas en el recurso de reclamación, lo cual restaba autoridad a las decisiones del máximo órgano jurisdiccional del país.<sup>4</sup>

Por supuesto, la función de cualquier tribunal es resolver las controversias, para lo cual requiere de imperio o, en otras palabras, de los elementos para exigir el cumplimiento de sus resoluciones. Si se prescinde de este requisito, se pierde cualquier credibilidad y, por supuesto, los sujetos en modo alguno se sentirán constreñidos a acatar una determinación.

---

<sup>3</sup> RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, "Génesis del Tribunal de lo Contencioso Electoral", en *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003, p. 291.

<sup>44</sup> *Idem*.

En 1986 continuó el sistema mixto de calificación. En ese año se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, mediante reforma del artículo 60 de la CPEUM.

El 15 de diciembre de 1986 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se reformó, entre otros, el artículo 60 constitucional. En esa ocasión, si bien continuó la previsión relativa a que cada Cámara calificará la elección de sus integrantes, también hubo un cambio fundamental. La parte relativa de la reforma es la siguiente.

Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinara los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además **establecerá los medios de impugnación** para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen **e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones;** todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

Como se observa, por primera vez se previó la existencia de un tribunal especializado en resolver las controversias electorales. Con esa reforma se eliminó el recurso de reclamación del cual era competente la SCJN, con ello se concluyó el debate originado por la falta de vinculatoriedad de las resoluciones emitidas en esos recursos.

Sobre la naturaleza del tribunal se llegó a argumentar que se trataba de un órgano formalmente legislativo y materialmente judicial, por pertenecer a ese órgano parlamentario y estar previsto en el artículo 60 constitucional, relativo a ese poder.<sup>5</sup>

Por supuesto, esta apreciación era errónea, porque partía de la premisa de que, el tribunal al estar previsto en el artículo 60 constitucional, tenía naturaleza legislativa. Antes bien, ese precepto únicamente facultaba al Congreso para la creación de un órgano jurisdiccional especializado en materia electoral.

---

<sup>5</sup> CANSECO GÓMEZ, Morelos, "Algunas consideraciones sobre la constitucionalidad de los miembros del Tribunal de lo Contencioso Electoral por el Congreso de la Unión o su Comisión Permanente, incluyendo la toma de protesta", México, p. 1. Trabajo inédito, consultable en el Centro de Documentación de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el registro A 342.7814, C128a.

La regulación legal tampoco coadyuvó para entender la naturaleza de ese nuevo tribunal. El 12 de febrero de 1987, fue publicado en el Periódico Oficial de la Federación, el Decreto que expidió el Código Federal Electoral, el cual definió al Tribunal de lo Contencioso Electoral como:

Artículo 352.-El Tribunal de lo Contencioso Electoral es el **organismo autónomo de carácter administrativo**, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja, a que se refiere el Libro Séptimo de este Código.

Como se observa, lejos de considerar al Tribunal de lo Contencioso como un auténtico órgano jurisdiccional, simplemente se le reconoció una naturaleza de organismo administrativo.

La doctrina tampoco fue coincidente en la naturaleza del Tribunal de lo Contencioso Electoral. Por ejemplo, un académico<sup>6</sup> sostuvo que no era un tribunal administrativo ni orgánica ni funcionalmente, porque tenía plena autonomía, según la ley, lo cual lo alejaba de estar supeditado del Ejecutivo, además tampoco realizaba funciones administrativas, ni formaba parte de la administración pública centralizada ni descentralizada.

Otro renombrado académico<sup>7</sup> llegó a considerar que el Tribunal de lo Contencioso Electoral ni siquiera era un auténtico tribunal, sino un mero órgano revisor mediante ciertos recursos, de forma análoga como cualquier organismo en el procedimiento administrativo no contencioso.

En concepto del prestigiado profesor de Derecho, el Tribunal de lo Contencioso Electoral carecía de esa calidad, porque sus actuaciones y competencia estaban inmersas en el propio proceso electoral. Asimismo, lo denominó pseudo tribunal, máxime porque su actuación implicaba una actuación menor a la de la SCJN, al estar supeditadas sus decisiones a la voluntad de los colegios electorales.

---

<sup>6</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal de México*, capel-Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, 1989.

<sup>7</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Dialéctica sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral "TRICOEL"*, Unión Gráfica, México, 1988.

Como se observa, el entendimiento sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral, tanto en el ámbito legal como en el académico estuvo lejos de tener un consenso. Ello perfectamente se puede entender porque, hasta ese año, en modo alguno se concebía la existencia de un órgano especialmente diseñado para resolver las controversias electorales.

Entender la naturaleza de lo nuevo tiene siempre sus complejidades y el naciente Tribunal de lo Contencioso Electoral no fue la excepción. Por supuesto, una manera para comprenderlo mejor es por medio de las atribuciones en su momento otorgadas.

En esencia, el Tribunal de lo Contencioso Electoral estaba facultado para resolver los recursos de apelación y de queja.<sup>8</sup> El recurso de apelación funcionaba como un auténtico medio de impugnación, es decir, su finalidad era revisar la legalidad de las resoluciones emitidas en las revisiones de la competencia de la entonces Comisión Federal Electoral.<sup>9</sup>

En cambio, la queja era para impugnar los resultados contenidos en las actas finales de escrutinio y cómputo de las elecciones<sup>10</sup>. O bien, para controvertir los resultados señalados en las actas distritales de escrutinio y cómputo<sup>11</sup>.

De lo expuesto, válidamente se puede concluir lo siguiente:

- Los tribunales electorales en el país surgen de la necesidad de tener un órgano encargado de determinar sobre la validez de las elecciones.
- Esa función siempre fue concebida ajena a los tribunales del Poder Judicial de la Federación. Inclusive, la SCJN estuvo inconforme de conocer controversias electorales.

---

<sup>8</sup> Artículo 352 del Código Federal Electoral de 1987.

<sup>9</sup> Artículo 323 del Código Federal Electoral de 1987.

<sup>10</sup> Artículo 32 del Código Federal Electoral de 1987.

<sup>11</sup> Artículo 327 del Código Federal Electoral de 1987.

- En su momento, se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, a fin de colmar esa necesidad y de retirar a la SCJN el conocimiento de los conflictos derivados de los comicios.
- Es decir, desde 1987 se propuso separar de manera clara qué competencia corresponde a la SCJN y qué a los tribunales electorales.
- La regulación del Tribunal de lo Contencioso Electoral de 1987 era clara respecto a las atribuciones de ese órgano, motivo por el cual no existía posibilidad de injerencia en las facultades del Alto Tribunal.
- Se sostiene lo anterior, porque el Tribunal de lo Contencioso Electoral solamente revisaba las resoluciones dictadas en los recursos de apelación, relativo a las resoluciones de la Comisión Federal Electoral y de los recursos de queja para impugnar resultados.
- Por tanto, ninguna de esas facultades colisionaba con la competencia de la SCJN.

Cabe llamar la atención que, para el año de 1989 ya se vislumbraba la necesidad de otro órgano encargado de impartir justicia en la materia. Era evidente las carencias del Tribunal de lo Contencioso Electoral y el imperativo de una reforma.

Al respecto, se sostuvo lo siguiente:

Por las razones expuestas concluimos, que la expresión correcta para denominar al órgano estatal instituido para la solución de las controversias político-electorales que nos ocupa es: "Tribunal Federal Electoral", haciendo evidente el ámbito espacial y material de su competencia y facilitando su distinción con los tribunales locales, a los que se les puede asignar la denominación: "Tribunal Electoral del Estado Libre y Soberano de..."<sup>12</sup>

Por supuesto, las carencias del Tribunal de lo Contencioso Electoral fueron advertidas desde su propia conformación. Sin embargo, lo importante es resaltar una de las finalidades de su creación, a saber, separar a la SCJN de las controversias electorales y, para ello, se creó un órgano especialmente dedicado para tal efecto, también ajeno a las facultades del Alto Tribunal.

---

<sup>12</sup> GALVÁN RIVERA, Gregorio, "Tribunal de lo Contencioso Electoral: creación, integración y competencia", en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, año 1, volumen 1, México, 1989, p. 86.

### 3. El Tribunal Federal Electoral

El Tribunal de lo Contencioso Electoral solamente fue la semilla de la justicia comicial en nuestro país. Gracias a ese primer intento, a pesar de sus deficiencias, se pudo avanzar a la siguiente etapa, es decir, la creación de un órgano con plena autonomía reconocida constitucionalmente.

Las autoridades electorales no superaron la prueba de fuego de las elecciones presidenciales de 1988. Esos comicios han sido de los más duramente cuestionados, debido, precisamente, a los resultados obtenidos por los dos candidatos punteros.

La famosa caída del sistema en el cómputo de los votos no iba a pasar desapercibida y tendría consecuencias legales, una de ellas fue la “caída” del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

El 6 de abril de 1990, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se reformaron diversos preceptos de la CPEUM, especialmente el 41, para establecer lo siguiente:

La ley establecerá un **sistema de medios de impugnación** de los que conocerán el organismo público y **un tribunal autónomo**, que será **órgano jurisdiccional en materia electoral**. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

El tribunal electoral tendrá la competencia y la organización que determine la ley; funcionará en pleno o salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. **Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales** en los términos de los Artículos 60 y 74, fracción I, de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones, contará con un cuerpo de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

**Los** consejeros magistrados y los **magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal [...]

Del texto de la reforma se pueden destacar diversas peculiaridades. En primer lugar, se abandonó la idea de que el tribunal electoral tenía un carácter administrativo. Así, se reconoce plenamente la naturaleza jurisdiccional.

En segundo término, por primera vez se ordenó regular sobre un sistema de medios de impugnación en la materia, del cual sería competente para conocer el nuevo tribunal electoral autónomo. Esto es fundamental, porque ese sistema sería el principio de las actuales “invasiones” que realiza el Tribunal Electoral respecto de la competencia de la SCJN.

En un tercer momento, la reforma reconoció el carácter de órgano semi – terminal, porque las resoluciones dictadas en los juicios y recursos eran definitivas y firmes, sin la posibilidad de ser controvertidas con otro medio. Calidades sólo posibles en aquellas sentencias emitidas respecto a los actos vinculados con la preparación, y desarrollo de la jornada electoral. Y, para el caso de resultados, es decir, la calificación de la elección, los colegios electorales aún podían modificar las determinaciones.

Por eso, hasta este año aún existía un sistema de calificación mixto de las elecciones.

Finalmente, cabe resaltar que la reforma incorporó de manera expresa cuáles eran los requisitos para ser magistrado del tribunal electoral, a saber, por lo menos los mismos para poder ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta peculiaridad también impactaría en el futuro. El más alto cargo jurisdiccional del país es, sin duda alguna, el de Ministro de la SCJN y, entonces, exigir por los menos los mismos requisitos de ese cargo para ser magistrados del tribunal electoral, pareciera colocar a éstos en el mismo nivel de la jerarquía de impartidores de justicia.

Más aún, esos requisitos fueron previstos expresamente en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no en un ordenamiento secundario como sucedió con el Tribunal de lo Contencioso Electoral. En efecto, la reforma al artículo

60 constitucional del año de 1986 fue omisa en señalar los requisitos para ser magistrado del tribunal electoral.

Esa previsión fue delegada a la reglamentación secundaria, la cual señaló en el artículo 355<sup>13</sup> del Código Federal Electoral de 1987 requisitos distintos que para ser Ministro de la SCJN. Por ejemplo, desde el texto original de 1917, la Constitución exigía para ocupar un asiento en el Alto Tribunal tener 35 años cumplidos al día de la elección. En cambio, para el Tribunal de lo Contencioso Electoral sólo se requerían 30 años.

De igual manera, en 1917 se exigió para ser ministro tener una residencia mínima de 5 años en el país, lo cual ni siquiera fue establecido para ser magistrado del Tribunal Contencioso Electoral.

Como se observa, cuando se decidió exigir a los magistrados del Tribunal Federal Electoral por lo menos los mismos requisitos que para ser ministro de la SCJN, se le dotó a ellos una similitud a los miembros de ésta última. Lo cual, también a la postre ocasionaría serios debates en torno a las facultades de uno y otro órgano.

¿Por qué exigir por lo menos los mismos requisitos que para ser ministro de la SCJN? En nuestro concepto, lejos de homologar a los magistrados con los ministros, en cuanto a jerarquía se refiere, se trató de garantizar la misma calidad jurídica. Sin embargo, pareciera que con el paso del tiempo tuvo mayor arraigo la primera posición.

---

<sup>13</sup> ARTICULO 355.- Para ser magistrado del Tribunal de lo Contencioso Electoral, se deberán cumplir los siguientes requisitos:

I.- Ser mexicano por nacimiento y en pleno goce de sus derechos;

II.- Tener 30 años cumplidos al tiempo del nombramiento;

III.- Poseer al día del nombramiento, con antigüedad mínima de 5 años título profesional de Licenciado en Derecho expedido y registrado en los términos de la Ley de la materia;

IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

V.- No pertenecer ni haber pertenecido al Estado eclesiástico ni ser o haber sido ministro de algún culto;

VI.- No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular; y

VII.- No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político.

Así lo sostuvo un ex magistrado del Tribunal Federal Electoral y hoy ministro de la SCJN, al afirmar lo siguiente:

El último párrafo del artículo 41 constitucional al establecer que los magistrados [...] debían reunir, para ser electos por la Cámara de Diputados o, en su caso, insaculados, por lo menos los mismos requisitos que se exigían para ser Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoció la jerarquía del órgano y de sus integrantes, que los equiparó, en alguna medida al más alto Tribunal del país.<sup>14</sup>

Pero, se insiste, establecer los mismos requisitos para ser ministro a los magistrados del Tribunal Federal Electoral, en modo alguno los colocaba a la par de la cúspide del sistema jurisdiccional del país. Por lógica, la denominación de Alto Tribunal o Corte Suprema sólo puede corresponder a un órgano.

Además, la norma preveía que los requisitos para ser magistrado del Tribunal Federal Electoral **no podían ser menores que para ser ministro**. Es decir, el precepto posibilitaba imponer mayores requisitos. En este sentido, de asumir la postura jerárquica analizada, la conclusión sería que, de haber mayores requisitos, entonces ese órgano jurisdiccional hubiera sido de mayor rango a la SCJN.

Admitir que se reconocía la misma jerarquía sería asumir la existencia de, por lo menos, dos tribunales supremos en el país, lo cual, en sí mismo, resulta contradictorio con la idea, precisamente, de supremacía.

Ahora, no menos importante fue la previsión contenida en el citado artículo 41 constitucional, consistente en delimitar el ámbito competencial por materia del nuevo tribunal, a saber: la electoral.

Aunque parezca una obviedad, la delimitación de la materia electoral ha sido, precisamente, el motivo de “conflicto” fáctico entre la SCJN y el tribunal electoral correspondiente. Inclusive, es la razón de este trabajo.

---

<sup>14</sup> GONZÁLEZ SALAS, J. Fernando franco, “Evolución del contencioso electoral mexicano 1916-1996”, en *Justicia electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, volumen I, número 1, 1992, p. 29.

La reforma de 1986 al artículo 60 de la CPEUM en modo alguno señaló cuál era la materia de competencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral. Tal vez se consideró como un hecho notorio cuál lo era.

Sin embargo, si fuera una obviedad, entonces, ¿cuál era la necesidad de señalarlo expresamente en la reforma constitucional de 1990. Al respecto, un académico y a la postre magistrado electoral señaló:

**El nuevo texto constitucional** otorgó al Tribunal la esencia jurídica correcta, toda vez que lo naturalizó “como órgano jurisdiccional” y **delimitó de manera indubitable su ámbito material de competencia: la electoral federal**, no en su totalidad, sino reducida al conocimiento y resolución de una parte del “sistema de medios de impugnación” que debería establecer la ley reglamentaria, como sucedió en el texto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990.<sup>15</sup>

Efectivamente, la reforma constitucional de 1990 tuvo como finalidad esclarecer, a pesar de la posible obviedad, cuál era el ámbito material de competencia del nuevo tribunal. Por supuesto, ello implicó la necesidad de definir, precisamente, esa materia, lo cual se hará más adelante.

Por el momento, basta señalar que en 1990 se tenía relativamente claro cuál era la finalidad del Tribunal Federal Electoral, es decir:

[...] conocer y resolver las contiendas suscitadas por el proceso electoral, es decir, las controversias que se desarrollen desde el inicio de dicho proceso, hasta la proclamación de los presuntos electos, pero también la de resolver la problemática presentada por el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos, y en su caso, de los derechos mismos de los ciudadanos para participar en las elecciones.<sup>16</sup>

Es decir, la función del Tribunal Federal Electoral era resolver las controversias concernientes con los procedimientos electorales, es decir, aquellas vinculadas con la preparación, desarrollo, jornada electoral y, en la parte correspondiente, la calificación de las elecciones. En torno a esas etapas, debía resolver los conflictos

---

<sup>15</sup> GALVÁN RIVERA, Flavio, “El Tribunal Federal Electoral. Estructura y competencia”, en *Temas de Derecho Procesal. Memoria del XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México 1996, p. 549.

<sup>16</sup> LARA SÁENZ, Leoncio, “Algunos apuntamientos sobre los medios de impugnación previstos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, en *Memoria del Seminario de Divulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Universidad Autónoma del Estado de México (et.al) México, 1991, pp. 78-79

en los cuales estuvieran involucrados los diversos sujetos participantes, como eran los candidatos, los partidos políticos, los ciudadanos, por citar algunos ejemplos.

Sin embargo, esa competencia en modo alguna era amplia y susceptible de ser ampliada a casos dudosos. Por el contrario, los actos relacionados con las elecciones eran la tarea en la cual el Tribunal Federal Electoral debía conocer y resolver.

Esto se corrobora, precisamente, con los recursos de los cuales era competente el Tribunal Federal Electoral. Uno de ellos era el recurso de apelación, para resolver respecto a la legalidad de los actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral<sup>17</sup>. El otro lo era el recurso de inconformidad, cuya finalidad era objetar los resultados electorales o solicitar la nulidad de las elecciones<sup>18</sup>.

Como se observa, la competencia del Tribunal Electoral Federal estaba claramente limitada a conocer y resolver respecto de actos y resoluciones estrictamente electorales; por tanto, cualquier acto ajeno a las elecciones no podía ser resuelto ante ese órgano jurisdiccional.

Ahora, el Tribunal Federal Electoral tuvo otro momento importante en 1994, cuando se instituye la Sala de Segunda Instancia. Fue en ese año, mediante una nueva reforma a los artículos 41 y 60 constitucionales se elimina el sistema mixto de calificación de las elecciones, al suprimirse los colegios electorales.

Fue, precisamente, la eliminación de los colegios electorales el motivo de la creación de la Sala de Segunda Instancia. Como hemos expuesto, los colegios eran los encargados de decidir en definitiva sobre la calificación de sus integrantes, por tanto, podían revisar las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral y del Tribunal Federal Electoral.

Con la eliminación de los colegios electorales, también se suprimía la instancia revisora de las decisiones de las salas del tribunal electoral. Por ello, se consideró

---

<sup>17</sup> Según lo previsto en los artículos 294 y 295 del Código Federal Electoral de 1990.

<sup>18</sup> Artículo 295, párrafo 1, inciso c), del Código Federal Electoral de 1990.

conveniente posibilitar la existencia de un recurso, cuya finalidad fuera examinar la legalidad de las resoluciones de las salas.

Curiosamente, la existencia de la Sala de Segunda Instancia evidenció la separación de funciones de la SCJN y del tribunal electoral, como explicamos a continuación.

El 3 de septiembre de 1993 fue publicado el decreto por el cual se reformaron, entre otros, los artículos 41 y 60 de la CPEUM, en los siguientes términos.

**Artículo 41.**

[...]

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal Federal Electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

**En materia electoral la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnado.**

El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración.

[...]

Para cada proceso electoral se integrará una **Sala de segunda instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el Presidente del Tribunal Federal Electoral**, quien la presidirá. Esta Sala será competente para resolver las impugnaciones a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de esta Constitución.

[...]

Los cuatro miembros de la judicatura federal, que con el Presidente del Tribunal Federal Electoral integren la Sala de segunda instancia, **serán electos para cada proceso electoral por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

De la transcripción se observan por lo menos dos elementos relevantes:

El primero consiste en que, por primera vez en la historia de la justicia electoral, se estableció la imposibilidad jurídica de suspender los actos y resoluciones impugnados ante el tribunal electoral. Esta característica ha sido un elemento distintivo en el sistema de medios de impugnación que perdura hasta la fecha.

El segundo elemento es, precisamente, la Sala de Segunda Instancia, la cual se integraba por cuatro miembros de la judicatura, propuestos por la SCJN y designados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Así, también por vez primera se observa una intervención de la SCJN para participar en la integración del tribunal electoral. Pero, lo más importante, era la manera en cómo se previó la integración de la Sala de Segunda Instancia.

La reforma señaló que esa Sala se integraría por cuatro miembros de la judicatura federal. Esta previsión admitía dos interpretaciones: una, en la cual estaban comprendidos de manera exclusiva integrantes del Poder Judicial de la Federación, es decir, ministros, magistrados de tribunales colegiados y unitarios de circuito, así como jueces de distrito; la segunda, todo juzgador federal, con independencia de si formaba parte del citado Poder.<sup>19</sup>

El hecho de que fuera la SCJN la que propusiera a los magistrados de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral evidenciaba cierta superioridad jerárquica del primero sobre el segundo, porque los ministros podían elegir a cualquier miembro de la judicatura federal, de la cual aquellos ocupaban la cúspide.

Esto se corrobora con el hecho de que en 1994 los magistrados de la Sala de Segunda Instancia fueron cuatro miembros de tribunales colegiados de circuito. Además, cabe recordar que la SCJN siempre ha tratado de establecer un límite, para no intervenir en asuntos políticos, a su competencia en las controversias electorales. En segundo término, también hay una situación de jerarquía, porque no es lo mismo ser ministro del Alto Tribunal a magistrado del tribunal electoral.<sup>20</sup>

El que fueran integrantes de tribunales colegiados de circuito quienes conformaron la Sala de Segunda Instancia, tuvo como finalidad generar certeza en la legalidad

---

<sup>19</sup> VICENTE, Anselma y SAID, Alberto, "Notas para el estudio de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral", en *Temas de Derecho Procesal* (op cit), p. 660.

<sup>20</sup> *Idem*.

de las resoluciones, al ser emitidas por personas ajenas a los partidos políticos, con vocación de juzgadores de mucho tiempo.<sup>21</sup>

Al respecto, cabe señalar que el 24 de septiembre de 1993 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se reformaron diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El artículo 268 señaló que la Sala de Segunda Instancia era competente para conocer y resolver exclusivamente el recurso de reconsideración, el cual era procedente para impugnar las sentencias de las salas del Tribunal Federal Electoral.

Cabe señalar la importancia de la existencia del recurso de reconsideración, de la competencia de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, por ser ese medio de impugnación el antecedente inmediato del recurso de igual denominación que conoce la Sala Superior del TEPJF, el cual se ha consolidado como un mecanismo de control constitucional, cuyo conocimiento exagerado ha provocado, precisamente, la invasión de atribuciones de la SCJN.

#### **4. El Tribunal Electoral se integra al Poder Judicial de la Federación**

Superado el problema de si las Cámaras del Congreso de la Unión eran quiénes debían calificar la elección de sus integrantes, era momento de consolidar al tribunal electoral en el sistema de justicia del país. Para ello, en 1996 se reformó nuevamente la CPEUM para integrar al órgano jurisdiccional de la materia al Poder Judicial de la Federación.

Al respecto, para este estudio se puede dividir la historia del TEPJF en tres grandes momentos. El primero va desde su origen al año 2002; la segunda etapa corresponde del 2002 al 2007 y, finalmente, la tercera es de 2007 a 2011.

---

<sup>21</sup> VELASCO FELIX, Guillermo, "La Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral", en *Estudios Jurídicos. Revista de la Escuela de Derecho de la Universidad Intercontinental*, 1995, número 4 y 5, México, p. 68.

## a. De 1996 al año 2002

La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación está enmarcada en el conjunto de reformas a ese poder. En el año de 1994 se modificaron diversos preceptos de la Constitución respecto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de hacerlo un auténtico órgano de control constitucional.

Para ese año, se instituyeron las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad como medios para hacer efectivas las normas del máximo ordenamiento. La materia electoral quedó vedada en ambos.

En efecto, el 31 de diciembre de 1994 fue publicado el Decreto por el cual se reformaron diversas disposiciones de la CPEUM, entre otros, el 105. Ese precepto estableció la exclusión de la materia electoral en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, en los siguientes términos.

**Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, **con excepción** de las que se refieran **a la materia electoral**, se susciten entre:

[...]

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, **con excepción** de las que se refieran **a la materia electoral**.

Es evidente, por el texto de la reforma, que para 1994, año para el cual también ya se había creado la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, aún existía la idea de separar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los aspectos electorales o, mejor sea dicho, de las cuestiones políticas derivadas de los comicios. En nuestro concepto, esa ha sido siempre la finalidad.

¿Por qué excluir la materia electoral del máximo control judicial del país? Tal pareciera que no existe una razón que no sea, simplemente, evitar la injerencia de los asuntos meramente políticos a la decisión de los jueces constitucionales. Esto,

como se verá más adelante, ha sido un aspecto que ha alejado indebidamente a la SCJN de los actos y resoluciones electorales.

Cuando se presentó la iniciativa de reforma por parte de la presidencia de la República, ninguna mención se hizo del por qué la materia electoral quedó exenta de la revisión tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad.

No obstante, en la discusión de la iniciativa diversos grupos parlamentarios se pronunciaron sobre la falta de inclusión de la materia electoral del control por parte de la SCJN.

En esencia, se alegó la ausencia de un mecanismo para examinar las violaciones legislativas y administrativas al sufragio, algo así como un “amparo en materia electoral” o bien la procedencia de éste para actos y leyes electorales. También se señaló que prestigiados académicos como Fix Zamudio y José Luis Soberanes consideraron absurdo excluir de la revisión constitucional a las leyes electorales. Como contra argumento, se sostuvo por parte del grupo parlamentario del PRI que, en cuanto a lo electoral, proponían llegar a una reforma definitiva, para no discutir más sobre el problema de las elecciones, en la cual se aborde la definición o la revisión de la constitucionalidad de las leyes.<sup>22</sup>

Es decir, cuando se discutió la reforma de 1994 al Poder Judicial de la Federación, una gran preocupación existió no sólo por la revisión de las leyes electorales, sino también de los actos emitidos por las autoridades de la materia. ¿Cuál sería el mecanismo para impugnarlos?

---

<sup>22</sup> La información puede ser buscada en el documento denominado “INDICE DEL PROCESO LEGISLATIVO CORRESPONDIENTE A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 1994”, localizado en la dirección electrónica [https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/proclLeg/133%20-%2031%20DIC%201994.pdf](https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/proclLeg/133%20-%2031%20DIC%201994.pdf). Fecha de consulta: 20 de febrero de 2020.

Cabe señalar que, en la discusión ante la Cámara de Diputados, Leonel Godoy Rangel habló de la existencia del dogma existente para que el Poder Judicial conociera de cuestiones electorales. Se expresó de la siguiente manera:

[...]

¿Qué sucede, es un dogma del Gobierno, de sus diputados y senadores, que el amparo en materia electoral no puede existir? Se ha dicho hasta la infinidad que las resoluciones que en materia electoral se den, son inatacables y que no procede por lo tanto el juicio de amparo.

Bien, esto es así y así sigue y ¿qué ocurre con esta reforma, con esta iniciativa? En el artículo 105 fracción II no nada más se toca el asunto de la materia electoral para mantener ese dogma, sino incluso para regresar más.

En nuestra opinión, justamente es un dogma lo que ocasionó que, en su momento, se determinara excluir a la SCJN para conocer de actos, resoluciones y leyes electorales. Dogma existente a la fecha y que, en cierta medida, ha permitido al TEPJF conocer de temas propiamente del más Alto Tribunal, a falta de este de querer conocer.

Fue breve la espera para la denominada “reforma electoral definitiva”. Así, en 1996 se modificaron diversos preceptos de la CPEUM para, sustancialmente, incorporar al Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, el fantasma del “dogma” y tradición de separar a la SCJN de los temas comiciales y políticos permaneció en la iniciativa, inclusive fue causa determinante para crear un tribunal especializado en la materia electoral, según lo siguiente:

Con el objeto de hacer compatible la larga tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político-electorales, con la existencia de un tribunal de jurisdicción especializada que ha probado ser solución adecuada, se propone que el tribunal electoral se incorpore al Poder Judicial, con sus rasgos fundamentales de estructura y atribuciones, pero con las ligas de relación indispensables con el aparato judicial federal, a fin de continuar ejerciendo sus facultades en forma eficaz, oportuna y adecuada.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Información que puede ser revisada en el documento denominado “ÍNDICE DEL PROCESO LEGISLATIVO CORRESPONDIENTE A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 22 DE AGOSTO DE 1996”, consultable en la dirección electrónica: [https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf). Datos revisados el 20 de febrero de 2020.

La tradición y el dogma son factores que permiten la vigencia de instituciones, al grado que a la fecha permanece la idea de separar los temas electorales del aparato completo del Poder Judicial de la Federación. Por ello, si bien se decidió incorporar al tribunal electoral a ese poder, no implicó la injerencia de los órganos de amparo ni de la SCJN. Estos permanecen y han estado ajenos a la materia electoral.

Lo que es claro, sin duda alguna, fue la voluntad de evitar confundir o mezclar las atribuciones constitucionales y legales de la SCJN y del TEPJF, sino delimitarlos a cada uno a campos específicos de competencia.<sup>24</sup>

No obstante, de esa loable intención, la realidad siempre ha superado la normativa. Fue la reforma constitucional de 1996 la causante, precisamente, de la confusión de facultades y atribuciones que se trató de evitar.

La incorporación del TEPJF y la voluntad del Constituyente Permanente para otorgarle la facultad de controlar la constitucionalidad de actos y resoluciones, han sido los motivos para considerarlo un tribunal constitucional a la par de la SCJN<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> “De igual manera, la incorporación referida permite hacer una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, que se corresponde con nuestra tradición y evolución político-electoral.

Conforme a la propuesta, la Corte conocerá sobre la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral, al eliminarse de la fracción II del texto vigente del artículo 105 constitucional, la prohibición existente ahora sobre este ámbito legal.

[...]

Consecuente con la distribución de competencias que se propone, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo, además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones controvertidos. Asimismo, conocerá del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Con esto, se satisface plenamente un viejo reclamo, sin involucrar otras instituciones de protección de garantías, que nacieron, evolucionaron y tienen características muy diferentes a las que se presentan en este campo.

Se propone también que el tribunal electoral conozca de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en congruencia, en esta misma iniciativa, se establece un conjunto de principios y bases para los procesos electorales del nivel local.

Al respecto, la iniciativa plantea un mecanismo absolutamente respetuoso de nuestro sistema federal, al prever que esta nueva vía sólo procederá cuando haya violaciones directas a la Constitución General y en casos determinados que por su trascendencia ameriten ser planteados ante esta instancia jurisdiccional.”

<sup>25</sup> “A manera de conclusión se puede afirmar que, con las reformas constitucionales aprobadas unánimemente por todos los partidos políticos en el mes de agosto de 1996, se concretó y consolidó el esfuerzo por mejorar nuestras instituciones y prácticas electorales. La plena incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, y su calificación como órgano especializado del mismo, y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, concediéndoles un trato y facultades administrativas similares a las del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [...], HUERTA PSIHAS, Elías, “La justicia electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial

La redacción final de la reforma constitucional contribuyó a la confusión y a suponer la existencia de “dos altos tribunales” diferentes sólo por la materia. El 22 de agosto de 1996 fue publicado el decreto por el cual se modificaron diversos preceptos de la CPEUM, entre otros el 99, para quedar de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 99. El Tribunal Electoral será**, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, **la máxima autoridad jurisdiccional en la materia** y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

[...]

Al Tribunal Electoral **le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable**, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

- III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

**IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.** Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

**V. Las impugnaciones de 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, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

- VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

- VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

- VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

---

de la Federación. Origen, evolución y situación actual”, en *Foro Jurídico. Expresión de los Doctores en Derecho*, año 1, octubre, noviembre y diciembre 2001, México, p. 36.

IX. Las demás que señale la ley.

**Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cual tesis debe prevalecer.** Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

[...]

**Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes** de los miembros presentes de la **Cámara de Senadores**, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

**Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo diez años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

[...]

El texto permite observar diversos elementos que posibilitaron la confusión de la existencia de un tribunal de la misma jerarquía a la SCJN, como los siguientes:

- Reconocimiento del tribunal electoral como máxima autoridad jurisdiccional, con excepción de una facultad concreta: el control abstracto de constitucionalidad de leyes.
- La competencia para conocer de actos y resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas. En perspectiva, una especie de amparo directo en materia electoral.
- La facultad para tutelar los derechos político-electorales del ciudadano, es decir, en su justa medida un amparo en la materia y que, a su vez, sirve también para impugnar actos y resoluciones de las entidades federativas.
- La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de actos y resoluciones, interpretar directamente la Constitución federal e, inclusive, la posibilidad de que sus sentencias estén en contradicción con las de la SCJN, supuesto en el cual no está ningún otro tribunal.

- La elección de los integrantes del Tribunal Electoral por la Cámara de Senadores, es decir, por el mismo órgano encargado de designar a los ministros de la SCJN, para lo cual se debían cumplir, por lo menos, los mismos requisitos.

Las características anotadas hicieron creer la existencia de un órgano jurisdiccional con igual jerarquía a la SCJN. Ello, porque al fin los dos órganos compartían elementos idénticos, como la forma de designación de integrantes y los requisitos para ser ministro o magistrado electoral.<sup>26</sup>

Además, en comparación con otros órganos jurisdiccionales, los criterios del Tribunal Electoral pueden ser sometidos al procedimiento de contradicción con los emitidos por la SCJN, peculiaridad que ninguna otra entidad impartidora de justicia tiene a su favor.

Es decir, todos los órganos jurisdiccionales están sometidos a los criterios de la SCJN, de tal manera que las resoluciones dictadas por los primeros, en modo alguno pueden ser objeto de contradicción con los pronunciados por el segundo.

Sólo entre el TEPJF y la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueden existir criterios contradictorios, caso en el cual el Alto Tribunal resolverá lo conducente.

Ahora, resulta importante resaltar dos facultades otorgadas al Tribunal Electoral con la reforma de 1996. Uno es la tutela de los derechos político-electorales y la otra la

---

<sup>26</sup> Inclusive, se llegó a sostener: "La Suprema Corte no es la máxima autoridad en materia electoral, cualquier que sea el significado de lo electoral [...] Sí es, por vía de excepción, la única instancia que conoce de las acciones de inconstitucionalidad [...] Por tanto, ninguna otra autoridad, es decir, ningún otro juez o tribunal del mismo Poder Judicial de la Federación tiene la facultad alguna de conocimiento, ni siquiera indirectamente, de la materia electoral. Absolutamente ninguna autoridad, pues de otro modo el Tribunal Electoral ya no sería el único órgano especializado (habría muchos más) ni sería tampoco la máxima autoridad (habría muchas más). Es decir, en vez de una, habría que admitir muchas más excepciones a la única excepción permitida en el enunciado del artículo 99, que ya conocemos. No es aceptable hacer, de la excepción, la regla general." BARRAGÁN BARRAGÁN, José, "Algunas consideraciones sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", en *Lex. Difusión y análisis*, julio de dos mil diez, número 181, año XV, México, p. 130.

Es evidente que la idea de la porción "máxima autoridad en materia electoral" conlleva a varias afirmaciones, entre otras, sostener que lo resuelto por el Tribunal Electoral es definitivo e inatacable. Sin embargo, como se verá en este trabajo, el problema de ninguna manera está centrado en la autoridad del citado órgano, sino en la definición de materia electoral y los límites de ésta.

Lo fundamental en este apartado es la manera en cómo se concibió y se concibe al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esto es, como una autoridad jurisdiccional ajena al control de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

posibilidad de revisar los actos y resoluciones electorales de las entidades federativas. En ambos casos, se adujo la atribución de ejercer un control de constitucionalidad.<sup>27</sup>

Esta característica es la principal causa de invasión de atribuciones por parte del Tribunal Electoral respecto de las que le corresponde a la SCJN.

Las dos atribuciones en comento fueron reguladas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y se les consideró por el propio Tribunal Electoral y por la academia como medios de control de la constitucionalidad.

Así, la facultad para examinar los actos y resoluciones electorales de las entidades federativas se reguló con una denominación rimbombante: el juicio de revisión constitucional electoral. Por otra parte, para la tutela de los derechos de la ciudadanía se instituyó el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Para mayor claridad de los dos juicios, se transcribe la parte conducente de conformidad con el texto original de la ley reglamentaria.

**Artículo 79**

1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos [...]

**Artículo 84**

1. Las sentencias que resuelvan el fondo del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, serán definitivas e inatacables y podrán tener los efectos siguientes:

a) Confirmar el acto o resolución impugnado; y

---

<sup>27</sup> “En la esfera electoral, se habla de este tipo de control (el constitucional) a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional, de los cuales conoce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [...]” ESCALANTE TOPETE, Rolando, “La función constitucional de la Sala Superior del Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación”, en *Revista del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California*, número 1, año 3, diciembre de 2002, p. 27.

b) Revocar o modificar el acto o resolución impugnado y restituir al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que le haya sido violado.

[...]

#### **Artículo 86**

1. El juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan los requisitos siguientes:

[...]

b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...]

#### **Artículo 93**

1. Las sentencias que resuelvan el fondo del juicio, podrán tener los efectos siguientes:

a) confirmar el acto o resolución impugnado; y

b) Revocar o modificar el acto o resolución impugnado y, consecuentemente, proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido

[...]

Es evidente que el denominado juicio ciudadano tenía como finalidad tutelar una serie de derechos, hasta el momento, ajenos al Poder Judicial de la Federación. Derechos de índole constitucional y, por tanto, ese medio de impugnación fue considerado como auténtico mecanismo de control de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales.<sup>28</sup>

De igual manera, el juicio de revisión constitucional electoral como mecanismo para examinar las decisiones de las autoridades locales en la materia, fue considerado como un auténtico mecanismo de control de constitucionalidad debido a que la Sala

---

<sup>28</sup> “De lo expuesto con antelación resulta claro que los actos y resoluciones de la autoridad electoral, susceptibles de impugnación mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, son los presuntamente violatorios de las disposiciones expresas contenidas en la Constitución Federal, y que, por ende, este juicio es una genuina garantía constitucional, que asume la naturaleza jurídica de vía procesal judicial para el control de constitucionalidad, a fin de garantizar a los ciudadanos el libre y pleno ejercicio de sus facultades político-electorales o la restitución en el goce de sus derechos, conculcados por el acto o resolución violatorio de la Constitución.” GALVÁN RIVERA, Flavio, “Control de constitucionalidad de actos y resoluciones de autoridades electorales”, en OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (compilador), *Justicia Electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, tomo III, Universidad Nacional Autónoma de México (et al), México, 1999, p. 1094.

Superior analizaba lo resuelto, en principio, por los órganos jurisdiccionales locales, a fin de éstos se sujetaran a lo dispuesto en la Constitución federal.<sup>29</sup>

Con los dos juicios, el TEPJF se intentó posicionar como un órgano de control de la constitucionalidad, facultad que fue ejercida en diversas ocasiones.

En efecto, en 33 ocasiones la Sala Superior del TEPJF inaplicó leyes por considerarlas contrarias a la Constitución. Entre los temas estuvieron el financiamiento a partidos políticos, la exigencia del escrito de protesta para la admisión del juicio de inconformidad y en temas de asignación de regidurías de representación proporcional.<sup>30</sup>

En nuestra opinión, es entendible porque el TEPJF concluyó que tenía atribuciones para ejercer control de la constitucionalidad de actos y resoluciones.

En principio, la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1996 estableció la necesidad revisar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. Incluso se sostuvo la existencia de un símil del amparo, pero en materia electoral.

En segundo lugar, el propio artículo 41, párrafo segundo, Base VI, de la Constitución ordena la implementación de un sistema de medios de impugnación en materia electoral, para ajustar todos los actos y resoluciones a la constitucionalidad y legalidad. Es decir, la finalidad de los juicios y recursos era verificar si un acto o resolución se ajustaba a las normas constitucionales.

---

<sup>29</sup> “Por su parte, los seguidores de la corriente reformista sostuvieron que la reforma federal viene a cubrir una laguna en la Ley, puesto que desde el siglo pasado la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Poder Judicial de la Federación, se excluyeron de intervenir en asuntos en materia político-electoral, y que el juicio de revisión constitucional electoral viene a fortalecer la institucionalidad de los tribunales electorales, particularmente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que pasa a convertirse en verdadero órgano de control de la constitucionalidad de actos y resoluciones de las autoridades electorales en las Entidades Federativas.” LÓPEZ VALENCIA, Virginia, “La competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio de revisión constitucional electoral”, en *Revista del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero*, número 5. 2ª época, octubre de 1999, p. 34.

<sup>30</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Jurisprudencia electoral y reforma constitucional y legal”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coordinadores), *Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, p. 35.

Una tercera razón fue, precisamente, la previsión de un juicio para proteger los derechos político-electorales, el cual se constituyó como un mecanismo de regularidad constitucional porque ese tipo de derechos están reconocidos en la propia Constitución federal. Esto significaba que, preservar esos derechos implicaba hacer efectivas las normas y principios constitucionales.

Un cuarto motivo para considerar la facultad del Tribunal Electoral para ejercer control de constitucionalidad fue el juicio de revisión constitucional electoral. Al respecto, la propia denominación supondría la necesidad de verificar la constitucionalidad de los actos y resoluciones impugnados.<sup>31</sup>

Finalmente, la previsión constitucional sobre la posible existencia de contradicción de criterios entre la SCJN y el TEPJF, respecto a la constitucionalidad de una norma, supone necesariamente la facultad del segundo para emitir pronunciamientos sobre la constitucionalidad de normas, actos y resoluciones.

Es decir, había razones suficientes para justificar la facultad del TEPJF de ejercer control de constitucionalidad de normas electorales.

El primer caso que el Tribunal Electoral inaplicó una norma fue con motivo de la posibilidad de la reelección, en concreto de integrantes de los ayuntamientos en Chiapas. En esencia, la legislación local preveía la posibilidad para los regidores de volver a integrar el órgano de gobierno municipal, ya sea en la sindicatura o en la presidencia municipal.

En su momento, determinadas personas que ocupaban regidurías solicitaron registrar su candidatura a la sindicatura o a la presidencia, el cual les fue concedido. Sin embargo, partidos políticos impugnaron esa decisión ante el tribunal local, el

---

<sup>31</sup> Cabe precisar que esta fue la intención precisamente de la iniciativa de reforma de 1996, como se advierte enseguida:

“Se propone también que el Tribunal Electoral conozca de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...]

Al respecto, la iniciativa plantea un mecanismo absolutamente respetuoso de nuestro sistema federal, al prever que esta nueva vía sólo procederá cuando haya violaciones directas a la Constitución General y en casos determinados que por su trascendencia ameriten ser planteados ante esta instancia jurisdiccional.”

que revocó el registro, porque no podían volver a integrar el ayuntamiento, a pesar de contender para un cargo distinto.

El asunto fue conocido por la Sala Superior en un juicio de revisión constitucional electoral<sup>32</sup>, el cual confirmó la sentencia del tribunal estatal, porque el artículo que permitía a quienes ocuparan una regiduría contender por la sindicatura o la presidencia, sí vulneraba el principio de no reelección.

Lo relevante en ese asunto fue que la sentencia definió la posibilidad del Tribunal Electoral para inaplicar leyes y de la sentencia surgió una tesis con 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”**.

Sin embargo, a pesar de la “claridad” en las atribuciones del Tribunal Electoral para ejercer control de constitucionalidad, en el año 2002 la SCJN resolvió una contradicción de criterios entre ambos órganos jurisdiccionales, cuyo resultado fue la “eliminación” de esa facultada para el primero de los mencionados, lo cual provocó:

[...] una laguna en el sistema de impartición de justicia constitucional, pues canceló cualquier posibilidad de que un órgano jurisdiccional, mediante la revisión de actos de las autoridades encargadas de la función electoral, resolviera sobre la inconstitucionalidad de leyes electorales, ya que la interpretación constitucional realizada por la Corte le llevó a la conclusión de que la única vía para plantear la no conformidad de ese tipo de leyes con la Constitución, era la acción de inconstitucionalidad, es decir, el control abstracto de la constitucionalidad de normas de carácter general, descartando cualquier otra posibilidad.<sup>33</sup>

¿Por qué la SCJN concluyó que el TEPJF carecía de competencia para ejercer control de constitucionalidad de leyes?

---

<sup>32</sup> Expediente SUP-JRC-33/1998

<sup>33</sup> MAITRET HERNÁNDEZ, Armando I., “Análisis de un caso de creación judicial de lagunas en el sistema de protección de los derechos fundamentales político-electorales en México”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo LVI, número 245, enero-junio, 2006, México, p. 449.

Para el Alto Tribunal, la facultad para resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Constitución está reservada al Pleno de la Corte, mientras que el Tribunal Electoral únicamente se puede pronunciar respecto de una resolución o acto, o bien interpretar una disposición de ese ordenamiento, siempre que no implique la verificación de una norma electoral. De hacerlo, ejerce una atribución que constitucionalmente no le corresponde.

De manera adicional, el Alto Tribunal concluyó que la limitación del Tribunal Electoral para conocer de la constitucionalidad de leyes estaba prevista en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al establecer la improcedencia de los juicios y recursos cuando se pretendiera impugnar la no conformidad a la Constitución de normas federales o locales.

Un argumento más fue que la SCJN puede solicitar la opinión de la Sala Superior del TEPJF, respecto de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, lo cual evidenciaba la facultad exclusiva del primer órgano jurisdiccional para resolver sobre la no conformidad de leyes electorales.

Asimismo, esta contradicción de criterios sirvió para que, por vez primera, la SCJN estableciera limitantes a la competencia del TEPJF, especialmente a su Sala Superior.

Así, determinó que corresponde de forma exclusiva a la Corte conocer sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, mientras que el Tribunal Electoral sólo resuelve sobre la constitucionalidad o ilegalidad de actos y resoluciones, motivo por el cual ambos órganos nunca podrían estar en contradicción.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Por su importancia se transcriben las partes esenciales de las consideraciones de la Corte:

“Bajo esta tesis, no podrá actualizarse una contradicción de tesis, en las hipótesis siguientes:

**Primero.-** Cuando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se haya pronunciado sobre la interpretación de un precepto de la Constitución y se haya emitido jurisprudencia que resulte exactamente aplicable, al resolver una acción de inconstitucionalidad en materia electoral.

**Segundo.-** En caso de que la Suprema Corte de Justicia no haya emitido pronunciamiento alguno sobre la interpretación de un precepto de la Constitución Federal, el Tribunal Electoral podrá interpretarlo, sin que en el caso se pueda actualizar contradicción alguna, dado que en el momento en que este Alto Tribunal se pronuncie

Un argumento interesante consistió en que si el legislador en modo alguno puede modificar las leyes electorales dentro de los noventa días anteriores al inicio del procedimiento electoral ni durante éste, entonces el Tribunal Electoral tampoco lo puede hacer con el pretexto de la inaplicación, en tanto vulneraría el principio de certeza.

Este último argumento es de suma importancia, porque con la reforma constitucional del 1996 se posibilitó la existencia de contradicciones entre las resoluciones de la Corte y del Tribunal Electoral.

Pero, con la sentencia dictada en la contradicción de criterios, más allá de la competencia del Tribunal Electoral para determinar la inconstitucionalidad de una ley, lo cierto es que estableció lineamientos de por qué es imposible la existencia de contradicciones con el Alto Tribunal, lo cual volvió a colocar en el nivel máximo de jerarquía los pronunciamientos de este último y, con ello, las resoluciones del órgano jurisdiccional electoral quedaban en un segundo plano.<sup>35</sup>

Con esa resolución de la SCJN se concluye la primera etapa del TEPJF.

---

jurisprudencialmente sobre el mismo tema, por ocho votos o más, el Tribunal Electoral está constreñido, en lo sucesivo, a acatar ese criterio por serle obligatorio conforme al artículo 235 de la Ley Orgánica en cita.

**Tercero.-** En las sentencias que respecto de actos o resoluciones en materia electoral emita el Tribunal Electoral, en el caso que no realice una interpretación de un precepto de la Constitución Federal, por virtud de que en términos del artículo 99 constitucional, esta facultad corresponde únicamente a ese órgano jurisdiccional.

**Cuarto.-** Tratándose de la inconstitucionalidad de normas generales en materia electoral, por ser una facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a lo previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

<sup>35</sup> De la contradicción de criterios se obtuvieron tres tesis de jurisprudencia que estuvieron vigentes por cinco años, cuyos rubros fueron:

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

## **b. De 2002 a 2007**

Durante este periodo la actividad del Tribunal Electoral estuvo limitada a meros aspectos de legalidad, debido al criterio de la Corte en cuanto a sus funciones exclusivas de ésta para ejercer control de constitucionalidad.

Sin embargo, en ese periodo cabe destacar el control de convencionalidad ejercido por el Tribunal Electoral, en específico, el caso de una candidatura para la gubernatura de Baja California.<sup>36</sup>

Como precisión, es de señalar que por esa época estaba vigente un criterio de la Corte relacionado con la jerarquía de los tratados en el sistema jurídico mexicano, motivo por el cual ese control de convencionalidad constituía un control de mera legalidad.

En efecto, el criterio de la Corte consistía en que los tratados estaban situados jerárquicamente después de la Constitución y por encima de las leyes federales y locales.<sup>37</sup> Por tanto, como los tratados tenían rango de ley, el contraste hecho con otras normas inferiores del sistema jurídico era un mero control de legalidad.

En el asunto en cita, se planteó la inconstitucionalidad de un artículo de la Constitución de Baja California que impedía a quienes ocuparan una presidencia municipal contender para la gubernatura.

En la sentencia, el Tribunal Electoral fue enfático en señalar que estaba impedido en ejercer un control de constitucionalidad, según el criterio de la Corte al resolver la contradicción de criterios mencionada en páginas anteriores.

---

<sup>36</sup> Verificar la sentencia dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-695/2007.

<sup>37</sup> Tesis aislada P. LXXVII/99, “**TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, noviembre de 1999, p. 46.  
Tesis aislada P. IX/2007, “**TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, abril de 2007, p. 6.

A pesar de ello, el Tribunal Electoral encontró la manera de poder analizar ese precepto en contraste con los tratados en materia de derechos humanos, ello mediante un control de legalidad y los métodos interpretativos permitidos.

### **c. De 2007 a 2011**

En el año dos mil siete se volvió a reformar la Constitución. De manera particular se destaca la modificación hecha al artículo 99, en lo relativo a las facultades del Tribunal Electoral.

Un cambio relevante fue la definición del Tribunal Electoral como órgano de control constitucional. Desde su incorporación al Poder Judicial de la Federación existió la controversia sobre sus facultades para verificar la conformidad de leyes secundarias con la Constitución.

Así, como se ha mencionado, el Tribunal Electoral originalmente ejerció esa facultad; sin embargo, debido a la sentencia dictada por la Corte en la contradicción de criterios, se determinó que el único facultado para ejercer control de regularidad constitucional era precisamente el Alto Tribunal.

Ahora, en el indicado año el artículo 99 constitucional tuvo dos reformas. En la primera, se comenzó a definir al Tribunal Electoral como órgano de regularidad constitucional.

En efecto, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de septiembre de 2007, el Constituyente Permanente reformó el aludido artículo 99, fracción IV, para prever desde la Ley Suprema que, el juicio de revisión constitucional electoral sólo procedería por violaciones a preceptos constitucionales.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> "IV. Las impugnaciones de actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. **Esta vía procederá solamente cuando se viole algún precepto establecido en esta Constitución**, la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos."

Pero ello resultaba insuficiente. La segunda reforma constitucional en el 2007 fue de mayor calado. Así, el 13 de noviembre de la citada anualidad nuevamente se modificó el artículo 99 constitucional, para precisar la facultad del Tribunal Electoral de inaplicar leyes al caso concreto.

Por su relevancia se transcribe el precepto:

**Artículo 99. El Tribunal electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia** y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

[...]

**Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto** sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como se observa, la reforma implicó un reconocimiento pleno de la facultad del Tribunal Electoral para ejercer control de constitucionalidad. Sin embargo, si bien se le otorgó esa atribución, se limitó a la mera inaplicación, porque se conservó para la Corte la potestad única del control abstracto de leyes electorales. En efecto:

Al final del día, la reforma constitucional electoral de 2007 preservó y concilió las dos realidades ya existentes: por un lado, el artículo 105 de la Constitución que desde 1994 estableció la competencia de la Suprema Corte para conocer de las acciones de inconstitucionalidad como medio de control constitucional y resolver las contradicciones ente una norma general y la propia ley fundamental; por la otra parte, desde 1996 se reconoce la jurisdicción especializada en la materia en la que el TEPJF se erige como la máxima autoridad jurisdiccional para resolver las impugnaciones de carácter electoral.

Por virtud de la reforma constitucional de 2007, está claro que el control constitucional en materia electoral se integra con la acción de inconstitucionalidad y con los medios de impugnación electorales.<sup>39</sup>

La reforma, si bien concluyó el debate sobre la competencia del Tribunal Electoral para ejercer control de constitucionalidad, volvió a plantear si ese órgano era un auténtico tribunal constitucional.

---

<sup>39</sup> DUQUE ROQUERO, Roberto, "Control constitucional de las leyes electorales", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, número 7-8, enero-diciembre de 2015, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, p.103.

Desde el año de 1999 la Corte emitió un criterio por el cual estableció que el control de la Constitución era una facultad exclusiva del Poder Judicial de la Federación<sup>40</sup>. En esencia, se estableció que la Constitución preveía un medio ex profeso para tal efecto, a saber, el juicio de amparo, el cual está reservado para el citado poder.

Es decir, el control de constitucionalidad estaba reservado al Poder Judicial de la Federación, esto es, la Corte, los tribunales colegiados y los juzgados de distrito, por ser los competentes para conocer del juicio de amparo, en aquel entonces único medio para examinar la regularidad constitucional.

Eso cambió en 1994, porque con la inclusión de la controversia constitucional y las acciones de inconstitucionalidad, como mecanismos de control de la Constitución, el juicio de amparo dejó de ser el único recurso para tal fin.

Ahora, desde 1996 el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación, pero los medios de impugnación de los cuales conocía ninguno fue considerado propiamente de control constitucional. A pesar de ello, como ha quedado mencionado, ese tribunal consideró indebidamente ejercer control constitucional de leyes.

Así, aunque la regularidad constitucional aún pertenecía en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, esa atribución era ejercida también por el Tribunal Electoral mediante la inaplicación de normas.

Tuvo que ser la Corte la que estableciera la limitante al Tribunal Electoral y dejara claro que éste no puede ejercer control de constitucionalidad, con lo cual el criterio de 1999 prevaleció hasta el año 2007.

¿Con esa reforma el Tribunal Electoral se volvió un tribunal constitucional? Pareciera que así fue entendido, como se muestra a continuación:

**Así, uno de los retos del TEPJF consiste en desempeñarse como tribunal de constitucionalidad,** guardián de las normas fundamentales en materia electoral; es

---

<sup>40</sup> Jurisprudencia P./J. 73/99, “CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, agosto de 1999, p. 18

decir, su función fundamental será interpretar la Constitución aplicando las leyes. Pero las leyes no deben ser la medida de la Constitución, sino que esta se debe aplicar de manera directa [...]

En resumen, lo electoral no es una cuestión sola o exclusivamente legal, sino que es un asunto fundamentalmente constitucional y exige la tutela correspondiente de los tribunales constitucionales.<sup>41</sup>

No obstante, la idea de tribunal constitucional es mucho mayor a la simple facultad de inaplicar leyes al caso concreto. Es, precisamente, la idea equivocada de “máxima autoridad jurisdiccional” electoral y la facultad de inaplicar leyes al caso lo que ha propiciado una serie de invasión de atribuciones del Tribunal Electoral respecto de la SCJN.

Lo fundamental en este momento es señalar que, la incorporación de la atribución para inaplicar leyes al caso concreto supuso un nuevo concepto del Tribunal Electoral “como un tribunal de control constitucional de los actos y resoluciones electorales [que] tiene conferidas atribuciones para salvaguardar, dado el carácter normativo de la Constitución, ante todo, el principio de constitucionalidad [...]”<sup>42</sup>

Sin duda, esta fue una reforma de suma importancia para el actual funcionamiento del TEPJF, porque la facultad originalmente conferida en 1996, e interpretada por dicho órgano jurisdiccional, le fue negada jurisprudencialmente en el año 2002, para finalmente ser restablecida constitucionalmente y de forma clara en 2007.

Facultad con la que debería empezar a funcionar y, por supuesto, debería aprender a ejercer con el paso de los años.

Sin embargo, si bien la reforma constitucional de 2007 significó para algunos un reconocimiento del Tribunal Electoral como órgano de control constitucional, que permitía situarlo nuevamente a la par de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

---

<sup>41</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Los retos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tras la reforma de 2007”, en ACKERMAN, John M., (coordinador), *Nuevos escenarios del Derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009, p. 187

<sup>42</sup> NAVA GOMAR, Salvador O., “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como tribunal garante de la constitucionalidad y convencionalidad en materia político-electoral”, en CARBONELL, Miguel (et al) (coordinadores), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Justicia*, tomo III, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015, p. 455

sería nuevamente la Suprema Corte, de manera indirecta, la que lo ubicaría en una posición jerárquicamente distinta.

En definitiva, la existencia del Tribunal Electoral como órgano de constitucionalidad se vería nuevamente modificada.

#### **d. De 2011 a la fecha**

El año 2011 constituyó un hito en el sistema jurídico mexicano y un nuevo paradigma en el control constitucional del país.

No es propósito de este trabajo señalar todos los antecedentes sobre el *Caso Radilla* y la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Basta con señalar lo siguiente, para entender que la facultad de inaplicar leyes concedida al Tribunal Electoral, lo cual supuso para varios la creación de un nuevo órgano de control constitucional, se vio directamente afectada por la resolución de la citada Corte Interamericana.

Anterior a 2011 existía en nuestro país el criterio de que el control judicial de la Constitución estaba reservado para el Poder Judicial de la Federación, como anteriormente fue explicado.

Además de ese criterio, existían las tesis de la Corte en el sentido de que en el país había un modelo de control concentrado de la Constitución, precisamente en los órganos del Poder Judicial de la Federación, motivo por el cual no era posible un control difuso.

En efecto, desde 1999 la Corte había señalado que el control difuso de la Constitución no lo autorizaba el artículo 133 de ese ordenamiento<sup>43</sup>. De conformidad con ese criterio, el aludido precepto no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente

---

<sup>43</sup> Jurisprudencia P./J. 74/99, “**CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, agosto de 1999, p. 5.

jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del Congreso, ni de sus propias actuaciones.

Ese criterio fue reiterado en el año 2004, cuando la Corte estableció que el artículo 133 constitucional establece la jerarquía normativa en el sistema jurídico del país y al ser la Constitución el máximo ordenamiento, todas las demás leyes se debían ajustar a ésta.

Asimismo, señaló que esa adecuación en modo alguna implica una facultad para las autoridades jurisdiccionales de los estados de ejercer control constitucional, por las cual puedan desconocer leyes emanadas del congreso local.<sup>44</sup>

Como se observa, anterior a 2011 eran evidente dos situaciones. La primera, el Poder Judicial de la Federación, especialmente la Corte, era el órgano por antonomasia facultado para ejercer control de constitucionalidad, lo cual se moduló con la atribución otorgada al Tribunal Electoral para inaplicar leyes. La segunda, ningún otro órgano jurisdiccional podía ejercer control de la constitucionalidad.

¿Qué sucedió en el año 2011 y por qué es un año de cambio de paradigma en el control de constitucionalidad del país? Y, ¿cómo afectó eso al Tribunal Electoral?

En el indicado año, la Corte resolvió el asunto varios 912/2010, por el cual se determinó cómo el Alto Tribunal debía cumplir una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el denominado *Caso Radilla*.

### **¿Por qué el asunto varios 912/2010 es un hito?**

La respuesta es sencilla e importante. Con la resolución la Corte abandonó el criterio que prevaleció por décadas, en el sentido de que el único facultado para ejercer control de constitucionalidad era el Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>44</sup> Jurisprudencia 1ª./J. 80/2004, “**SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, octubre de 2004, p. 264.

Así, con la sentencia dictada en el asunto varios 912/2010 se modificó el sistema de control concentrado por uno de carácter difuso. Con esa sentencia, por fin se reconoció la existencia de dos grandes vertientes del control de constitucionalidad. Uno, el concentrado, en los órganos del Poder Judicial de la Federación, mediante las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y el juicio de amparo (se observa que no se incluyeron los medios de impugnación en materia electoral). El otro, por parte del resto de los jueces del país en forma incidental.

Asimismo, señaló que es concentrado, porque permite la declaración de inconstitucionalidad, y difuso por autorizar la inaplicación de normas.<sup>45</sup>

De igual manera, la Corte determinó que la interpretación de los artículos 1 y 133 constitucionales permite concluir la posibilidad de los jueces de preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados, aun a pesar de las disposiciones en contrario de cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez, si deben dejar de aplicar las normas inferiores<sup>46</sup>.

Así, con la sentencia dictada en el asunto varios 912/2010 “[...] se otorgó una nueva interpretación al artículo 133 restableciendo el llamado control difuso en México que durante muchos años dejó de realizarse por criterios jurisprudenciales, lo que permitió que rápidamente los jueces nacionales comenzaran a ejercerlo [...]”<sup>47</sup>

### ¿Cómo afectó al Tribunal Electoral?

Sin duda, el criterio de la Corte permitió que todos los jueces del país pudieran hacer un control difuso de constitucionalidad, es decir, inaplicar leyes al caso concreto.

---

<sup>45</sup> Tesis aislada P. LXX/2011 (9ª), “**SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro III, diciembre de 2011, tomo 1, p. 557.

<sup>46</sup> Tesis aislada P. LXVII/2011 (9ª), “**CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro III, diciembre de 2011, tomo 1, p. 535.

<sup>47</sup> SAMANIEGO SANTAMARÍA, Luis Gerardo, “Control difuso de constitucionalidad-convencionalidad. Evolución jurisprudencial a cien años de la Constitución mexicana de 1917”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y FLORES PANTOJA, Rogelio (coordinadores), *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro y Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017, p. 874.

Ello, porque el control concentrado estaba depositado en el Poder Judicial de la Federación, mediante las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y el juicio de amparo. Pero, además, se permitió a todo juez a inaplicar leyes al caso concreto, mediante un control difuso.

Es, precisamente, la facultad reconocida a todo juez de inaplicar leyes al caso concreto que, la atribución reconocida al Tribunal Electoral en el año 2007 para el mismo efecto colocó a éste en la misma posición en comparación con todos los demás tribunales del país.

Es decir, si la posibilidad del Tribunal Electoral de inaplicar leyes en materia electoral, lo posicionaba a la par de la Corte, al “existir dos órganos de control constitucional”, el asunto varios 912/2010 volvió a situar al primero en un mismo nivel en comparación con los demás tribunales del país, debido a que a éstos se les otorgó la misma atribución.

## **II. Atribuciones del TEPJF**

Precisada la evolución del Tribunal Electoral, la cual se realizó para evidenciar que surgió como un órgano con facultades distintas y bien limitadas en comparación con la SCJN, corresponde ahora establecer sus atribuciones constitucionales, legales y jurisprudenciales.

Esto tiene como finalidad algo meramente descriptivo. Es decir, mediante las disposiciones contenidas en la CPEUM, en la LOPJF y en la LGSMIM, establecer las facultades expresamente diseñadas por el Constituyente Permanente y por el legislador ordinario, así como por la SCJN y el propio TEPJF.

### **1. Constitucionales**

Las atribuciones constitucionales del TEPJF se pueden clasificar de la siguiente manera: a) las estrictamente jurisdiccionales, las cuales corresponden a los medios de impugnación en materia electoral; b) las de índole administrativo, esto es, las respectivas a su funcionamiento orgánico y, por último, c) las reglamentarias o normativas, por las cuales dicta disposiciones jurídicas.

#### **a. Las estrictamente jurisdiccionales**

En términos del artículo 41 de la CPEUM, párrafo segundo, Base VI, de la CPEUM, se establece un sistema de medios de impugnación en materia electoral, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, dar definitividad a las etapas de los procedimientos electorales y tutelar los derechos políticos de la ciudadanía.

Aunque ese precepto no lo señala, el órgano competente para conocer y resolver los medios de impugnación lo es el TEPJF, en términos del artículo 99 de la CPEUM.

Ahora, una de las peculiaridades del sistema de medios de impugnación es que, éstos en modo alguno producen la suspensión de la resolución o acto impugnado. Esto supone, desde luego, una limitación constitucional para el TEPJF, porque en modo alguno puede decretar esa medida cautelar.

Al respecto, recientemente la Sala Superior del TEPJF<sup>48</sup> determinó que, nunca fue voluntad del Constituyente Permanente permitir al legislador ordinario establecer excepciones a la prohibición de suspender los actos o resoluciones electorales.

Para la Sala Superior, la prohibición de suspender los actos o resoluciones electorales tiene como finalidad garantizar y privilegiar la celeridad en la aplicación de las consecuencias jurídicas de las actuaciones en la materia electoral, así como evitar entorpecer el ejercicio de las atribuciones y funciones de las autoridades, ni interrumpir las etapas de los procedimientos electorales.

Asimismo, la Sala Superior señaló que la naturaleza de las controversias electorales impide la interrupción de los plazos de las elecciones, los cuales son breves y fatales. Por ello, los medios de impugnación deben ser resueltos pronto y esto constituye un elemento esencial del sistema de justicia en la materia.

Precisado lo anterior, esto es, definir la prohibición constitucional de suspender los actos y resoluciones electorales con motivo de la promoción de los medios de impugnación, queda señalar la competencia jurisdiccional del TEPJF.

En concreto, sus atribuciones están contenidas en el artículo 99, párrafo cuarto, de la CPEUM, el cual permite al TEPJF resolver en forma definitiva e inatacable casos concretos.

Esto es fundamental, porque la CPEUM lejos de prever la denominación específica de los medios de impugnación, únicamente señala qué puede conocer el TEPJF, es decir, no señala un juicio y recurso concreto para impugnar determinada resolución o acto, sino, por el contrario, señala cuáles actos o resoluciones pueden ser controvertidos.

Si se compara esta situación con los medios de control constitucional expresamente reconocidos en la CPEUM, se puede advertir una clara diferencia con la competencia del TEPJF.

---

<sup>48</sup> Sentencia dictada en el recurso de reconsideración SUP-REC-8/2020, emitida el 6 de febrero de 2020.

Por ejemplo, los artículos 103 y 107 de la CPEUM prevén una denominación concreta del juicio por el cual se pueden controvertir actos o resoluciones que afecten los derechos humanos. De igual manera, señala cuáles son las vías, indirecto y directo, para promoverlo, así como los principios rectores.

Similar situación acontece con lo dispuesto en el artículo 105 de la CPEUM. En la primera fracción regula lo relativo a las controversias constitucionales y, en la segunda fracción, lo correspondiente a las acciones de inconstitucionalidad.

En cambio, el artículo 99 de la CPEUM en modo alguno denomina cuáles son los medios de impugnación. Efectivamente, al analizar las atribuciones del TEPJF es fácilmente advertir que es competente para conocer de:

- i.* De las impugnaciones sobre las elecciones federales<sup>49</sup>.
- ii.* De los actos y resoluciones del INE y las sanciones que imponga éste<sup>50</sup>.
- iii.* Las vinculadas con la revocación de mandato.
- iv.* Los actos y resoluciones de las autoridades electorales de los estados, relacionadas con la organización y calificación de las elecciones.<sup>51</sup>
- v.* Los actos y resoluciones que vulneren los derechos políticos<sup>52</sup>
- vi.* Los conflictos labores del INE y del propio TEPJF.<sup>53</sup>

Como se observa, lo que compete al TEPJF es el conocimiento de actos y resoluciones en materia electoral. Eso es fundamental destacar, porque más adelante se verá cómo ha extendido sus facultades en ámbitos propiamente no electorales.

La competencia o atribuciones meramente electorales se observan de los actos y resoluciones previamente expuestos. En primer lugar, como órgano jurisdiccional federal, le compete conocer de las elecciones de diputaciones, senadurías y, por

---

<sup>49</sup> Fracciones I y II del artículo 99 de la CPEUM.

<sup>50</sup> Fracciones III y VIII del artículo 99 de la CPEUM.

<sup>51</sup> Fracción IV del artículo 99 de la CPEUM.

<sup>52</sup> Fracción V del artículo 99 de la CPEUM.

<sup>53</sup> Fracciones VI y VII del artículo 99 de la CPEUM.

supuesto, de la presidencia de la República. Todo ello enmarcado de manera constitucional en lo estrictamente electoral.

En segundo término, el TEPJF puede analizar los actos y resoluciones del INE, es decir, el órgano constitucional autónomo encargado de la organización, preparación, vigilancia y desarrollo de los procedimientos electorales<sup>54</sup>. Esta entidad en modo alguno puede realizar actuaciones distintas a su materia, la cual se limita a las elecciones y, en su caso, imposición de sanciones también en ese ámbito.

Un tercer elemento para evidenciar la competencia meramente electoral del TEPJF es, precisamente, su facultad para examinar actos y resoluciones de las autoridades encargadas de organizar y calificar las elecciones de las autoridades estatales. Esta atribución también está limitada a la revisión de la constitucionalidad y legalidad de todas las actuaciones realizadas respecto a la organización, preparación, desarrollo, vigilancia y calificación de los comicios locales.

En cuarto lugar, el TEPJF puede revisar lo concerniente a la violación de los derechos políticos de la ciudadanía (votar, ser votado, asociación y afiliación). Todos éstos tienen una trascendencia directa en las elecciones y, por ello, es normal que conozca de los actos y resoluciones tendentes a vulnerarlos.

Finalmente, tiene una competencia jurisdiccional de carácter laboral, por la cual resuelve los conflictos en esa materia tanto del INE como del propio TEPJF.

De lo anterior, se advierte con claridad que el Constituyente Permanente fue omiso en establecer concretamente medios de impugnación, sino solamente lo que puede conocer y resolver el TEPJF.

Similar situación acontece respecto de otro supuesto de procedencia competencial reconocida a favor del TEPJF en el artículo 60 de la CPEUM. En tal precepto se dispone que se podrá impugnar ante las salas regionales la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias de mayoría y la asignación de diputaciones o

---

<sup>54</sup> Artículo 41, párrafo segundo, Base V, de la CPEUM

senadurías. Las sentencias correspondientes podrán ser revisadas por la Sala Superior, de conformidad con los supuestos establecidos en la legislación secundaria.

En este sentido, el TEPJF carece de una facultad jurisdiccional propiamente de control constitucional, porque ningún medio se estableció de manera específica para tal propósito.

Esto se corrobora por dos criterios. Uno de la SCJN y otro del TEPJF. El primero señala que los medios de control constitucional, para poder tener esta calidad, deben estar expresamente previstos en la CPEUM.

En esencia, con ese criterio<sup>55</sup> la SCJN estableció que la jerarquía de la CPEUM únicamente permite establecer en ésta la existencia de los medios de control constitucional. Así, el legislador únicamente puede desarrollar y pormenorizar las reglas sobre la procedencia, sustanciación y resolución.

Es decir, sólo en la CPEUM es posible la existencia de los medios de control constitucional. Por ello, es fácilmente identificable el juicio de amparo, para la defensa de los derechos humanos; las controversias constitucionales, creado para proteger la parte orgánica de regulación de los poderes y, las acciones de inconstitucionalidad, diseñadas para analizar la validez de una norma.

Empero, para el caso del TEPJF, las fracciones del artículo 99 de la CPEUM que le otorgan facultades para conocer y resolver sobre determinados actos y resoluciones, en modo alguno señalan cuál es la denominación del juicio o recurso y, por eso, prácticamente no existen medios de control constitucional en materia electoral.

---

<sup>55</sup> Jurisprudencia P./J. 155/2000, “**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CONFORME AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL LOS MEDIOS RELATIVOS DEBEN ESTABLECERSE EN LA PROPIA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y NO EN UN ORDENAMIENTO INFERIOR**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, diciembre de 2000, p. 853.

Es en este punto en donde resulta aplicable el segundo criterio antes mencionado, el cual fue emitido por el propio TEPJF. Por esa tesis, pareciera que los supuestos previstos en el artículo 99 de la CPEUM son, en realidad, hipótesis de procedencia de los medios de impugnación y no juicios o recursos propiamente.

En efecto, mediante una jurisprudencia<sup>56</sup> el TEPJF determinó que la fracción IV del artículo 99 de la CPEUM establece condiciones de procedibilidad de los medios de impugnación, los cuales en modo alguno se vinculan con un medio de impugnación específico, sino con la posibilidad jurídica de combatir los actos administrativos-electorales o jurisdiccionales emitidos por las autoridades competentes.

El principal razonamiento de esa jurisprudencia es que, en donde la ley no distingue no es dable al juzgador distinguir, motivo por el cual, el requisito de procedibilidad relativo a definitividad es exigible a todos los medios de impugnación, con independencia de cuál sea la denominación otorgada por el legislador secundario.

Es decir, desde la primera integración del TEPJF se observó que el artículo 99 de la CPEUM, en cuanto a las funciones jurisdiccionales, en modo alguno prevé medios de impugnación, sino supuestos de procedencia.

Esto es más evidente si se tiene en consideración que el TEPJF, en términos de la fracción I del artículo 99 de la CPEUM, es competente para resolver las impugnaciones sobre las elecciones federales. En esos casos, salvo que se planté de manera indirecta o incidental la inconstitucionalidad de una norma, lo único que hace es verificar la validez de las elecciones, pero en sí mismo esa fracción no tiene como propósito permitir un ejercicio de control constitucional.

Lo mismo sucede con la fracción II del citado precepto, el cual permite al TEPJF revisar las actuaciones del INE, pero no señala un medio de impugnación concreto para ejercer control constitucional.

---

<sup>56</sup> Jurisprudencia 37/2002, “**MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES. LAS CONDICIONES DE PROCEDIBILIDAD ESTABLECIDAS EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 99 CONSTITUCIONAL SON GENERALES**”, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 43 y 44.

Ahora, respecto a las fracciones IV y V, como el propio TEPJF señaló, en realidad ambos imponen supuestos de procedencia, en primer lugar, de la competencia del órgano jurisdiccional electoral federal y, en segundo término, de los medios de impugnación previstos por el legislador secundario.

Finalmente, tampoco se puede considerar que la facultad del TEPJF para resolver las controversias laborales del INE y del propio órgano jurisdiccional, sea un medio de control constitucional, porque en realidad sólo tiene como finalidad analizar la posible vulneración de derechos de los servidores públicos y sólo de manera indirecta o incidental es posible revisar la constitucionalidad de una norma.

Así, es evidente que en la CPEUM no existe realmente un medio de control constitucional establecido a favor del TEPJF, sino solamente supuestos en los cuales se actualiza la competencia de ese órgano jurisdiccional, o bien hipótesis de procedencia de los medios de impugnación establecidos por el legislador secundario.

Entre otras facultades jurisdiccionales del TEPJF está precisamente la posibilidad de inaplicar normas al caso concreto. En este momento es innecesario abundar al respecto, porque será materia de análisis en un apartado posterior.

Baste señalar que esa atribución de ninguna manera dota al TEPJF de la naturaleza de tribunal constitucional. Ello, porque su función principal es de mera legalidad y secundariamente puede determinar la inaplicación de una norma por ser contraria a la CPEUM, tal como lo pueden y deben hacer todos los órganos jurisdiccionales del país, sin que por esto se les pueda considerar órganos de control constitucional.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Sobre este punto resulta relevante lo manifestado de la siguiente manera: “[...] no queda sino concluir que de conformidad con las normas constitucionales [el TEPJF] se trata de un tribunal de legalidad y no de constitucionalidad, pues además hay que considerar que las facultades que posee pueden ser ejercidas sin que expresamente lo establezca el artículo 41, fracción V, ni el 99, fracción III, constitucionales. Bastaría con lo indicados en los artículos 128 y 133 constitucionales, pues todos los jueces deben examinar la constitucionalidad de los actos jurídicos sujetos a su revisión, por lo que las facultades que tiene para interpretar la Constitución son similares a las que tienen todos los órganos jurisdiccionales vinculados por la norma constitucional.” CORZO SOSA, Edgar, “El control constitucional en materia electoral: el interés objetivo”, en OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Memoria...*, op cit, p. 963

Por último, en el ámbito de las funciones jurisdiccionales del TEPJF está la creación de jurisprudencia obligatoria, la cual se regulará en términos de la legislación secundaria.

### **b. Administrativas**

En este aspecto, el TEPJF tiene una situación diferente a los demás órganos del Poder Judicial de la Federación, esto es, los tribunales colegiados de circuito y los juzgados de distrito, los cuales están administrados por el Consejo de la Judicatura Federal.

En cambio, el TEPJF está administrado por una comisión de administración integrada por la presidencia y una magistratura del órgano jurisdiccional y tres miembros del Consejo de la Judicatura.

Así, su situación administrativa se asemeja más a la SCJN, porque éste tampoco depende del CJF.

Por supuesto, el TEPJF también está facultado para proponer su presupuesto a la SCJN.

### **c. Reglamentarias**

En este apartado, se destacan dos facultades constitucionales expresamente previstas.

La primera, es la posibilidad del TEPJF para emitir su propio reglamento interno y, la segunda, consiste en la emisión de acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

---

Es relevante, porque desde la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación se ha pensado de la existencia de un órgano de control constitucional. Sin embargo, como se evidencia de la cita anterior, las atribuciones contenidas no le otorgaban esa calidad, ni siquiera hoy con la facultad de inaplicar normas, porque ello es algo establecido para todos los órganos jurisdiccionales, en atención al artículo 133 de la CPEUM.

## 2. Legales

En términos generales, la competencia del TEPJF está prevista en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

En cuanto a la primera, regula los aspectos de la estructura del TEPJF. Además de las facultades constitucionales previamente mencionadas, la LOPJF por fin señala denominaciones específicas a los medios de impugnación en materia electoral. Así, se reconocen:

- Los juicios de inconformidad para conocer las impugnaciones de diputaciones, senadurías y de la presidencia de la República.
- Los recursos de reconsideración que, en segunda instancia se interpongan para impugnar las sentencias de las salas regionales.
- Los recursos de apelación, con motivo de actos y resoluciones del INE.
- Los juicios de revisión constitucional electoral, respecto de actos y resoluciones de las autoridades electorales estatales.
- Los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a fin de tutelar los derechos de votar, ser votado, de asociación y afiliación.
- Así como resolver los conflictos o diferencias laborales del INE y del propio TEPJF.

Ahora, es necesario señalar que las anteriores atribuciones corresponden exactamente a las facultades constitucionales previstas en el TEPJF, las cuales hemos mencionado en el apartado anterior.

Además de la posibilidad de fijar jurisprudencia por parte del TEPJF, la LOPJF permite a la Sala Superior resolver conflictos competenciales entre las salas regionales.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Artículo 189, fracción XIII, de la LOPJF.

La Sala Superior puede delegar<sup>59</sup> asuntos a las salas regionales, o bien atraerlos<sup>60</sup>. La delegación se hace mediante acuerdo general y sólo respecto de asuntos en los cuales exista jurisprudencia previa. En cuanto a la atracción, será de aquellos asuntos de importancia y trascendencia. Finalmente, falta hay que señalar que el TEPJF puede resolver los asuntos de su competencia con plena jurisdicción.<sup>61</sup>

### **III. ¿Qué es la materia electoral? El intrincado camino para la procedencia de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.**

La delimitación de las facultades del TEPJF debe estar estrechamente relacionada con la definición de materia electoral.

El concepto en modo alguno es menor, porque solamente a partir de su entendimiento es posible saber qué corresponde al TEPJF y qué a la SCJN, o bien si el primero ha invadido atribuciones del segundo.

La voz materia electoral está expresamente mencionada en:

- El artículo 41, párrafo segundo, base VI, de la Constitución, al señalar que, en materia electoral la interposición de los medios de impugnación no producirá la suspensión de efectos de las resoluciones o actos electorales.
- El artículo 99 de la Constitución, cuando reconoce al TEPJF como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.
- El artículo 105, fracción I, de la Constitución, al prever la imposibilidad de conocer sobre la materia electoral en las controversias constitucionales; o bien, en la fracción II del mismo precepto, cuando se dispone un régimen especial de las acciones de inconstitucionalidad respecto de las leyes electorales.

La manera en cómo se defina la materia electoral será el parámetro para establecer la competencia del TEPJF y de la SCJN, ya sea mediante alguno de los juicios o

---

<sup>59</sup> Artículo 189, fracción XVII, de la LOPJF.

<sup>60</sup> Artículo 189, fracción XVI, así como 189 bis, ambos de la LOPJF.

<sup>61</sup> Artículo 6, párrafo 3, de la LGSMIME.

recursos previstos en la LGSMIME o bien de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad.

La tarea de ninguna manera es menor. Por el contrario, la doctrina es medianamente consistente en otorgar definiciones. Pero, en el ámbito jurisdiccional, el concepto materia electoral puede ser demasiado amplio, así como restrictivo según sea el caso.

### **1. ¿Cómo se define la materia electoral por la doctrina?**

Esto en sí mismo es complicado. La materia en el ámbito del Derecho es un campo específico de regulación de las normas jurídicas, es decir, se reglamentan supuestos de actuación de particulares o autoridades en determinados aspectos de la sociedad.

Por ejemplo, la materia penal está relacionada con las conductas consideradas como delitos, así como la manera en investigarlas y sancionarlas por parte de las autoridades penales.

En materia administrativa, se comprende la actuación de la administración y su interacción con los particulares, en una relación de supra - subordinación. Esto es, el poder del Estado y su vinculación con la actividad de los particulares.

A su vez, la materia civil alude a la regulación de los supuestos más relevantes de la relación entre particulares o bien sus elementos inherentes. Por ello, en ese ámbito del Derecho están comprendidos aspectos sobre los atributos de la personalidad, el surgimiento de obligaciones, la propiedad y muchos otros factores relacionados con las personas.

De esta misma forma es posible señalar cuál es la materia de cada uno de los campos en los cuales se divide el Derecho, ya sea en lo fiscal, ecológico, militar, laboral y constitucional, por señalar algunos.

Lo mismo sucede en cuanto a la materia electoral, es decir, pretende delimitar el objeto de estudio que variará según se trate del Derecho Electoral, de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad.

Al respecto, cabe señalar que previos

[...] al Derecho Familiar, Laboral o Mercantil, existen respectivamente la familia, el trabajo subordinado y el comercio, que son las materias reguladas por aquellas ramas jurídicas. En el caso del Derecho Electoral se debate cuál es materia regulada por él y de qué manera la naturaleza propia de la materia objeto de regulación influye o debe influir en las normas jurídicas que la regulan y, viceversa, hasta dónde y de qué manera las normas jurídicas limitan o deben limitar el ejercicio de las conductas que constituyen la materia regulada por el Derecho Electoral.<sup>62</sup>

La materia electoral se puede entender como “[...] la regulación jurídica de la organización y realización de las elecciones, consideradas como función estatal (artículo 41, párrafo séptimo, de la Constitución federal).”<sup>63</sup>

La definición pone énfasis en la regulación, es decir, la materia electoral pretende comprender las normas jurídicas relacionadas con la organización y realización de las elecciones, en la cual quedan comprendidos temas como “los ciudadanos, individual y colectivamente considerados; las agrupaciones políticas; el deber-derecho del sufragio; la geografía electoral; los sistemas electorales; la organización de los órganos electorales; el procedimiento electoral en sentido estricto, etcétera.”<sup>64</sup>

Es decir, si bien la materia electoral consiste fundamentalmente en una regulación de las elecciones, éstas pueden comprender<sup>65</sup>:

- Las normas de conducta: ejercicio de derechos, obligaciones y sanciones. Esto es, los derechos antes, durante y tras las elecciones, como puede

---

<sup>62</sup> ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio, “Marco Teórico del Derecho Electoral”, en *Apuntes de Derecho Electoral. Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, p. 130.

<sup>63</sup> GALVÁN RIVERA, Flavio, “El principio de legalidad en materia electoral”, en *Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México (et al), México, 1993, p. 679.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 680

<sup>65</sup> CABO DE LA VEGA, Antonio de, “El Derecho Electoral en el arco teórico y jurídico de la representación”, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, pp. 104 y ss.

ser el obtener el registro como candidato y las consecuencias. El deber de informar sobre los gastos de campaña. Prohibiciones sobre propaganda.

- Normas de organización: la administración electoral. Es lo relativo a la creación y organización de la maquinaria humana y técnica para la organización de las elecciones. Son las disposiciones sobre la creación de determinados órganos encargados de los comicios y la competencia respectiva.
- Normas vinculadas con las campañas y los medios de comunicación. Esto es, el periodo para realizar propaganda electoral, cómo debe ser el contenido de ésta y la forma permitida de su difusión. Así como el deber de los concesionarios de radio y televisión de que, el tiempo del Estado sea usado para la difusión de los mensajes de los partidos políticos, candidaturas y autoridades electorales.
- Normas sobre financiamiento de los partidos políticos, es decir, qué cantidad de recursos públicos les corresponde, así como los límites sobre financiamiento privado.

Como se observa, la materia electoral comprende un amplio catálogo de aspectos a regular, como son el ejercicio de derechos, el cumplimiento de deberes, la organización y funcionamiento de autoridades, la reglamentación de la campaña y propaganda, la manera en cómo se validan y califican los comicios.

A pesar de que la materia electoral puede comprender un amplio ámbito de regulación, al final está centrada precisamente en un objeto concreto, que es la realización de las elecciones.

Por ello, la materia electoral necesariamente debe tener vinculación directa con las elecciones, porque de no ser así, aunque pueda estar indirectamente relacionada, lo cierto es que en modo alguno sería parte de la materia electoral.

Lo anterior, porque la materia electoral “se caracteriza por constituir y ofrecer los parámetros para posibilitar la participación política, hacer posible la renovación periódica de la representación popular, concretar las exigencias e ideales de la

democracia y garantizar, en última instancia, los derechos políticos de los ciudadanos.”<sup>66</sup>

Es decir, la materia electoral es el ámbito del Derecho cuyo objeto es establecer las disposiciones jurídicas para regular los derechos y deberes de los sujetos involucrados en la renovación de los poderes, como pueden ser las candidaturas y los partidos políticos. Además, incluye las normas sobre la organización, facultades y competencia de las autoridades administrativas y jurisdiccionales, tendentes a la realización de las elecciones.

Ahora, la definición deberá tener modalidades, con el propósito de establecer una limitación concreta respecto de qué órgano jurisdiccional competará conocer y resolver las controversias vinculadas con las elecciones.

## **2. La materia electoral para el TEPJF**

Aunque el TEPJF nunca ha establecido una definición concreta sobre la materia electoral, es posible localizarla en diferentes tesis de jurisprudencia y relevantes emitidas desde 1996.

### **a. ¿Qué es materia electoral para el TEPJF?**

#### **i. Lo que no corresponda a la SCJN**

Así, en primer lugar, el TEPJF ha entendido a la materia electoral como todo aquello que no corresponda a la SCJN, es decir, lo previsto en el artículo 105, fracción II, de la CPEUM.

Esto se puede advertir cuando sostiene que “[...] como máxima autoridad jurisdiccional electoral [el TEPJF] tiene competencia originaria y residual para resolver todas las controversias en la materia, con excepción de las que son

---

<sup>66</sup> ASTUDILLO REYES, César Iván, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, Secretaría de Gobernación- e Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2018, p. 283.

competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las salas regionales [...]”<sup>67</sup>

## **ii. Los derechos inherentes al ejercicio al cargo**

Al respecto, el TEPJF ha considerado que es materia electoral, además de poder ser votado y ejercer el cargo, recibir las remuneraciones inherentes al puesto, al constituir una parte del derecho a ser votado.<sup>68</sup>

## **iii. Las omisiones legislativas**

El TEPJF, por conducto de su Sala Superior, es competente para conocer sobre omisiones legislativas, porque implica una inobservancia de los principios constitucionales rectores de toda elección o cuando implique una conculcación a derechos político-electorales de los ciudadanos.<sup>69</sup>

## **iv. Los decretos legislativos de naturaleza administrativa electoral**

Ni en la CPEUM ni en la LGSMIME, se establece que estén excluidos los actos de los congresos de naturaleza distinta a la ley. Esto, porque los que sí la tengan, sería procedente la acción de inconstitucionalidad. Además, en los citados ordenamientos, sólo se alude a actos y resoluciones que violen los derechos

---

<sup>67</sup> Jurisprudencia 12/2009, “**ACCESO AL CARGO DE DIPUTADO. COMPETE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON ÉL**”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 11 y 12.

<sup>68</sup> Jurisprudencia 21/2011, “**CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)**”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 13 y 14.

<sup>69</sup> Jurisprudencia 18/2014, “**COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA**”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 23 y 24.

Tesis LXXXII/2015, “**CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA OMISIÓN DE SU REGULACIÓN VIOLENTA EL DERECHO POLÍTICO ELECTORAL DE SER VOTADO**”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 65 y 66.

Tesis XXVIII/2013, “**OMISIÓN LEGISLATIVA. EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL ES PROCEDENTE PARA IMPUGNARLA**”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 106 y 107.

Tesis XXIX/2013, “**OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL**”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 107 y 108.

político-electorales, sin que se establezca una particular naturaleza del órgano del que provengan.<sup>70</sup>

## **b. ¿Qué no es materia electoral para el TEPJF?**

### **i. La organización de los ayuntamientos**

Siempre que no esté involucrado el ejercicio del cargo<sup>71</sup> de la presidencia municipal, sindicaturas y regidurías.<sup>72</sup>

### **ii. La integración de las comisiones legislativas**

Porque la integración de esas comisiones no involucra aspectos relacionados directa e inmediatamente con el derecho de ser votado, ni incide en los aspectos concernientes a la elección, proclamación o acceso al cargo, por lo que se regula por el derecho parlamentario administrativo, además de estar relacionada con el funcionamiento y desahogo de las actividades internas de los congresos.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> Tesis XLI/2002, “**DECRETO LEGISLATIVO DE NATURALEZA ADMINISTRATIVO-ELECTORAL. LOS CIUDADANOS ESTÁN LEGITIMADOS PARA IMPUGNARLO**”, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 116 y 117.

<sup>71</sup> Cabe precisar que EL TEPJF ha ampliado el derecho a ser votado más allá de la posibilidad de acceder a un cargo de elección popular, sino también a que, una vez ocupado el puesto, ejercerlo plenamente.

Jurisprudencia 20/2010, “**DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO**”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 17 a 19.

Jurisprudencia 19/2010, “**COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR**”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 13 y 14.

<sup>72</sup> Jurisprudencia 6/2011, “**AYUNTAMIENTOS. LOS ACTOS RELATIVOS A SU ORGANIZACIÓN NO SON IMPUGNABLES EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO**”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 8, 2011, páginas 11 y 12.

<sup>73</sup> Jurisprudencia 44/20134. “**COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO**”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 18 y 19.

Jurisprudencia 3472013, “**DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO**”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 36, 37 y 38.

Tesis XIV/2007, “**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA REMOCIÓN DEL COORDINADOR DE UNA FRACCIÓN PARLAMENTARIA NO ES IMPUGNABLE (LEGISLACIÓN DE CAMPECHE)**”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 79 a 81.

### **iii. Los efectos derivados de imposición de sanciones administrativas**

La restricción del pago de las dietas, derivada de un procedimiento administrativo de responsabilidad, no incide en el ámbito del derecho político-electoral de ser votado, en su vertiente de desempeño del cargo, toda vez que la autoridad que lo instrumenta, el ordenamiento que lo contempla y sus consecuencias no son de carácter formal o materialmente electoral, al estar relacionados con el incumplimiento de las obligaciones encomendadas a los servidores públicos.<sup>74</sup>

### **iv. La suspensión de derechos electorales por causas penales**

Los juicios electorales no son procedentes para controvertir la suspensión de derechos político-electorales, decretada en resoluciones emitidas en un procedimiento penal, como el auto de formal prisión o en alguna otra determinación judicial, porque tienen naturaleza y régimen jurídico distinto al Derecho Electoral.<sup>75</sup>

### **v. Los actos vinculados con la revocación de mandato**

La revocación del mandato es una medida de naturaleza político-administrativa, resulta ajena a la materia electoral y consecuentemente, del ámbito de protección del juicio ciudadano mencionado.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Jurisprudencia 19/2013, “DIETAS. LA SUSPENSIÓN O AFECTACIÓN EN EL PAGO, DERIVADA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, NO TRANSGREDE EL DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 38 y 39.

Jurisprudencia 16/2013, “RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. LAS SANCIONES IMPUESTAS EN ESOS PROCEDIMIENTOS, NO SON DE NATURALEZA ELECTORAL”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 70 y 71.

<sup>75</sup> Jurisprudencia 35/2010, “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE PARA CONTROVERTIR RESOLUCIONES PENALES”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 24 y 25.

<sup>76</sup> Jurisprudencia 27/2012, “REVOCACIÓN DE MANDATO. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNARLA”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 28 y 29.

## **vi. Las sanciones administrativas a magistrados locales**

Compete al Senado conocer de la conducta de los magistrados electorales locales, cuando incurran en el ejercicio indebido de la función jurisdiccional.<sup>77</sup>

## **vii. Nombramiento de gubernaturas interinas**

No tiene relación con el proceso electoral ni con la integración de alguno de los órganos expresamente facultados por la ley para la organización y calificación de las elecciones. En este tenor, es improcedente impugnar el nombramiento aludido, porque si bien no existe duda sobre el carácter materialmente administrativo de la determinación adoptada por un congreso local, la circunstancia de que el mismo se haya erigido en colegio electoral, no le confiere un contenido electoral a tal acto.<sup>78</sup>

De lo anterior, se observa que el TEPJF tiene un criterio amplio sobre la materia electoral, el cual comprende, en principio, todo aquello ajeno a la competencia de la SCJN.

A partir de ello, por supuesto, se incluye el conocimiento de varios supuestos, vinculados todos con las elecciones.

Por otra parte, también es visible la tendencia del TEPJF de excluir de su conocimiento actos de los parlamentos, los asuntos penales a pesar de tener efectos en los derechos electorales, las sanciones administrativas y todo aquello que, propiamente, carezca de relación con las elecciones o bien no hayan sido emitidos por autoridades electorales.

---

<sup>77</sup> Tesis XXXVIII/2016, "**COMPETENCIA. PARA CONOCER DE LA CONDUCTA DE LOS INTEGRANTES DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES, EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL ELECTORAL, CORRESPONDE A LA CÁMARA DE SENADORES**", Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 68 y 69.

<sup>78</sup> Tesis LXVII/2001, "**GOBERNADOR INTERINO. SU NOMBRAMIENTO NO ES DE NATURALEZA ELECTORAL, POR LO QUE NO PROCEDE EN SU CONTRA EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO)**", Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, página 81.

### 3. La materia electoral para la SCJN

#### a. En controversias constitucionales

La SCJN ha emitido criterios diversos respecto a la materia electoral, para el caso de las controversias constitucionales. Como se recordará, ese medio de control no admite la procedencia cuando se trata de la materia electoral.

A pesar de lo anterior, la SCJN ha flexibilizado esa limitación en las controversias constitucionales y para ello ha establecido una definición intermedia sobre la materia electoral.

Así, la SCJN señala que se debe evitar la automática traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales y aplicar sucesivamente los siguientes criterios<sup>79</sup>:

- Es necesario tener certeza que no se impugnen leyes electorales, porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad.
- Se debe comprobar que no se controvierten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano
- Se debe satisfacer el resto de las condiciones que la CPEUM y la LRFIyII prevén de la competencia de la SCJN, en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos.
- Así, la materia electoral en sede de controversia constitucional se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia de las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo.
- Es de especial relevancia la distinción entre la materia electoral "directa" y la "indirecta". La primera está asociada con el conjunto de reglas y procedimientos

---

<sup>79</sup> Jurisprudencia P/J. 125/2007, "**MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 1280.

relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado. La segunda, se debe entender la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos, los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales.

De los anteriores criterios es necesario señalar aspectos sumamente relevantes.

En primer lugar, conforme a lo determinado por la SCJN, la controversia constitucional en modo alguno permite impugnar leyes electorales. Ello a partir de que, en términos de la propia CPEUM, la única manera para controvertirlas es la acción de inconstitucionalidad.

De esta manera, aunque de ninguna manera es factible impugnar leyes electorales mediante las controversias constitucionales, sí es posible combatir actos o resoluciones que incidan en la materia electoral

Pero, entonces, ¿cuál es el criterio para determinar si es o no procedente la controversia constitucional? La propia SCJN lo señala perfectamente y utiliza el método de exclusión. Es decir, podrá ser procedente si, para combatir el acto no se actualiza la competencia de una autoridad electoral.

Efectivamente, si una autoridad electoral tiene competencia para conocer y resolver sobre un acto electoral, entonces la controversia constitucional de ninguna forma será procedente.

Así, interpretado a contrario sensu, si no existe una autoridad electoral constitucional y legalmente competente para conocer y resolver sobre un acto, se podrá actualizar la procedencia de la controversia constitucional.

Ahora, el siguiente paso es definir si el acto está involucrado con el ejercicio del voto, es decir, en la conformación de autoridades electas popularmente. De ser así, la controversia constitucional tampoco será procedente. En cambio, si el acto no se

relaciona con el voto ciudadano, es posible la procedente de la controversia constitucional.

Finalmente, determinar si se actualiza una invasión de las atribuciones, debe corresponder a un pronunciamiento de fondo. Y, por otra parte, si se trata o no de un conflicto entre poderes, eso es un aspecto de legitimación, más no así sobre la naturaleza de la materia.

En congruencia con esto, la Primera Sala de la SCJN ha considerado la improcedencia de la controversia constitucional cuando se trate de impugnar normas electorales cuando regulen aspectos sobre financiamiento de partidos políticos.<sup>80</sup>

En efecto, en la controversia constitucional 97/2008 un gobernador impugnó una serie de reformas constitucionales estatales, por las cuales se determinó el financiamiento de los partidos políticos.

En aquella ocasión, el gobernador alegó la afectación al presupuesto estatal. Sin embargo, la Primera Sala de la SCJN determinó sobreseer la controversia constitucional. En primer lugar, porque se impugnaron normas electorales, es decir, no superó el primer criterio de improcedencia sobre materia electoral. Además, tampoco superaba el segundo supuesto de improcedencia, en tanto las normas estaban relacionadas directamente con el voto ciudadano, en concreto con el financiamiento de los partidos políticos.

Aunque la SCJN se ha decantado sobre la improcedencia de las controversias constitucionales cuando estén involucrados aspectos presupuestarios relacionados con financiamiento de los partidos políticos, además porque la justicia electoral es competente en ese tema, sí ha conocido de cuestiones presupuestarias para autoridades electorales, en tanto ello puede afectar sus funciones constitucionales.

---

<sup>80</sup> Tesis 1a. C/2010, “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA NORMAS ELECTORALES, AUN CUANDO SU INCONSTITUCIONALIDAD PRETENDA SOSTENERSE EN ASPECTOS PRESUPUESTARIOS**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXII, agosto de 2010, p. 1751

Ejemplo de ello es la controversia constitucional 31/2006, la cual fue promovida por el entonces Tribunal Electoral del Distrito Federal, a fin de impugnar el decreto por el cual se emitió el presupuesto de egresos.

La SCJN, además de reconocer la legitimación<sup>81</sup> del Tribunal Electoral del Distrito Federal, nunca se pronuncia si la controversia estaba o no relacionada con la materia electoral. En principio, nunca fue alegada como causal de improcedencia, tal como se advierte de la sentencia. Pero, además, la SCJN jamás se pronuncia oficiosamente de ello, lo cual tenía el deber de hacer, por ser un aspecto de orden público el cumplimiento de los requisitos procesales.

Por tanto, se puede válidamente sostener que los aspectos presupuestarios de las autoridades electorales sí pueden ser conocidos por la SCJN<sup>82</sup>, porque propiamente no se trata de materia electoral, al no estar involucrado el ejercicio del voto y la elección de poderes federales, estatales o municipales.

Un aspecto curioso de ese asunto radica en que, las controversias constitucionales son improcedentes para impugnar normas o leyes electorales, por lo menos en principio. Sin embargo, esto tampoco parece ser impedimento de la SCJN para emitir criterios o pronunciamientos sobre las normas de esa naturaleza.

Lo anterior, porque la SCJN determinó que la materia electoral en el entonces Distrito Federal estaba incluida en un bloque de constitucionalidad, integrado por la CPEUM y el Estatuto de Gobierno<sup>83</sup>. Es decir, si existiera un impedimento absoluto para analizar normas electorales en las controversias constitucionales, entonces en modo alguno se podrían emitir consideraciones de ese tipo.

---

<sup>81</sup> Jurisprudencia p./J. 19/2007, “**TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. AL SER UN ÓRGANO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, mayo de 2007, p. 1651.

<sup>82</sup> En la controversia constitucional 10/2005, la SCJN conoció sobre el presupuesto asignado al Tribunal Electoral de Baja California y, en esa ocasión, determinó que la materia de impugnación no tenía la naturaleza de ley o norma, sino de un acto administrativo.

<sup>83</sup> Jurisprudencia P./J. 18/2007, “**ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. JUNTO CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS INTEGRA BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, mayo de 2007, p. 1641.

También la SCJN ha moldeado la materia electoral, con el propósito de considerar procedente la controversia constitucional, cuando se ha tratado de la integración de autoridades electorales, como es el caso de las magistraturas locales.

Un criterio así está contenido en la controversia constitucional 49/2005, la impugnación versaba sobre la ratificación de magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

El congreso local invocó como causal de improcedencia que se trataba de materia electoral. Esto fue desestimado por la SCJN, porque la ratificación no está relacionada con un procedimiento electoral, sino al nombramiento y permanencia en cargos jurisdiccionales. Además, las magistraturas no son electas popularmente, sino su nombramiento obedece a una designación, lo cual implica un tratamiento normativo distinto.

Ahora, la SCJN también ha resuelto controversias constitucionales cuando se han controvertido sentencias del TEPJF, ya sea de las Salas Regionales o de la Sala Superior.

Por ejemplo, en la controversia constitucional 69/2018, la Primera Sala de la SCJN determinó sobreseer porque se pretendía controvertir una resolución jurisdiccional, lo cual en modo alguno puede ser objeto de análisis en el citado medio de control, pero nunca se pronunció por la improcedencia por ser de materia electoral.

Por otra parte, en la controversia constitucional 126/2019, la Segunda Sala de la SCJN también sobreseyó porque las sentencias dictadas por el TEPJF no pueden ser objeto de revisión, al ser un órgano jurisdiccional terminal y, en consecuencia, el Alto Tribunal no puede fungir como tribunal de alzada para evaluar la legalidad ni el sentido de las resoluciones. Es decir, tampoco se pronuncia sobre si la causa de improcedencia es por la materia electoral.

Ahora, nosotros consideramos que la SCJN sí puede revisar las sentencias del TEPJF porque, como se verá más adelante, este último órgano jurisdiccional ha

ejercido atribuciones que no le corresponden, por competir, en primer lugar, a la SCJN.

#### **b. En acciones de inconstitucionalidad**

En principio, es necesario señalar que, anterior a la reforma constitucional de 1996 por la cual se posibilitó la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, la SCJN estuvo en la necesidad de definir a la materia electoral.

Así, en 1995, la SCJN consideró que la acción de inconstitucionalidad era improcedente en materia electoral y entendió por ésta las normas que establecen el régimen relativo sobre la selección o nombramiento, a través del voto de la ciudadanía y dentro de un procedimiento democrático, a fin de determinar a integrantes de los poderes representativos del pueblo, en el ámbito federal, estatal, municipal y del entonces Distrito Federal.<sup>84</sup>

Es decir, desde hace más de 15 años, la SCJN ha considerado a la materia electoral para la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad, como las normas relacionadas con la renovación de los poderes electos popularmente.

La propia SCJN en 1999 estableció de manera más amplia la definición de materia electoral, para comprender aspectos directamente vinculados con los procedimientos electorales, esto es, la elección de personas para ocupar los poderes de elección popular, como las normas indirectas relacionadas con la materia.

Entre las normas indirectas están las pertinentes a la configuración de distritos, creación de autoridades administrativas u organización de éstas, organización de

---

<sup>84</sup> Tesis P. CXXVI/95, “**MATERIA ELECTORAL. CONCEPTO DE, PARA LOS EFECTOS DE LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II, diciembre de 1995, p. 237

las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos políticos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones.<sup>85</sup>

Cabe señalar que, en las acciones de inconstitucionalidad vinculadas con la materia electoral, existe una regulación un poco diferente a las demás materias. De ahí radica la importancia de definir qué se debe entender por materia electoral.

Así, es evidente que la materia electoral para el caso de las acciones de inconstitucionalidad puede comprender aspectos directos, esto es, vinculados con los procedimientos electorales (voto pasivo y activo, partidos políticos, coalición, jornada, calificación de las elecciones), así como cuestiones indirectas (financiamiento de partidos políticos, campaña, creación de autoridades electorales, métodos de designación de consejerías y magistraturas, etcétera).<sup>86</sup>

Es decir, en las acciones de inconstitucionalidad tanto los aspectos directos o indirectos en materia electoral, resulta procedente el medio de control. En cambio, para las controversias constitucionales, sólo las cuestiones directas conllevan a la improcedencia, pero las indirectas sí pueden ser objeto de análisis.

Por otra parte, la SCJN ha tratado de fijar el carácter directo e indirecto de la materia electoral para la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad, a partir de la vinculación con los procedimientos de renovación de los poderes reconocidos constitucionalmente, como son la presidencia de la República, las gubernaturas, las senadurías, las diputaciones federales y locales, los ayuntamientos y los cargos respectivos en Ciudad de México.

---

<sup>85</sup> Jurisprudencia p./J. 25/99, “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo IX, abril de 1999, p. 255.

<sup>86</sup> Jurisprudencia P./J. 52/2011, “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA. LO SON LOS PRECEPTOS REFERIDOS AL ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES A LOS TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN QUE CORRESPONDEN AL ESTADO**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro I, octubre de 2011, tomo 1, p. 278.

En este sentido, si las normas impugnadas no están relacionadas directa o indirectamente con la renovación de esos cargos, no se puede considerar como electoral, para efectos de la procedencia.<sup>87</sup>

Por último, cabe señalar que también forma parte de la materia electoral para el caso de las acciones de inconstitucionalidad, las impugnaciones relacionadas con omisiones legislativas.

Esto se puede advertir implícitamente cuando la SCJN resolvió la acción de inconstitucionalidad 21/2009, en la cual se impugnó la omisión de emitir normas relacionadas con el establecimiento de sanciones para notarios públicos, por incumplir normas electorales.

En aquella ocasión consideró que, si la legislatura dejó de prever esas sanciones, es una omisión relativa.<sup>88</sup>

Con base en lo expuesto, se puede concluir que, para la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, son impugnables todas aquellas normas relacionadas con la renovación de los poderes constitucionales, sea que la vinculación sea directa o indirecta. Asimismo, mediante la acción de inconstitucionalidad es procedente para impugnar omisiones en materia electoral.

De esta manera, en las controversias constitucionales no es posible impugnar normas electorales, porque para ello están las acciones de inconstitucionalidad. En este último medio de control, la materia electoral puede ser directa o indirecta, pero al final lo relevante será su vinculación con la renovación de los poderes constitucionales.

---

<sup>87</sup>Tesis P. XVI/2005, “**NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL. PARA QUE PUEDAN CONSIDERARSE CON TAL CARÁCTER E IMPUGNARSE A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, DEBEN REGULAR ASPECTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS ELECTORALES PREVISTOS DIRECTAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXI, mayo de 2005, p. 905.

<sup>88</sup>Jurisprudencia P./J. 16/2010, “**OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE PREVISIÓN DE LAS SANCIONES QUE DEBAN IMPONERSE ANTE LAS FALTAS EN MATERIA ELECTORAL, ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DEL EJERCICIO OBLIGATORIO**”, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, tomo XXXI, febrero de 2010, p. 2324.

En cambio, en las controversias constitucionales si los actos están relacionados con la renovación directa de los poderes, entonces el medio de control será improcedente. Pero, si se trata de un acto indirecto, mientras no se relacione con esa renovación, la controversia puede ser procedente.

Ahora, tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad, si existe un medio de impugnación expresamente previsto de la competencia de las autoridades electorales, en principio se deben agotar esas instancias.

En ese caso, los tribunales electorales no podrían conocer sobre omisiones en la materia electoral, porque, en primer lugar, no tienen competencia expresa para ello y, además, corresponde a la SCJN.

Y, para el supuesto de las controversias constitucionales, si el acto se trata resoluciones dictadas por tribunales electorales, en principio, será improcedente pero no porque se trate de materia electoral, sino por la imposibilidad de impugnar sentencias, salvo en casos excepcionales.

## **CAPÍTULO DOS CRITERIOS Y SENTENCIAS QUE HAN AMPLIADO INDEBIDAMENTE LA COMPETENCIA DEL TEPJF**

### **I. Control constitucional. Sentencias *inter partes* del TEPJF versus sentencias *erga omnes* de la SCJN**

#### **1. A manera de introducción**

Este primer tema fue escogido deliberadamente. Sin duda, cuando en 1994 se reformó la CPEUM para reestructurar al PJJ, una de las finalidades fue convertir a la SCJN en un auténtico tribunal constitucional. Para tal efecto, se le dotó de la competencia para conocer y resolver dos medios de control: las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

En cuanto a este último instrumento de regularidad constitucional, la finalidad de la reforma era permitir a la SCJN declarar la inconstitucionalidad de una norma general y, en consecuencia, expulsarla del sistema jurídico nacional. Con ello, la disposición o precepto dejaba de existir en el ordenamiento, motivo por el cual en modo alguno podía ser invocado o aplicado en ningún caso. De esta manera, la declaratoria de invalidez surtía efectos para todos y, así, es posible aludir a sentencias *erga omnes*.

Esa competencia, en nuestra opinión, es la característica fundamental de la SCJN como tribunal constitucional. Esto, porque mediante esa atribución se convierte auténticamente en un órgano de control de otro poder, -del Legislativo-, al grado de determinar si una ley es contraria a la CPEUM y, de ser el caso, decidir si lo hecho por el parlamento es o no conforme a Derecho.

Sin embargo, esa competencia o facultad resulta “envidiable” para otros órganos jurisdiccionales que, en un ánimo de activismo judicial y para ostentar por auto adscripción la denominación de tribunal constitucional, deciden otorgar a sus resoluciones efectos similares o parecidos a las sentencias de la SCJN cuando declara la invalidez de una norma.

En efecto, el TEPJF, como se señaló en los antecedentes, siempre se ha auto adscrito como un tribunal constitucional, sin existir propiamente una facultad o atribución similar, análoga o parecida a la que tiene la SCJN para declarar la invalidez de una norma.

Empero, en concepto del TEPJF, ello en modo alguno ha sido obstáculo para tratar de otorgar a sus resoluciones pretendidos efectos *erga omnes* cuando inaplica una norma, a fin de ampliar sus efectos más allá del caso concreto.

Como se observa, la facultad más preciada de la SCJN, como es la posibilidad de invalidar una norma mediante una acción de inconstitucionalidad, ha sido invadida por el TEPJF al pretender éste otorgar efectos *erga omnes* a sus sentencias.

## **2. Sistema de control constitucional en México**

Para explicar por qué el TEPJF ha ampliado indebidamente su facultad de control concreto de constitucionalidad es indispensable tener claro en qué consisten los distintos sistemas de control constitucional.

Lo anterior permitirá observar cómo el TEPJF ha intentado, cuando inaplica normas electorales a casos concretos, otorgar efectos *erga omnes* a sus resoluciones, lo cual implica invalidar normas y de facto ejercer un control abstracto y exclusivo de la SCJN.

### **a. Sistemas de control constitucional**

Si pudiéramos resumir en unas pocas palabras a la justicia constitucional, la podríamos entender como dar efectividad a las normas y principios contenidos en la Constitución, mediante la actuación de los tribunales.

La fuerza normativa de la Constitución cobró vigencia en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, derivada de la grave situación de diversos grupos sociales que, ante la vulneración de sus derechos humanos, concibieron la necesidad de otorgar plena efectividad al contenido constitucional y permitir la exigibilidad de los derechos ante los tribunales. Es decir, se pensó en la Constitución

de un Estado con fuerza normativa<sup>89</sup> en toda su integridad, en todas sus partes, en todos sus contenidos.

La Constitución es el punto de partida de todo sistema jurídico. Es el ordenamiento supremo por ser la expresión de la voluntad del pueblo y de donde emanan los poderes públicos.

Sin embargo, la Constitución en modo alguno está exenta de posibles conflictos derivados de su cumplimiento, así como de la interpretación y aplicación de sus disposiciones. Por ello, son necesarios medios de control constitucional.

Los conflictos constitucionales son resueltos mediante juicios y recursos promovidos ante tribunales. Ahora, la forma en cómo están regulados los procesos constitucionales permite establecer una clasificación de los sistemas de control de constitucionalidad.

Al respecto, Héctor Fix-Zamudio<sup>90</sup> expresa lo siguiente:

... la defensa de la Constitución está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido para conservar tanto la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido: desde el punto de vista de la Constitución formal, a fin de lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político-social, y desde la perspectiva de la Constitución real, es decir, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental.

La definición anterior está comprendida en lo que se ha denominado justicia constitucional fuerte<sup>91</sup>, esto es, el conjunto de medios de defensa de la Constitución, generalmente jurídicos y ejercido por jueces y tribunales de justicia con jurisdicción constitucional, no limitados a resolver sólo cuestiones de constitucionalidad de las leyes, sino además asuntos relativos a los derechos fundamentales.

---

<sup>89</sup> BIDART CAMPOS, Germán J., *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, EDIAR-UNAM, México, 2003, p. 20.

<sup>90</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, Porrúa, México, 2005, p. 9.

<sup>91</sup> MORA RESTREPO, Gabriel, *Justicia constitucional y arbitrariedad de los jueces. Teoría de la legitimidad en la argumentación de las sentencias constitucionales*, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 36

La tarea de defender la Constitución está encomendada, generalmente, a órganos comúnmente denominados tribunales constitucionales, cuya definición se puede abordar desde dos ópticas distintas:

1. La formal, la cual parte de la definición tradicional de tribunal constitucional, entendido como el “órgano creado para conocer especial y exclusivamente de los conflictos constitucionales, situado fuera del aparato jurisdiccional ordinario e independiente tanto de éste como de los poderes públicos.”<sup>92</sup>

Esta definición es excluyente, porque sólo serán tribunales constitucionales, en un sentido estricto, aquellos órganos jurisdiccionales creados específicamente para esa labor. Por tanto, cualquier otro, a pesar de ejercer funciones de control de la constitucionalidad, pero sin haber sido concebidos específicamente para ello, no será un tribunal constitucional.

2. La definición material o incluyente concibe a un tribunal constitucional como el órgano de mayor jerarquía con la función esencial o exclusiva de establecer la interpretación final de las disposiciones de carácter fundamental.<sup>93</sup>

La primera definición es clara al precisar que un tribunal constitucional (entendido en sentido estricto y no como modelo híbrido bajo una concepción amplia), es especializado en constitucionalidad y, por ende, se distingue por su jerarquía<sup>94</sup>, y por la diferencia con los órganos jurisdiccionales ordinarios en materia de legalidad.

Así, un tribunal de constitucionalidad debe tener como fin exclusivo el garantizar la supremacía constitucional como presupuesto de un Estado Democrático de Derecho, en donde ninguna autoridad esté por encima de la Constitución y sus actos fuera del control; es decir, estos tribunales no deben tener funciones ajenas a esa rectoría<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Ensayos sobre Derecho Procesal Constitucional*, Porrúa, México, 2004, p. 37

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 38

<sup>94</sup> LUNA CASTRO, José Nieves, *La Suprema Corte como órgano de legalidad y Tribunal Constitucional*, Porrúa, México, 2006, p. 87

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 88.

No obstante, la justicia constitucional no siempre es impartida por órganos especialmente creados para ese fin, o por los tribunales supremos del Poder Judicial, sino también por los jueces ordinarios quienes, ante una posible norma o ley inconstitucional, están facultados para llevar a cabo el análisis respectivo y, en su caso, de considerar inconstitucional la norma, inaplicarla en el caso concreto.

En este último modelo no existe un órgano cuya facultad exclusiva sea el ejercicio del control de la constitucionalidad, sino que cualquier juez, con independencia de su jerarquía y ámbito, puede hacer el análisis de constitucionalidad.

Así, en principio, existen dos formas principales de control de la constitucionalidad. En el primero, un tribunal especializado tiene la atribución exclusiva de hacer el análisis de constitucionalidad (control concentrado). En el segundo, cualquier tribunal o juez puede hacer ese control de constitucionalidad (control difuso).

## **b. Diferencias esenciales entre el control concentrado-abstracto respecto del control difuso-concreto**

### **i. El sistema difuso**

El control difuso se puede definir como “un poder-deber de todos los jueces de desaplicar normas inconstitucionales que en principio son aplicables a casos concretos que les corresponde conocer y decidir, y aplicar preferentemente con la Constitución.”<sup>96</sup>

En este tipo de control, los jueces aplican la disposición superior en jerarquía, es decir, la norma constitucional, y desaplican la inferior, normalmente la ley o reglamento, en el supuesto de contradicción. Esta es una regla de interpretación

---

<sup>96</sup> HARO GARCÍA, José Vicente, “El control difuso de la constitucionalidad en Venezuela: el estado actual de la cuestión”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo (coords), *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas – Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional – Marcial Pons, tomo III Jurisdicción y Control Constitucional, México, 2008, p. 735,

autorizada para los tribunales y por consiguiente no implica una invasión al ámbito de atribuciones del Poder Legislativo, por tanto, se respeta la división de poderes.<sup>97</sup>

De manera concreta, se puede sostener que en el control difuso “[...] el órgano que lleva a cabo el control de constitucionalidad aprecia la posible contradicción entre ley y Constitución en la parte considerativa del fallo, con lo cual llega a desaplicarla para el caso concreto sin hacer una declaración general de nulidad de la misma.”<sup>98</sup>

Es importante señalar, a partir de la cita anterior, que en el control difuso se analiza la constitucionalidad de una norma secundaria y se decide sobre su constitucionalidad en la parte considerativa, de estudio o de análisis de la controversia. Y, a diferencia del control abstracto, el pronunciamiento de inconstitucionalidad no se proyecta en los resolutivos de la sentencia, sino que la inaplicación se queda, precisamente, en el examen hecho por el tribunal.

Además, cualquier tribunal está investido del poder de no aplicar la ley contraria a la Constitución, ya sea de oficio o a petición de parte, en cualquier caso sometido a su conocimiento (vía incidental o indirecta).

Lo anterior significa que los problemas de constitucionalidad pueden ser planteados en cualquier proceso, sin la necesidad de juicios o recursos específicos de control constitucional. Los procesos respectivos se substancian y la litis se resuelve en el juicio promovido y llega a los tribunales superiores mediante la interposición de los recursos ordinarios o extraordinarios. Así, el problema de constitucionalidad se resuelve junto con el fondo del asunto, en la sentencia definitiva. No existe un procedimiento previo sobre la constitucionalidad.<sup>99</sup>

En este punto cabe hacer una precisión. Cuando se mencionó que, en el sistema difuso, los planteamientos de constitucionalidad se resuelven en vía incidental, en modo alguno significa la existencia de un incidente, entendido, *grosso modo*, como una litis accesoria al litigio principal, necesaria dilucidar de manera previa para la

---

<sup>97</sup> ESCOBAR FORNOS, Iván. *Introducción al derecho procesal constitucional*, Porrúa, México, 2005, p. 97.

<sup>98</sup> COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Constitución, democracia y jurisdicción electoral*, Porrúa, México, 2010, p. 159.

<sup>99</sup> ESCOBAR FORNOS, Iván, *op cit.*, p. 97.

continuación del proceso principal (incidentes de previo y especial pronunciamiento) o con posterioridad a la conclusión del juicio (incidentes de inejecución, incumplimiento, de liquidación, de aclaración).<sup>100</sup>

Antes bien, la vía incidental significa que no existe un proceso específico para dilucidar de manera principal el planteamiento de constitucionalidad, sino que, en el juicio intentado ante el juez, éste analiza los planteamientos de inconstitucionalidad formulados, los cuales forman parte de la litis principal.

Lo anterior evidencia una característica adicional del control difuso, consistente en que los planteamientos de inconstitucionalidad no se formulan en vía de acción. Es decir, el objeto en el proceso no es directamente la invalidez de la norma, sino un acto sustentado en una disposición de la cual se aduce su inconstitucionalidad.

Ahora, como los planteamientos de constitucionalidad no pueden ser expuestos mediante un juicio o recurso específico para ese propósito, sino que tienen que ser planteados en un caso concreto, la sentencia es declarativa de la inconstitucionalidad de la ley. Es decir, “al decidirse la inaplicabilidad de la ley al caso concreto, genera su inobservancia, por lo que dicha ley no surte efecto alguno en el caso sometido a su consideración.”<sup>101</sup>

## ii. El sistema concentrado

Como es de suponer, las características del sistema concentrado<sup>102</sup> de control constitucional son diametralmente opuestas en comparación con los elementos esenciales del sistema difuso.

---

<sup>100</sup> “Otro de los aspectos definidores de este modelo, es que no existen procesos especiales para la tutela de la Constitución, ya que se suscita por cualquier vía procesal, surge incidentalmente. La Corte Suprema se ha constituido en el máximo intérprete de la Constitución (...) Ésta conoce de asuntos litigiosos principalmente en vías de revisión, o bien, en procesos de instancia original. El mecanismo judicial más utilizado para acceder al Tribunal Supremo es a través del *writ of certiorari*, el cual queda sujeto a la facultad discrecional de los jueces de la Corte para su admisión (...) Los otros procedimientos extraordinarios que se pueden sustanciar ante el Tribunal Supremo son: *writ of mandamus*, *writ of prohibition* y el *writ of habeas corpus* ...” GARCÍA MORALES, Gumesindo, *Introducción al Derecho Procesal Constitucional*, Ubijus, México, 2009, pp. 68-69.

<sup>101</sup> GARCÍA TOMA, Víctor, *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Palestra Editores, Lima, 2008, p. 607.

<sup>102</sup> Es necesario señalar que no se debe confundir el control abstracto y el control concentrado. Lo ordinario es la existencia simultánea de ambos, porque la facultad de ejercer control de constitucionalidad se deposita de

En primer lugar, un elemento clave es que, a diferencia del control difuso, en el cual todos los jueces pueden estudiar planteamientos de constitucionalidad, el concentrado impide a los jueces ordinarios conocer de la constitucionalidad de las leyes, porque está reservada de forma exclusiva a un tribunal especializado en juicios o recursos de constitucionalidad. Así, será una Corte Constitucional la que, dentro del sistema de pesos y contrapesos, controle a los tres poderes tradicionales de un Estado.<sup>103</sup>

Respecto a los efectos de la sentencia, se debe precisar que, también en contraposición del sistema difuso, la sentencia dictada por un Tribunal Constitucional tiene efectos de cosa juzgada<sup>104</sup> y generales o *erga omnes*<sup>105</sup>, en tanto elimina del Derecho vigente a la ley declarada inconstitucional.

Así, las sentencias tienen una eficacia inmediata o general. No es como el control difuso de carácter incidental, en el que el juez se limite a ignorar la existencia de la norma al momento de dictar sentencia. Por el contrario, la lógica del proceso autónomo, juicio o recurso específico para plantear los problemas de constitucionalidad, lleva a que la declaratoria de inconstitucionalidad afecte de modo

---

manera exclusiva en un tribunal, el cual tiene atribuciones para conocer en acción directa la validez de una norma.

Sin embargo, ambos sistemas son distintos. El control abstracto significa la posibilidad de conocer la validez de una norma, sin necesidad de un agravio expresado por el sujeto legitimado. Por eso, a la acción de inconstitucionalidad se le conoce también como acción abstracta de inconstitucionalidad, porque en ella se cuestiona la validez de una norma, sin necesidad de un agravio.

Por otra parte, el control concentrado atiende exclusivamente al órgano encargado de resolver en exclusiva los temas de constitucionalidad.

<sup>103</sup> ESCOBAR FORNOS, Iván, *op cit*, p. 99

<sup>104</sup> Esto "implica que el ordenamiento anulado debe ser sustituido por el órgano legislativo total o parcialmente por otras normas que cumplan con los lineamientos de la sentencia constitucional, lo cual implica que las autoridades legislativas no pueden reiterar total o parcialmente, en las nuevas normas los vicios de inconstitucionalidad señalados en la sentencia constitucional." FIX-ZAMUDIO, Héctor y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Las sentencias de los tribunales constitucionales*, Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2009, p. 32

<sup>105</sup> "Este efecto, que es normal en los sistemas *concentrados*, muestra coherencia indudable con el sentido que reviste el control. En verdad, una vez que se tiene por válido que exista aquel control a cargo de órganos competentes para asegurar la supremacía constitucional, lo más lógico nos parece ser que, una vez que se emite un pronunciamiento declarativo de inconstitucionalidad, la norma defectuosa quede o sea retirada del ordeno normológico, y no pueda aplicarse más en adelante." *Ibidem*, p. 395.

inmediato a la propia validez o cuando menos a la vigencia de la norma estimada inconstitucional.<sup>106</sup>

En cuanto a los efectos temporales de la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley, las sentencias dictadas por un Tribunal o Corte Constitucional tienen efectos para el futuro, es decir, sus efectos son *ex nunc*<sup>107</sup> porque sólo se afectan situaciones jurídicas a partir del dictado de la resolución, la cual es constitutiva y no afecta a situaciones surgidas de acuerdo con la ley anulada.

El problema de la declaratoria de inconstitucionalidad genera un vacío jurídico, lo cual tiene solución mediante la institución jurídica de la reviviscencia de la ley, consistente en volver a dar vigencia a la ley derogada. Así, un Tribunal o Corte Constitucional es tanto un legislador negativo, porque al declarar la invalidez de una norma por ser contraria a la Constitución, implícitamente lleva a cabo la derogación de la norma, y al mismo tiempo, en determinados casos, es un legislador positivo<sup>108</sup>, porque tiene atribuciones para volver a otorgar vigencia y validez a una norma que<sup>109</sup>, con motivo de la promulgación de la norma declarada inconstitucional, ha dejado de tener vigencia<sup>110</sup>.

---

<sup>106</sup> CRUZ VILLALÓN, Pedro, *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, p. 349.

<sup>107</sup> "... como las legislaciones y la doctrina lo sostiene, es decir, *únicamente* para el futuro y solo excepcionalmente pueden implicar retroactividad, especialmente en materia penal si son favorables a los imputados (*ex tunc*), con lo cual las disposiciones respectivas son expulsadas del ordenamiento jurídico y no podrán aplicarse a partir del momento en que la publicación del fallo constitucional lo señale." FIX-ZAMUDIO, Héctor y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *op cit.*, p. 31

<sup>108</sup> "Ha de atenderse también a una posible variante en el efecto de las sentencias declarativas de inconstitucionalidad que operan la derogación de las normas en algunos sistemas como el *austríaco*, en los que tal derogación de la norma inconstitucional *hace recuperar la vigencia a la norma que la perdió* por causa de la que se declara inconstitucional, salvo que el Tribunal Constitucional disponga otra cosa. *Ibidem*, p. 398

<sup>109</sup> Jurisprudencia P./86/2007, "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL**", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 778.

<sup>110</sup> "El principal problema que puede plantear el binomio inconstitucionalidad-nulidad respecto al futuro es el del vacío normativo que suele provocar. Aunque la declaración de nulidad (sobre todo si es parcial) casi siempre ocasiona una reestructuración del ordenamiento jurídico dada la complejidad de este último, en determinadas ocasiones las declaraciones de nulidad total pueden acarrear una situación de vacío normativo que puede resultar difícilmente asumible tanto desde el punto de vista práctico como constitucional. En el caso de las discriminaciones normativas, como se ha visto, el binomio inconstitucionalidad-nulidad no suele provocar un vacío normativo, puesto que generalmente altera la relación normativa objeto de control. Pero el peligro del *horror vacui* tampoco puede descartarse totalmente, ya que es posible que la declaración de nulidad afecte a los diversos regímenes jurídicos comparados, a todo un régimen jurídico tácitamente excluyente, o a todo un

Con base en lo expuesto, es posible afirmar que los dos sistemas de control de la constitucionalidad tienen características contrarias entre ambos. Así, el control difuso es incidental, especial y declarativo; y, en cambio, el concentrado es exclusivo, general y constitutivo.<sup>111</sup>

### **c. ¿Cuál es el sistema de control constitucional en México?**

Establecidas las características y diferencias entre los sistemas de control concentrado y difuso, es necesario definir cuál es el modelo instituido en México para determinar, a su vez, los contrastes de la SCJN respecto del TEPJF y de cualquier órgano jurisdiccional del país.

En esencia, podemos señalar que en México existe un sistema mixto de control, caracterizado, por una parte, en la presencia de un tribunal con funciones exclusivas para conocer medios específicos de regularidad constitucional, a saber, la SCJN a través de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad y, por otra, el resto de los órganos jurisdiccionales, incluido el TEPJF<sup>112</sup>.

Esto propiamente surgió a partir de la resolución del asunto varios 912/2010, por la cual se transitó a “un ‘sistema mixto’ [...] que ‘bifurca el ejercicio del control en un modo concretado y difuso a la vez’.”<sup>113</sup>

En efecto, con esa sentencia la SCJN determinó dos aspectos.<sup>114</sup> En primer lugar, ratificó la existencia de un control concentrado directo, para conocer de normas y los efectos fueran la anulación total o parcial de su validez, a través de las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y juicio de amparo.

---

sistema normativo discriminatorio.” GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus, *Tribunal Constitucional y reparación de la discriminación normativa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, p. 105.

<sup>111</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Justicia constitucional. Ombudsman y Derechos Humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993, pp. 68-69.

<sup>112</sup> COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013, pp 212 y 213.

<sup>113</sup> ASTUDILLO, César, *El funcionamiento de la Suprema corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional. El dilema de decidir sobre qué y cómo decidir*, Tirant lo blanch, México, 2019, p. 30.

<sup>114</sup> COSSÍO DÍAZ, José Ramón (et al), *La construcción de las restricciones constitucionales a los derechos humanos. Estudio y documentos a partir de las contradicciones de tesis 293/2011 y 21/2011*, Porrúa, México, 2018, p. 8.

En segundo término, reconoció la existencia de otro tipo de control, el difuso el cual se ejerce de forma incidental, por medio de cualquier órgano jurisdiccional del país y con independencia de sus condiciones competenciales a fin de inaplicar al caso concreto la norma, sin hacer declaratoria de invalidez.

Lo anterior, sin soslayar que en 1994 se estructuró a la SCJN como un tribunal constitucional<sup>115</sup>, para lo cual, de forma concentrada, es decir, de manera exclusiva, conoce de la denominada acción abstracta de inconstitucionalidad. Y, a su vez, le compete de modo único analizar los conflictos entre los poderes, entidades y órganos constitucionales, ello mediante las controversias constitucionales.

Ningún órgano jurisdiccional, además de la SCJN, puede conocer en abstracto de la constitucionalidad de leyes ni otro tribunal está facultado para resolver conflictos entre poderes. Son atribuciones exclusivas y en modo alguno la CPEUM permite a otro órgano jurisdiccional el dirimir ese tipo de conflictos.

No obstante, cualquier tribunal está facultado para decidir si una norma es contraria a la CPEUM y, de así considerarla, determinar su inaplicación al caso concreto.

De esta manera, al modelo mexicano se le puede considerar como un control difuso, más control concentrado en un órgano especializado en lo constitucional.<sup>116</sup> Lo anterior, porque, si bien en el país no existe un tribunal expresamente creado para conocer de las cuestiones constitucionales, sí se deposita esa función en un solo poder, esto es, en el PJP.

---

<sup>115</sup> “A partir de la reforma constitucional de diciembre de 1994 -que introdujo sensibles cambios en la estructura y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación-, no ha dejado de discutirse acerca de la conversión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un Tribunal Constitucional.” URIBE ARZATE, Enrique, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional”, en *El Poder Judicial de la Federación y los grandes temas del constitucionalismo*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2017, p. 33

<sup>116</sup> SAGÜES, Néstor Pedro, *El sistema de derechos, magistratura y procesos constitucionales en América Latina*, México, Porrúa, 2004, pp. 34-40.

Esto ha sido reconocido por la SCJN<sup>117</sup> cuando expresamente señaló que, actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano.

En primer término, el control concentrado en los órganos del PJF con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto.

En segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada.

Es decir, la naturaleza de control concentrado deriva, más allá de si hay un tribunal constitucional creado para tal efecto, en la existencia de medios específicos para realizar un ejercicio de regularidad de la CPEUM, como son las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y el juicio de amparo.

Por ello, si en el sistema mexicano sólo existen expresamente esos medios de control constitucional, entonces exclusivamente la SCJN y, en su caso, los tribunales de amparo son los únicos y auténticos órganos encargados de verificar la regularidad de la CPEUM en vía directa.

Al respecto, es necesario señalar que, la existencia en la CPEUM de medios concretos de control es un requisito indispensable para determinar si un tribunal es de rango constitucional.

En efecto, conforme al principio de supremacía constitucional, corresponde a la SCJN determinar la validez de las normas secundarias, con base en lo dispuesto en la propia CPEUM, motivo por el cual en este ordenamiento deben estar expresamente señalados cuáles serán los instrumentos para verificar su

---

<sup>117</sup> Tesis P. LXX/2011 (9ª.), “**SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro III diciembre de 2011, tomo 1, p. 557.

regularidad. Así, ni las normas secundarias ni el congreso pueden establecer maneras distintas a las contempladas en la Ley Suprema.<sup>118</sup>

De esta manera, como las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad están reservadas a la SCJN, éste es el auténtico tribunal constitucional del país, de carácter concentrado. Todos los demás órganos jurisdiccionales, sean federales o locales, al carecer de un medio específico de control expresamente previsto en la CPEUM para verificar la regularidad de las leyes, carecen de la naturaleza de tribunales constitucionales y sólo pueden ejercer un control difuso.

Esta afirmación es consistente en lo expuesto en el capítulo anterior, respecto a si el TEPJF es o no un tribunal constitucional. En párrafos precedentes sostuvimos que la CPEUM lejos de prever y nominar medios de control constitucional en materia electoral solamente señala los conflictos de la competencia del TEPJF y supuestos de procedencia.

Por ello, el TEPJF no es un tribunal constitucional a la usanza de la SCJN y, antes bien, su función de inaplicar normas se asemeja y se identifica a la facultad de cualquier otro órgano jurisdiccional del país.

En este sentido, como se mencionó, el sistema de control constitucional del país es de carácter mixto, porque los medios específicos para verificar la regularidad de la CPEUM están reservados a la SCJN, de ahí la naturaleza concentrada. Y, por otra parte, todos los demás órganos jurisdiccionales, incluido el TEPJF, ejercen un control difuso, sólo para inaplicar normas al caso concreto.

De esta manera, México “[...] cuenta con un sistema híbrido o ecléctico, pues toma de ambos sistemas características propias. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se erige como un tribunal constitucional mediante los medios de control de

---

<sup>118</sup> Jurisprudencia P./J. 55/2000, “CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CONFORME AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL LOS MEDIOS RELATIVOS DEBEN ESTABLECERSE EN LA PROPIA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y NO ES UN ORDENAMIENTO INFERIOR”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, diciembre de 2000, p. 843.

constitucionalidad que debe resolver, a pesar de ello existe la obligación de los jueces tanto locales como federales de sujetarse a lo señalado en la Constitución. (artículo 133).”<sup>119</sup>

Es importante definir cuál es el sistema de control constitucional existente en México, porque será la base para precisar cómo el TEPJF ha invadido una atribución exclusiva de la SCJN, consiente en la posibilidad de expulsar una norma por ser contraria a la CPEUM, lo cual sólo es posible mediante una acción abstracta de inconstitucionalidad, reservada en exclusiva a nuestro Alto Tribunal.

### **3. El control constitucional de la SCJN**

#### **a. El ejercicio de regularidad constitucional a partir de las sentencias en acciones de inconstitucionalidad**

La SCJN es un tribunal constitucional con funciones específicas para serlo, especialmente por la facultad concentrada de conocer en abstracto sobre la validez de normas secundarias a la CPEUM.

Esto se logró mediante la reforma constitucional de 1994 al PJJ; con la cual se atribuyó “[...] a la Suprema Corte de Justicia de la nación competencia para conocer de la acción de inconstitucionalidad y para poder declarar, con efecto *erga omnes*, la invalidez de las normas que sean contrarias a la Constitución (art. 105, frac. II).”<sup>120</sup>

Podemos sostener que la acción de inconstitucionalidad es el medio por el cual la SCJN adquiere la naturaleza de tribunal constitucional y, sin duda, la potestad más preciada en el control constitucional del país, al poder definir si una norma se contrapone a lo dispuesto en la CPEUM.

---

<sup>119</sup> SOTO FLORES, Armando Guadalupe, “La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad como medios de control de la Constitución”, en SOTO FLORES, Armando Guadalupe (coordinador), *Derecho Procesal constitucional*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, p. 155

<sup>120</sup> BREWER-CARÍAS, Allan R., “La acción de inconstitucionalidad mexicana a la luz del derecho constitucional comparado latinoamericano”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y FLORES PANTOJA, Rogelio (coordinadores), *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017, p. 143.

Así, mediante la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, la “[...] Corte se erigió, entonces, en una privilegiada arena de definición de los valores estructurales de nuestro incipiente régimen democrático.”<sup>121</sup> Mediante esos dos mecanismos, la SCJN decide sí una norma se opone a la CPEUM y, de ser el caso, la expulsa del sistema jurídico del país. Ningún otro tribunal de México tiene una atribución de tal magnitud.

¿En dónde radica la importancia de la acción de inconstitucionalidad? Este mecanismo de control a cargo de la SCJN es fundamental porque, a diferencia del control difuso hecho por otros órganos jurisdiccionales, permite que una sentencia tenga efectos *erga omnes*, es decir, para todas las personas, hayan sido o no partes en el procedimiento.

Así, la acción de inconstitucionalidad se configura como un instrumento por el cual la SCJN puede declarar con efectos *erga omnes* (generales) la inconstitucionalidad de una norma general.<sup>122</sup>

En este punto, es necesario precisar las características de las sentencias dictadas por la SCJN al momento de resolver una acción de inconstitucionalidad, porque a partir de los efectos de éstas es posible diferenciar el control ejercido por el Alto Tribunal y por el TEPJF.

Las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad son de la siguiente manera.<sup>123</sup>

En primer lugar, las sentencias en acción de inconstitucionalidad pueden tener tres tipos de sentido. Así, las hay estimatorias o de inconstitucionalidad, es decir, la

---

<sup>121</sup> LOPEZ NORIEGA, Saúl, *La Suprema Corte y su proceso de decisión: ni transparencia ni calidad deliberativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2019, p. 2

<sup>122</sup> MARTÍNEZ RAMÍREZ Fabiola, “La acción abstracta de inconstitucionalidad, piedra angular en un estado democrático constitucional”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y DANÉS ROJAS, Edgar (coordinadores), *La protección orgánica de la Constitución. Memoria del III Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2011, p. 228

<sup>123</sup> Cfr. ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo I., “Tipología de las sentencias constitucionales que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en CORZO SOSA, Edgar, *I Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009, pp. 223-250.

SCJN considera que una norma es contraria a la CPEUM. Otro tipo de sentencias son las desestimatorias, es decir, hay un pronunciamiento de constitucionalidad de la disposición. Por último, están las de sobreseimiento, por las cuales se deja de conocer del fondo del asunto.

Las sentencias estimatorias producen efectos *erga omnes* y lo resuelto por la SCJN adquiere la calidad de jurisprudencia obligatoria<sup>124</sup>. Ahora, la LR105 señala cuáles son los órganos vinculados por las consideraciones de las resoluciones emitidas en las acciones de inconstitucionalidad. Así, señala a las salas del propio Alto Tribunal, los plenos de circuito, los tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), y administrativos y del trabajo, federales o locales.

Sobre esto último, la literalidad del artículo 43 de la LR105 supondría que el TEPJF está exceptuado de lo resuelto por la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad. Sin embargo, esto mismo fue solucionado mediante una jurisprudencia<sup>125</sup> en la cual determinó que las razones contenidas en ese tipo de resoluciones, aprobadas por cuando menos ocho votos, constituyen criterio obligatorio para el TEPJF de conformidad con lo establecido en el artículo 235 de la LOPJF.

Lo anterior, a pesar de que en el artículo 43 de la LR105 no esté explícitamente previsto el TEPJF. Ello, porque la obligatoriedad de la jurisprudencia deriva de una interpretación sistemática de la CPEUM, y la imprevisión podría tener su origen en que la LR105 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995, pero el tribunal electoral se incorporó al PJJF el 22 de agosto de 1996.

---

<sup>124</sup> Artículos 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (LR105)

<sup>125</sup> Jurisprudencia P./J.94/2011 (9ª.), “**JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro III, diciembre de 2011, tomo 1, p. 12.

Por tanto, las sentencias estimatorias, esto es, aquellas en las cuales la SCJN se pronuncia sobre la inconstitucionalidad de una norma o disposición, serán obligatorias para todos los órganos jurisdiccionales, incluido por supuesto el TEPJF.

Ahora, la tesis mencionada con antelación deriva de lo resuelto por la SCJN en la contradicción de tesis 6/2008-PL, en la cual sostuvo que la regla contenida en el artículo 43 LR105 constituye jurisprudencia porque emana del ejercicio interpretativo de la norma realizada por el Alto Tribunal, hecha en medios de control constitucional cuyo objetivo es hacer prevalecer la supremacía de la CPEUM. Por tanto, la fuerza vinculante obedece al tipo de controversia y de la misma ley, además de que la SCJN es un tribunal constitucional.

En cuanto a las sentencias desestimatorias, éstas pueden ser de dos tipos. Si bien las acciones de inconstitucionalidad tienen como propósito determinar si una disposición es contraria a la CPEUM, ello en modo alguno impide que la SCJN decida la validez de la norma. Así, cuando declara la constitucionalidad de un precepto, se está en presencia del primer tipo de sentencias desestimatorias. Por otra parte, también se estará en presencia de una resolución de este tipo, cuando la mayoría, sin ser calificada<sup>126</sup>, considere a una ley o a un artículo como contrario a la CPEUM. En este último supuesto, no existe pronunciamiento de constitucionalidad o inconstitucionalidad y sólo se ordena el archivo del asunto<sup>127</sup>

Mención especial merecen las sentencias desestimatorias derivada de un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la norma. Como se mencionó, en estos casos la SCJN por mayoría calificada decide que una norma es constitucional. Sin embargo, el análisis de ese precepto lo hace en abstracto y con base en

---

<sup>126</sup> Jurisprudencia P./J. 127/2009, “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE PROPONEN DIVERSOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ CONTRA UNA MISMA NORMA Y EL ESTUDIO DE UNO DE ELLOS NO ALCANZA LA VOTACIÓN SUFICIENTE PARA DECLARAR SU INCONSTITUCIONALIDAD, DEBE DESESTIMARSE LA ACCIÓN ÚNICAMENTE RESPECTO DE ESE PLANTEAMIENTO**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, enero de 2010, p. 1617.

<sup>127</sup> Jurisprudencia P./J. 15/2002, “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EN EL CASO DE UNA RESOLUCIÓN MAYORITARIA EN EL SENTIDO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA, QUE NO SEA APROBADA POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LA DECLARATORIA DE QUE SE DESESTIMA LA ACCIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL ASUNTO DEBE HACERSE EN UN PUNTO RESOLUTIVO**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, febrero de 2002, p. 419.

determinados argumentos expuestos por el demandante. En este sentido, nada impide volver a analizar la constitucionalidad de la disposición, en la aplicación de un caso concreto y con argumentos distintos.<sup>128</sup>

Con base en lo anterior, la obligatoriedad de las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad se puede explicar de la siguiente manera. Serán vinculantes, sin excepción, aquellas en las cuales se declare la inconstitucionalidad de una norma, si se obtiene la votación calificada. Ello, porque en ese momento, la SCJN propiamente expulsa la disposición del sistema jurídico y, en consecuencia, el precepto no podría ser aplicado. De ahí la importancia del efecto *erga omnes*.

Por otra parte, en las sentencias desestimatorias por constitucionalidad de la norma, el criterio contenido en las consideraciones será obligatorio si la decisión fue por la mayoría calificada. Pero, si en un caso concreto y con argumentos distintos, se vuelve a plantear la inconstitucionalidad, el tribunal respectivo estará en la posibilidad de analizar nuevamente la constitucionalidad. Y, en contexto diverso, las sentencias desestimatorias por no haber alcanzado la votación calificada, en modo alguno genera obligatoriedad del precedente.

El rasgo más esencial de las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad es la posibilidad de producir efectos *erga omnes*. La esencia es expulsar del orden jurídico nacional a la norma declarada inconstitucional, así de ninguna manera se podrá aplicar en otro caso ni en circunstancia alguna.

---

<sup>128</sup> Al respecto, es posible citar lo siguiente: “Más allá de las consideraciones en torno a la cosa juzgada del pronunciamiento estimatorio, parece claro que, en general, la eficacia ‘*erga omnes*’ del mismo, en la mayoría de los casos traducida en la nulidad/anulación de la norma, reduce de manera decisiva la utilidad del instituto en estos supuestos. **No ocurre así cuando el Tribunal desestima la demanda de inconstitucionalidad. Se abre en ese momento la cuestión de si es posible volver a replantear la duda sobre la conformidad a la Constitución de la norma legal ya examinada. Por su parte, la existencia en ocasiones de dos mecanismos de impugnación acrecienta de hecho los problemas en torno a la permanencia del ‘*iudicatio*’.** MARTÍN DE LA VEGA, Augusto, “Sentencia desestimatoria y reversibilidad del pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la ley. Una perspectiva desde el derecho comparado”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (coordinadores), *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional, Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, tomo V Juez y Sentencia Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-Marcial Pons, México 2008, pp. 491-492.

Los efectos generales o *erga omnes* tiene parte de su razón de ser en la falta de aplicación concreta de la ley a un caso específico, máxime si el planteamiento de invalidez de la norma en modo alguno tiene su base en una relación existente entre un demandante y un demandado, sino entre un promovente y una ley presuntamente inconstitucional. Por ello, cuando se declara la invalidez, la generalidad de los efectos deriva de la expulsión de la normal, lo cual trasciende a todas las personas.<sup>129</sup>

En otra índole, las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad tienen efecto hacía el futuro, no así en modo retroactivo<sup>130</sup>.

De esta manera, en las sentencias estimatorias dictadas en acciones de inconstitucionalidad se está en presencia de resoluciones denominadas *ex nunc*, esto es, “[...] ‘en adelante’; la rescisión de un contrato a partir de que se pronuncia, la nulidad de una resolución general o de una ley, a partir de que se declara”<sup>131</sup>

¿Qué significa este tipo de efectos? La sentencia no es retroactiva, esto es, la norma era vigente hasta su declaración de inconstitucionalidad, antes de ese momento la disposición produjo todas sus consecuencias jurídicas, motivo por el cual “[...]os actos o situaciones que se produjeron antes de la anulación de la norma inconstitucional siguen firmes [...]”<sup>132</sup>

Como se ha mencionado, las acciones de inconstitucionalidad propiamente son un procedimiento en el cual la SCJN analiza si una norma es contraria a la CPEUM. Para ello, estudia en abstracto la validez de la disposición, esto es, es innecesaria

---

<sup>129</sup> Cfr., CRUZ QUIROZ, Osmar Armando, “Los efectos generales en las sentencias constitucionales”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo..., *La ciencia del derecho procesal constitucional...*, op cit, pp. 259-290.

<sup>130</sup> ARTICULO 45 de la LR105:

“Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”**

<sup>131</sup> AGUIRRE PANGBURN, Rubén, “Las sentencias con efectos generales”, en OROPEZA GARCÍA, Arturo (coordinador), *El comercio exterior y la gestión aduanal en el siglo XXI*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009, p. 392.

<sup>132</sup> EGUIGUREN, PRAELI, Francisco José, “Los efectos de las sentencias sobre inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional”, en VEGA GÓMEZ, Juan y CORZO SOSA, Edgar (coordinadores), *Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas (et al), México, 2002, p. 187.

la existencia de un agravio para examinar el precepto y, por otra parte, no hay partes involucradas, actor y demandado.

Por ello, como se analiza en abstracto, se hace una revisión de igual naturaleza, motivo por el cual los efectos de invalidez son para todos, en primer lugar, por la declaración de inconstitucionalidad que expulsa la disposición del sistema y, en consecuencia, no haya norma por aplicar.

Ahora, la SCJN como tribunal constitucional tiene amplias facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias<sup>133</sup>, lo cual significa la posibilidad de establecer todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia.

Así, la SCJN cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencia e institutos afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional. De esta manera, los efectos de la sentencia deben evitar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos.

## **b. Aspectos diversos en los cuales la SCJN impone su carácter de tribunal constitucional frente al TEPJF**

### **i. Jurisprudencia obligatoria. El TEPJF no puede inaplicarla**

Una de las tareas más importantes de la SCJN como tribunal de constitucionalidad es generar coherencia en el sistema constitucional del país. Para esa labor, emite criterios jurisprudenciales obligatorios para todos los demás órganos jurisdiccionales del país.

---

<sup>133</sup> Jurisprudencia P./J.84/2007, “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 777.

La obligatoriedad de la jurisprudencia de la SCJN tiene sustento en la CPEUM<sup>134</sup> LR105<sup>135</sup>, la Ley de Amparo<sup>136</sup> y la LOPJF<sup>137</sup>. Al ser vinculante, en modo alguno puede estar sujeto a la voluntad de los órganos jurisdiccionales su aplicación<sup>138</sup> y, por el contrario, de manera necesaria, todos los órganos jurisdiccionales están imposibilitados para cuestionarla.

En ese sentido, si bien todos los órganos jurisdiccionales se deben ajustar a lo dispuesto en la Constitución<sup>139</sup> y pueden inaplicar normas al caso concreto, de ninguna forma pueden ejercer control de la constitucionalidad a la jurisprudencia de la SCJN.<sup>140</sup>

Aunque la obligatoriedad de la jurisprudencia de la SCJN tiene sustento en los ordenamientos invocados, también tiene sustento en el carácter de máximo órgano jurisdiccional del país, motivo por el cual todos los demás tribunales, incluido por supuesto el TEPJF, por estar colocados en una situación jerárquicamente inferior. Por esto, es lógico que ninguno puede ejercer control de constitucionalidad respecto de los criterios de la SCJN.<sup>141</sup>

---

<sup>134</sup> **Artículo 94.**

...

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.

...

<sup>135</sup> **Artículo 43.** Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

<sup>136</sup> **Artículo 217.** La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el pleno, y además para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

<sup>137</sup> **Artículo 235.-** La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para el Tribunal Electoral, cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los casos en que resulte exactamente aplicable.

<sup>138</sup> Tesis aislada 1ª. CXVII/2016 (10ª.), “**JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CONSECUENCIAS DE SU OBLIGATORIEDAD**”, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 29, abril de 2016, tomo II, p. 1124.

<sup>139</sup> Artículo 133 de la CPEUM

<sup>140</sup> Tesis aislada 2ª. CII/2016 (10ª.), “**JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SUJETARSE A CONTROL CONSTITUCIONAL**”, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 35, octubre de 2016, tomo I, p. 928.

<sup>141</sup> Jurisprudencia P./J. 6472014 (10ª.), “**JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SOMETERSE A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O**

Es decir, tal como se mencionó anteriormente, el TEPJF está vinculado jurisprudencialmente a los criterios de la SCJN y sólo puede existir esa obligatoriedad si se sitúa en una inferioridad jerárquica; entonces, está impedido en cuestionar una jurisprudencia emitida por el Alto Tribunal.

## **ii. La opinión del TEPJF en acciones de inconstitucionalidad no es vinculante para la SCJN**

En acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, la SCJN tiene una facultad potestativa, es decir, discrecionalmente puede determinar si la ejerce, para solicitar la opinión especializada del TEPJF<sup>142</sup>.

La alta jerarquía de la SCJN, así como máximo intérprete de la CPEUM y único facultado para conocer en abstracto de las leyes electorales, le permite decidir discrecionalmente si en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral, solicita una opinión especializada al TEPJF.

La finalidad de la opinión es tener argumentos adicionales del órgano jurisdiccional especializado en materia electoral. Sin embargo, la SCJN en modo alguno está vinculada a lo que, en su caso, manifieste el TEPJF.

Esto es lógico desde la perspectiva de jerarquía de la SCJN, porque sería incongruente que el máximo tribunal del país pudiera estar vinculado y constreñido a la opinión de un órgano jurisdiccional diverso. Además, el tipo de control ejercicio es distinto, porque el realizado por el TEPJF es de índole difuso y el de la SCJN es de índole concentrado y abstracto.<sup>143</sup>

---

**CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO POR ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE MENOR JERARQUÍA**”, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 13, diciembre de 2014, tomo I, p. 8.

<sup>142</sup> **Artículo 68.**

...

Cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>143</sup> Jurisprudencia P./J. 3/2002, “**ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, febrero de 2002, p. 555.

De esta manera, la SCJN refrenda con este criterio diversos aspectos. El primero, es el máximo órgano de justicia del país. El segundo, no está sujeto a la opinión de ningún otro tribunal, por más especializado que éste sea. Y, final pero principalmente, la interpretación final de la Constitución y el control de las leyes le corresponde de manera exclusiva. Si bien, el TEPJF puede inaplicar normas al caso concreto, sus sentencias no pueden tener los mismos efectos, en razón del tipo de regularidad constitucional de índole difuso con el que cuenta.

### **iii. La SCJN resuelve las contradicciones de criterios que pudieran existir con el TEPJF**

Al interior del TEPJF existe una facultad similar. En efecto, cuando hay criterios encontrados entre dos o más salas regionales, se podrá denunciar la contradicción y será resuelta por la Sala Superior la cual establecerá jurisprudencia obligatoria<sup>144</sup> para las autoridades electorales, jurisdiccionales y administrativas, federales y locales.

Esa atribución se otorga a la Sala Superior debido a tener cierta jerarquía sobre las salas regionales. Si bien las sentencias dictadas por éstas son definitivas e inatacables, es factible su examen, mediante el recurso de reconsideración, cuando las resoluciones contengan aspectos de constitucionalidad.

De esta manera, al interior del TEPJF un órgano de mayor jerarquía proporciona coherencia al sistema jurídico electoral del país, con el propósito de evitar criterios contradictorios entre las distintas salas regionales y, con ello, la aplicación e interpretación distinta de una misma norma.

---

<sup>144</sup> **Artículo 232 de la LOPJF:**

La jurisprudencia del Tribunal Electoral será establecida en los casos y de conformidad con las reglas siguientes:  
[...]

**III.-** Cuando la Sala Superior resuelva en contradicción de criterios sostenidos entre dos o más Salas Regionales o entre éstas y la propia Sala Superior.  
[...]

En el supuesto de la fracción III, la contradicción de criterios podrá ser planteada en cualquier momento por una Sala, por un magistrado electoral de cualquier Sala o por las partes, y el criterio que prevalezca será obligatorio a partir de que se haga la declaración respectiva, sin que puedan modificarse los efectos de las sentencias dictadas con anterioridad.

Ahora, la CPEUM<sup>145</sup> posibilita la existencia de criterios contradictorios entre la SCJN y el TEPJF. Asimismo, faculta a la primera para resolver lo conducente, caso en el cual fijará en definitiva cuál es el razonamiento que debe prevalecer.

¿Por qué la SCJN es competente para resolver las contradicciones de sus criterios con el TEPJF? En primer lugar, la razón descansa también en una situación de jerarquía, al ser el máximo intérprete de la CPEUM.

En efecto, la función de la SCJN es la de un tribunal constitucional. En esa labor, resuelve las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, con el propósito de resolver los conflictos derivados de posibles violaciones a la CPEUM, ya sea por la aplicación de normas secundarias o bien con la emisión de actos, como de la validez de disposiciones secundarias.

Así, al ser la SCJN el órgano jurisdiccional cúspide del PJF es evidente su máxima jerarquía en todo el sistema de justicia del país. Por eso mismo, cuando se trata de decidir cuál es la definición última sobre una norma o principio constitucional, le corresponde decidir lo conducente.

En este sentido, si bien el TEPJF puede inaplicar en un caso concreto por ser contrarias a la CPEUM, los razonamientos con los cuales arribó a esa conclusión pueden estar en contradicción con un pronunciamiento de la SCJN.

Si esto ocurre, es indispensable que se resuelva la contradicción con la finalidad de generar coherencia en el sistema normativo electoral. Esa tarea la tienen encomendada la SCJN, lo cual es congruente precisamente con su función de máximo órgano jurisdiccional de naturaleza constitucional.

---

<sup>145</sup> **Artículo 99.**

[...]

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

Al respecto, cabe señalar que las contradicciones de criterios serán de naturaleza eminentemente constitucional. Esto es así, porque la SCJN en modo alguno conoce sobre aspectos de legalidad en las acciones de inconstitucionalidad. Antes bien, en ese medio de control realiza una interpretación de la CPEUM, para determinar la validez de una norma, o bien confronta ésta con una norma o principio constitucional.

En todo caso, la SCJN realiza un pronunciamiento de constitucionalidad, el cual puede ser distinto a la interpretación que, en su caso, haya realizado el TEPJF respecto de una norma constitucional o bien respecto de la conformidad de una ley con la CPEUM.

En este sentido, las contradicciones de criterios entre la SCJN y el TEPJF tienen un objeto constitucional. Por ello, se entiende perfectamente que sea el máximo intérprete de la CPEUM quien resuelva la posible contradicción, lo cual denota la jerarquía de la primera sobre la segunda y, además, evidencia la supremacía de la función constitucional del Alto Tribunal.

#### **iv. La SCJN puede resolver controversias entre órganos del TEPJF**

Un aspecto que denota la jerarquía constitucional de la SCJN sobre el TEPJF es su facultad para resolver controversias entre los órganos de este último.

De conformidad con la CPEUM<sup>146</sup>, el TEPJF funciona con una sala superior y siete salas regionales. A su vez, la administración, vigilancia y disciplina en el TEPJF corresponde a una comisión del Consejo de la Judicatura Federal, integrada por el presidente de la Sala Superior, un magistrado de ésta, designado por insaculación, y tres miembros de ese Consejo.

Como se observa, al interior del propio TEPJF existen diversos órganos; sin embargo, ni la CPEUM ni la LOPJF facultan a la Sala Superior resolver

---

<sup>146</sup> Artículo 99.

controversias derivadas entre ésta y las salas regionales, o de éstas con la Comisión de Administración.

Antes bien, esa atribución la tiene reconocida la SCJN cuando expresamente se le encomienda conocer y dirimir cualquier controversia entre sus salas o las suscitadas dentro del PJJ, con motivo de la interpretación y aplicación de lo dispuesto en los artículos 94, 97, 100 y 101 de la CPEUM (no hace mención del 99 en el cual se regula lo relativo al TEPJJ).<sup>147</sup>

Esa facultad la tiene la SCJN por su función de garantizar en todo momento la autonomía de los órganos del PJJ y la independencia de sus integrantes<sup>148</sup>.

Al respecto, cabe invocar que la SCJN conoció la controversia judicial federal 1/2005 promovida por diversos magistrados de salas regionales, para impugnar de la Comisión de Administración la reducción de las remuneraciones durante aquellos periodos en los cuales esas salas regionales no estuvieran instaladas.

En ese asunto, la SCJN desestimó el argumento del TEPJJ relativo a la falta de competencia de la primera, para conocer y resolver el asunto, porque, en concepto del órgano electoral existía un régimen especial a su favor, motivo por el cual no estaba sujeto a la potestad del Alto Tribunal, en aras de la autonomía e independencia.

Al respecto, la SCJN señaló en la sentencia que, el legislador ordinario consideró conveniente reconocerle una especial posición constitucional en el PJJ, al facultarle velar por la autonomía e independencia de los órganos de ese poder y la

---

<sup>147</sup> **Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

**IX.** Conocer y dirimir cualquier controversia que surja entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia, y las que se susciten dentro del Poder Judicial de la Federación con motivo de la interpretación y aplicación de las disposiciones de lo dispuesto en los artículos 94, 97, 100 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los preceptos relativos de esta Ley Orgánica;

<sup>148</sup> Tesis aislada 1ª. CLIV/2014, “**CONTROVERSIAS DENTRO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CORRESPONDE AL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA RESOLVER EN DEFINITIVA LO RELATIVO A LA FACULTAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN IX, DE LA LEY ORGÁNICA DE AQUÉL**”, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 5, abril de 2014, tomo I, p. 794,

independencia de sus integrantes. Por ello, para alcanzar ese fin le atribuyó conocer cualquier controversia surgida con motivo de la interpretación de los artículos 94, 97, 100 y 101 de la CPEUM.

De esta manera, con base en una interpretación de los artículos 94, 97, 99, 100 y 106 de la CPEUM, así como 10, fracción VIII, y 11, fracción XV, de la LOPJF, la SCJN es el órgano jurisdiccional y administrativo colocado en el peldaño de mayor jerarquía en el PJF. Asimismo, con las reformas de 1994 mediante las cuales fue transformado en un tribunal constitucional, tiene reservada las decisiones definitivas sobre la constitucionalidad de actos y leyes, así como la interpretación de la norma suprema, y esto lo sitúa en un orden constitucional por encima de los demás tribunales.

Por otra parte, para la SCJN si bien el artículo 11, fracción IV, de la LOPJF no señala al TEPJF, ello obedece a que éste fue incorporado al PJF posteriormente a la redacción de ese precepto, pero eso sólo implicó la existencia de un vacío legal, no así de un impedimento ni mucho menos una exclusión.

Un argumento sustancial de la SCJN fue que, ninguna norma atribuye a otro órgano la facultad para conocer de una controversia entre la Comisión de Administración del TEPJF con los magistrados regionales, motivo por el cual cuando se soluciona ese tipo de controversias en modo alguno se invade una atribución reservada en la propia CPEUM a ese órgano administrativo.<sup>149</sup>

---

<sup>149</sup> Con esta sentencia se emitieron los siguientes criterios:

Tesis P. VIII/2006, “**CONTROVERSIAS DENTRO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. AL EJERCER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LA ATRIBUCIÓN PREVISTA EN LA FRACCIÓN IX DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN RESPECTO DE UN DIFERENDO ENTRE LA COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL Y LOS MAGISTRADOS ELECTORALES DE LAS SALAS REGIONALES, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 99 CONSTITUCIONAL**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, p. 17.

Tesis P. III/2006, “**CONTROVERSIAS DENTRO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LA ATRIBUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA RESOLVERLAS, PREVISTA EN LA FRACCIÓN IX DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SE FUNDA EN SU CARÁCTER DE SUPREMO TRIBUNAL QUE LE OTORGA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, p. 18.

Tesis P.VI/2006, “**CONTROVERSIAS DENTRO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LA ATRIBUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PREVISTA EN LA FRACCIÓN IX**”

De todo lo expuesto, es posible advertir que la SCJN es el tribunal constitucional de México, porque conoce de medios de control constitucional expresamente regulados en la CPEUM, a través de los cuales ejerce como auténtico regulador de la facultad legislativa y, en determinados supuestos, puede expulsar normas del sistema jurídico creado por el legislador. Además de ello, por su naturaleza de máximo órgano jurisdiccional del país, es el intérprete constitucional cúspide del PJP y, a la vez, su competencia de regularidad de la constitución le permite tener control sobre el resto de los tribunales del país, mediante decisiones y criterios vinculantes con grado de jurisprudencia. Y, al interior del PJP, es un ente rector de la autonomía e independencia, respecto de lo cual inclusive el TEPJF está sujeto a su potestad.

#### **4. El control constitucional del TEPJF**

Ahora corresponde conocer el otro ámbito de la regularidad constitucional en materia electoral, es decir, el ejercido por el TEPJF por conducto de la Sala Superior y de las Salas Regionales.

A manera de recordatorio, en apartados anteriores se mencionó que el TEPJF pretendió tener facultades de control constitucional. Así lo hizo desde su creación al año 2002.

En ese año, la SCJN resolvió una contradicción de criterios con el TEPJF. En la sentencia respectiva declaró, entre otros aspectos, la falta de competencia del órgano jurisdiccional electoral para declarar la inconstitucionalidad de normas, porque esa atribución era de la competencia exclusiva del Alto Tribunal.

---

**DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SE ACTUALIZA CUANDO SE PLANTEA RESPECTO DE UN DIFERENDO ENTRE ÓRGANOS JUDICIALES FEDERALES CON MOTIVO DE LA INTERPRETACIÓN O APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 99 CONSTITUCIONAL**", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, p. 19.  
Tesis P.V/2006, "**CONTROVERSIAS DENTRO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LA ATRIBUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PREVISTA EN LA FRACCIÓN IX DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN SE SURTE, INCLUSIVE, CUANDO SE SUSCITAN ENTRE LA COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL Y LOS MAGISTRADOS DE LAS SALAS REGIONALES**", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, p. 20.

Pero, mediante la reforma constitucional del año 2007, se facultó al TEPJF para inaplicar normas al caso concreto. Es decir, sin desconocer la competencia exclusiva de la SCJN para conocer en abstracto de la constitucionalidad de normas electorales, el órgano jurisdiccional electoral federal puede decidir si una norma es contraria a la CPEUM. Así, se le otorgó una atribución de control de naturaleza difusa.

No obstante, si bien el TEPJF contaba con una función de control constitucional que hasta ese momento ningún otro tribunal tenía, en el año 2011 eso cambió nuevamente.

En ese año sucedieron dos acontecimientos jurídicos importantes. El primero estuvo a cargo de la SCJN cuando resolvió el asunto varios 912/2010. Sin entrar en detalles, en ese asunto dejó sin vigencia los antiguos criterios jurisprudenciales por los cuales el control constitucional estaba reservado al PJJF. El segundo, a su vez, fue provocado por una reforma a la CPEUM en materia de derechos humanos y el deber de todas las autoridades, especialmente las jurisdiccionales, de realizar interpretación conforme de normas y, a su vez, aplicar el principio pro persona.

Con esa reforma, todos los tribunales del país fueron facultados para realizar control constitucional y, en el supuesto de existir una norma contraria a la CPEUM en un caso concreto, la pueden inaplicar. Es decir, se configuró así la existencia de un sistema difuso de regularidad.

Esta reforma que fue en beneficio de todos los órganos jurisdiccionales quitó al TEPJF la “exclusividad”, por decirlo de alguna manera, de ejercer control difuso de la CPEUM. A partir de ese momento, cualquier tribunal tiene funciones de constitucionalidad y puede inaplicar leyes al caso concreto.

#### **a. ¿Cómo ejerce control constitucional el TEPJF?**

El TEPJF, como se ha señalado, tiene funciones de control de constitucionalidad de manera difusa, es decir, únicamente puede inaplicar leyes a un caso concreto, pero

en modo alguno los efectos de sus sentencias pueden ser de índole general ni mucho menos expulsar una norma del sistema jurídico.

Así, el TEPJF “[...] realiza un control concreto de la regularidad constitucional y convencional de actos y resoluciones electorales, lo que supone necesariamente aquilatar la constitucionalidad y la convencionalidad de las leyes en que se funda el acto o resolución, examen que se realiza con motivo de la aplicación de la ley a un caso individual [...]”<sup>150</sup>

Es decir, para el TEPJF el estudio de la constitucionalidad de una norma es para el caso concreto, esto es, la inaplicación surte efectos inter partes, esto es, para quien fue actor en la instancia jurisdiccional.

Una de las peculiaridades de este sistema de control ejercido por el TEPJF, es su correspondencia con el sistema difuso de regularidad constitucional. Así, cuando se plantea la inconstitucionalidad de una norma en la cual se fundó la resolución o acto impugnado, el estudio se hace de manera incidental, la posible declaración en modo alguno se pronuncia en los resolutivos, afecta sólo a las partes en el proceso.

La presente hipótesis alude a aquellas sentencias en que la correspondiente declaración de inconstitucionalidad o invalidez de la norma general, analizada incidentalmente en los considerandos de la respectiva sentencia, sin hacer referencia a la misma en los resolutivos, afecta exclusivamente a las partes que intervinieron en el proceso, según lo que equivocadamente se conoce como control difuso de la constitucionalidad, y que corresponder también al llamado control incidental.<sup>151</sup>

Ahora, ¿qué debe significar que una norma se inaplique al caso concreto? Al respecto, ni la SCJN ni el TEPJF tienen una doctrina sobre la sentencia electoral. Sin embargo, la teoría sobre el control constitucional de carácter difuso nos permite obtener elementos mínimos sobre los efectos de una inaplicación.

Entre los elementos de la inaplicación están. En primer lugar, la declaratoria respectiva de ninguna manera se puede extender a otras disposiciones, es decir, afecta exclusivamente al precepto cuestionado. En segundo término, el

---

<sup>150</sup> NAVA GOMAR, Salvador O., “El Tribunal Electoral...”, op cit., p. 456.

<sup>151</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Las sentencias de control de la constitucionalidad de normas generales electorales en México”, en CORZO SOSA, Edgar, *1 Congreso Internacional ...*, op cit, p. 202-203.

pronunciamiento de inconstitucionalidad tampoco se puede proyectar hacia leyes o hechos futuros ni implica una prohibición del juzgador. En un tercer apartado, la norma conserva su vigencia, motivo por el cual se puede aplicar en tantas ocasiones como sea procedente. En cuarto momento, si sólo se inaplica una porción, el resto del precepto surte efectos. Finalmente, el estudio de inaplicación implica que el juez debe decidir la litis sin considerar el artículo, esto es, como si no existiera y sus efectos son retroactivos.<sup>152</sup>

Por otra parte, cabe especificar otra peculiaridad del control de constitucionalidad ejercido por el TEPJF, consistente en la falta de un objeto concreto de protección.

En efecto, en las controversias constitucionales se pretende tutelar el aspecto orgánico de la CPEUM, en especial lo relacionado con el ámbito competencial de las entidades, poderes y órganos previstos en el 105. Por otra parte, la acción de inconstitucionalidad tiene como propósito proteger tanto el ámbito orgánico como dogmático de la CPEUM. Y, por último, el juicio de amparo tiene como finalidad la protección de los derechos humanos.

De esta manera, cuando se emite un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de normas, ello se hace en el contexto específico para el cual fue creado el respectivo medio de control constitucional.

En cambio, de los distintos medios de impugnación en materia electoral, no existe un propósito concreto de tutela cuando se inaplica una norma. Así, la inaplicación puede versar sobre una norma relacionada con la asignación de diputaciones o regidurías de representación proporcional, financiamiento público, requisitos para ser titular de una autoridad electoral, funcionamiento de tribunales o institutos locales y todo un conjunto de situaciones comunes en el Derecho Electoral.

Ese pronunciamiento se puede hacer en el recurso de apelación, en el juicio de revisión constitucional electoral (JRC), en el juicio para la protección de los derechos

---

<sup>152</sup> SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Julio, "Efectos de las sentencias constitucionales en el Derecho Argentino", en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 21, julio-diciembre 2009, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 306.

político-electorales del ciudadano (JDC), en el juicio de inconformidad, en el recurso de reconsideración, o bien en el denominado juicio electoral creado jurisprudencialmente por el TEPJF.

Cada uno de esos medios de impugnación tiene una finalidad concreta y, en determinados juicios o recursos, puede variar la litis según se presente en cada instancia jurisdiccional.

Por esto, a diferencia de los medios de control constitucional expresamente reconocidos, los previstos en la LGSMIME carecen de un objeto de tutela específico de protección, lo cual es un signo distintivo del sistema difuso de regularidad constitucional ejercido por el TEPJF.

## **b. ¿Cómo ha entendido el TEPJF su facultad de control constitucional difuso?**

### **i. La inconstitucionalidad de leyes se puede plantear en cada acto<sup>153</sup>**

En primer lugar, a partir de una interpretación del artículo 99 de la CPEUM, se determinó que el TEPJF está facultado para resolver sobre la no aplicación de leyes electorales contrarias a la CPEUM, en cuyas sentencias los efectos se limitarán al caso concreto, motivo por el cual en modo alguno es posible otorgar efectos generales a la declaración de inconstitucionalidad.

Además, las leyes electorales son susceptibles de control constitucional tantas veces como sean aplicadas; por tanto, la aludida facultad se puede ejercer con motivo de cualquier acto de aplicación de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, al ser inexistente disposición alguna que establezca la impugnación con motivo del primer acto de aplicación.

Con este criterio, el TEPJF pretendió hacer una diferenciación del juicio de amparo respecto de los medios de impugnación en materia electoral. Ello, porque en ese

---

<sup>153</sup> Jurisprudencia 35/2013, “**INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN**”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 46 y 47.

medio de tutela de los derechos humanos, se exige presentar la demanda con el primer acto de aplicación. En cambio, en los juicios y recursos electorales, la norma se puede aplicar en cualquier acto, sin existir impedimento para revisarlo.

Por supuesto, una vez que se impugna una norma, por ser aplicada en un segundo, tercer o cuarto acto, cuando exista criterio del TEPJF sobre la aplicabilidad o inaplicabilidad de la disposición, ello regirá a pesar de futuras controversias interpuestas por el mismo acto y sobre similares hechos.

## **ii. Los actos de aplicación inminente permiten la impugnación de la norma**<sup>154</sup>

En relación con el criterio anterior, el TEPJF ha reconocido la posibilidad de conocer sobre la inaplicación de leyes, a pesar de la falta de un acto concreto de aplicación, pero si se advierte que los efectos jurídicos son inminentes para el destinatario. Así, es innecesario probar la existencia de un acto concreto de aplicación, ante la posibilidad de una afectación inaplazable en los derechos del actor.

Con base en este criterio, el TEPJF ha establecido una regla: el estudio de inaplicación de leyes requiere de la existencia de un acto de aplicación de la norma, lo cual es acorde con la jurisprudencia citada con antelación. No obstante, sin necesidad de ese acto, es posible examinar la solicitud de inaplicación cuando sean inminentes los efectos perjudiciales de una norma.

## **iii. El TEPJF está facultado para determinar los efectos de la inaplicación de leyes**<sup>155</sup>

A partir de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 17 y 99 de la CPEUM, el TEPJF consideró que cuando inaplique leyes electorales a un caso concreto, también puede determinar los efectos de la sentencia, si al haber excluido

---

<sup>154</sup> Tesis XXV/2011, “**LEYES ELECTORALES. ACTOS DE APLICACIÓN INMINENTES, PROCEDE SU IMPUGNACIÓN**”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, página 64.

<sup>155</sup> Tesis XXII/2018, “**INAPLICACIÓN DE LEYES ELECTORALES. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ESTÁ FACULTADO PARA DETERMINAR SUS EFECTOS**”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 45 y 46.

una disposición o porción normativa se genere o pueda generar una situación de incertidumbre jurídica.

Este criterio es un tanto curioso, porque la inaplicación de una norma, tal como se ha explicado, sólo conlleva al tribunal a no considerar la existencia de esa disposición, a fin de resolver el caso concreto.

En ese aspecto, a diferencia del control concentrado y abstracto, en el cual se puede declarar la invalidez de una norma y su expulsión, así como determinar cuando surtirá efecto la invalidez y, de ser el caso, una posible reviviscencia de una norma, en materia electoral la inaplicación solo tiene como consecuencia dejar de considerar una norma. Por ello, no se puede emitir un pronunciamiento adicional a esa inaplicación.

Ahora, este criterio genera una confusión importante, porque permite suponer que la inaplicación de una norma puede producir efectos diversos a esa mera inaplicación normativa, cuando esto teóricamente no es posible.

Al respecto, es necesario precisar que este criterio surgió de la sentencia dictada en el juicio identificado con la clave SUP-JDC-139/2018, en el cual la materia de controversia era si un presidente municipal en Morelos debía solicitar licencia definitiva, para poder ser registrado como candidato a gobernador de ese estado.

Sobre esto, la legislación municipal de Morelos exigía solicitar licencia definitiva. Sin embargo, el TEPJF determinó inaplicar esa disposición, porque incumplía el principio de necesidad en el examen de proporcionalidad de la norma. Esto, porque bastaba tener una licencia en la duración del procedimiento electoral, para garantizar que no se hiciera uso indebido del cargo.

Hasta ahí el estudio de inaplicación era correcto. Empero, como se inaplicó una norma relacionada con la licencia definitiva del cargo, entonces, en consideración del TEPJF era necesario definir (como efecto de la inaplicación), quién debía ocupar la presidencia municipal mientras durara la licencia, a saber: el síndico o el presidente municipal sustituto.

Finalmente, el TEPJF determinó que al no ser necesaria una licencia definitiva, entonces quien debía ocupar la presidencia era el síndico y no el presidente municipal sustituto, porque éste sólo entra en funciones en caso de ausencia definitiva, lo cual no sucedía en el caso.

Con base en esto, es evidente que el criterio del TEPJF realmente carece de sentido en cuanto a los efectos de una inaplicación normativa. En primer lugar, porque el efecto exclusivamente puede ser dejar de considerar una norma, para resolver ese caso concreto, es decir, no puede haber otros efectos. En segundo lugar, en modo alguno se debe suponer una facultad derivada del ejercicio de la inaplicación normativa. Y, en tercer lugar, la inaplicación propició decidir quién debía ocupar la presidencia municipal, lo cual era ajeno a la litis principal de si se debía o no solicitar una licencia definitiva, antes bien, era una controversia adicional en ese juicio.

Por tanto, este criterio está alejado, lo cual no puede ser de otra manera, de la jurisprudencia de la SCJN que prevé su facultad para establecer los efectos de una declaratoria de invalidez normativa.

Así, esencialmente, esa tesis es desafortunada para la facultad de inaplicación normativa establecida para el TEPJF, porque en nada versa sobre el ejercicio de control difuso de la constitucionalidad de normas.

#### **iv. Las salas regionales del TEPJF no pueden inaplicar jurisprudencia de la Sala Superior<sup>156</sup>**

Con este criterio se estableció que la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal TEPJF será obligatoria y de cumplimiento inexcusable para las salas regionales, motivo por el cual no puede ser inaplicada, aún bajo el supuesto de un control de constitucionalidad, pues ello implicaría desconocer su carácter obligatorio.

---

<sup>156</sup> Jurisprudencia 14/2018, “**JURISPRUDENCIA DE LA SALA SUPERIOR. LAS SALAS REGIONALES CARECEN DE FACULTADES PARA INAPLICARLA**”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 22 y 23.

Este criterio es similar al emitido por la SCJN, en el sentido de que la jurisprudencia es obligatoria para todos los órganos vinculados por ella. Esto es acorde con la idea de coherencia y uniformidad en la interpretación e integración de la normativa, en este caso, de la electoral.

Esto es correcto, porque las salas regionales al estar obligadas con la jurisprudencia de la Sala Superior, carece de sentido suponer que puedan inaplicarla, porque ello transgrede, precisamente, la coherencia y uniformidad en la aplicación de la ley, máxime si ya fue interpretada por el órgano superior.

### **5. Ahora sí, ¿cómo ha invadido el TEPJF el ejercicio de control constitucional con efecto erga omnes?**

Una vez explicado y contrastado las maneras en cómo la SCJN y el TEPJF ejercen el control de constitucionalidad en materia electoral, será más fácil criticar la siguiente tesis de la Sala Superior, que para efectos de su mejor comprensión se transcribe:

**DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD O INCONVENCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES. REQUISITOS PARA QUE PRODUZCA EFECTOS PARA QUIENES NO INTERVINIERON EN EL PROCESO.-** De la interpretación sistemática y funcional del artículo 1º, 17, 99, párrafo octavo, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en correlación a lo dispuesto en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se concluye que los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o inconvencionalidad de una norma en materia electoral no necesariamente se limitan a las partes que intervinieron en el proceso judicial respectivo, pues si bien, en términos generales, las determinaciones por las que se declare dicha inconstitucionalidad o inconvencionalidad se diferencian en función de las personas sobre las cuales trascienden sus efectos, atendiendo al grado de vinculación respecto de las partes en el proceso, esto es, entre partes (inter partes), o bien con efectos generales (erga omnes), existen determinados casos en los que dichos efectos pueden trascender a la esfera de derechos de una persona o grupo de personas que, no habiendo sido parte formal en ese procedimiento, se encuentren en una misma situación jurídica y fáctica respecto del hecho generador de la vulneración alegada, a fin de garantizar los principios de igualdad de oportunidades y de certeza en el proceso electoral. Para ello, deberán de cumplirse los siguientes requisitos: i) que se trate de personas en la misma situación jurídica; ii) que exista identidad de los derechos fundamentales vulnerados o que puedan verse afectados con motivo de la aplicación de una norma declarada contraria a la Constitución Federal o Tratados Internacionales; iii) que exista una circunstancia fáctica similar respecto del hecho generador de la vulneración alegada, y iv) que exista identidad en la pretensión de quien obtuvo, mediante un fallo judicial, la inaplicación de la norma electoral inconstitucional o inconvencional.<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup> Tesis LVI/2016, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 77 y 78.

En primer lugar, debemos situarnos en el contexto de la tesis. Éste es, precisamente, el ejercicio de regularidad constitucional de naturaleza difusa realizado por el TEPJF. Así se evidencia del rubro de la tesis, en tanto alude a la declaración de inconstitucionalidad o inconvencionalidad de normas.

Ahora, en primer lugar, ese método de control difuso en sí mismo no tiene como finalidad, tal como se ha evidenciado en este capítulo, la declaración de inconstitucionalidad de la norma, sino simplemente que, al momento de resolver, se haga sin tener en cuenta la existencia de la disposición.

Por tanto, el TEPJF en sí mismo no puede declarar una norma como inconstitucional. Esto es importante, porque la falta de declaración implica que el precepto forma parte del sistema jurídico del país.

Ahora, la parte más crítica de esa tesis es lo concerniente a la posibilidad de que, una inaplicación hecha en un caso concreto produzca efectos para quienes no fueron parte del proceso.

En nuestra opinión, eso es contrario al sistema de control constitucional difuso permitido al TEPJF y contraviene lo dispuesto en el artículo 99 de la CPEUM.

Cómo hemos señalado, el artículo 105, fracción II, de la CPEUM prevé a las acciones de inconstitucionalidad como el medio de control por antonomasia en el sistema jurídico del país. A su vez, el artículo 99 del mismo ordenamiento permite al TEPJF inaplicar leyes al caso concreto.

La literalidad de la parte específica del artículo 99 constitucional es la siguiente:

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver **la no aplicación de leyes** sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. **Las resoluciones** que se dicten en el ejercicio de esta facultad **se limitarán al caso concreto** sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De este precepto se obtiene elementos a destacar. En primer lugar, se reconoce el ejercicio de control abstracto con efectos *erga omnes* exclusivo de la SCJN. Y, por otra parte, permite al TEPJF inaplicar leyes, pero establece una condicionante: en

las resoluciones en las cuales se decreta la inaplicación, se limitarán al caso concreto.

En un solo párrafo se reconoce la existencia del control concentrado de efectos *erga omnes* y el sistema difuso de efectos *inter partes*. Esto no podía ser de otra manera, debido a la coherencia constitucional que debe prevalecer en nuestro sistema jurídico.

Por esa razón, en la CPEUM literalmente se precisó que las resoluciones en las cuales se declare la inaplicación de una norma se limitarán al caso concreto. Esto significa, por supuesto, valga la redundancia, una limitante constitucional impuesta para que, cuando el TEPJF considere a una norma como inconstitucional, los efectos se produzcan solamente para quien acudió a juicio.

A pesar de la literalidad del precepto, el TEPJF mediante una supuesta interpretación sistemática y funcional de los artículos 1, 17, 99 y 116, de la CPEUM, concluye que los efectos de una inaplicación se pueden extender a quienes no son parte en el proceso.

Esto, por supuesto, no puede ser así. Los artículos 1, 17 y 116 de la CPEUM en modo alguno regulan el sistema de control constitucional del país. Antes bien, el 1º constitucional prevé el reconocimiento de los derechos humanos en el país, así como el método de interpretación conforme y el principio pro persona. El 17, reconoce el derecho de acceso a la justicia, mediante tribunales expeditos para impartirla. Y, el 116 regula lo relacionado con las entidades federativas.

El único precepto que dispone algo sobre el sistema de control constitucional es el artículo 99 citado en la tesis. Empero, ese precepto se debe relacionar con el 105, fracción II, de la CPEUM, el cual regula de manera específica la acción de inconstitucionalidad. No obstante, en la tesis no se invoca ese último precepto.

Pero, más allá de esos, el rubro es aún más peculiar, porque pretende señalar cuáles son los requisitos para que una inaplicación produzca efectos a quienes son ajenos a la relación procesal.

Como se recuerda, una de las características del sistema difuso de control constitucional es que produce efectos de manera retroactiva, pero nunca hacia el futuro. Ello, porque la disposición inaplicada conserva su vigencia y, mientras no sea impugnada por quien recienta sus efectos, tiene validez.

Así, cuando la tesis pretende que una inaplicación surta efectos para quien no fue parte del proceso, ello puede implicar para casos futuros y, con ello, en la práctica produce la expulsión de la norma del sistema jurídico e implica una invasión a las facultades exclusivas de la SCJN.

Veamos más a profundidad los elementos del texto de la tesis:

- Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o inconveniencia de una norma no necesariamente se limitan a las partes del proceso respectivo.
- Si bien, las determinaciones en las que se declare esa inconstitucionalidad o inconveniencia se diferencian en función de las personas sobre las cuales trascienden sus efectos, esto es, entre partes (inter partes) o generales (erga omnes), hay casos en los que pueden trascender a una persona o grupo de personas que, no habiendo sido parte formal en ese procedimiento, se encuentren en una misma situación jurídica y fáctica.

El primer elemento es contrario a la literalidad del artículo 99 constitucional, porque expresamente señala que los efectos de la inaplicación se limitan al caso concreto. No obstante, el TEPJF en modo alguno hace un ejercicio de interpretación para señalar el por qué donde se lee “limitarán al caso concreto” se debe leer “no necesariamente a las partes”.

Luego, el segundo elemento alude a la posibilidad de que los efectos de la inaplicación trasciendan a quienes, sin haber sido parte del proceso, estén en una misma situación jurídica y fáctica.

Sobre esto, es necesario señalar como se ha reiterado, que la inaplicación de una norma en modo alguno significa la pérdida de validez de la disposición, por el contrario, ésta conserva su vigencia y las autoridades deben aplicarla.

Por ello, ante su aplicación en un caso diverso, la persona afectada está en la necesidad de promover su juicio y solicitar la inaplicación de la norma, ante lo cual el órgano jurisdiccional electoral local o alguna de las salas, pueden decretar nuevamente la inaplicación.

Pretender, como supone el TEPJF, que previo a juicio las autoridades puedan dejar considerar una norma vigente e ignorar su aplicación a una persona, bajo el argumento haber sido previamente inaplicada en un juicio diverso, es tanto como otorgar efectos generales a esa inaplicación y, aún más, expulsar esa disposición del sistema normativo.

Ahora, si se quiere otorgar el beneficio de la duda a la tesis y suponer que ésta no proyecta fielmente el criterio asumido en la sentencia dictada por el TEPJF, entonces es necesario acudir al precedente para descubrir lo realmente decidido.

Todo empezó con un juicio<sup>158</sup> promovido por una ciudadana cuya pretensión era ser candidata independiente a la gubernatura de Puebla. Para ello, impugnó la convocatoria respectiva y unos lineamientos emitidos por el Instituto Electoral de esa entidad federativa.

En concreto, solicitó al Tribunal Electoral de Puebla la inaplicación, entre otros preceptos, del artículo 201 quáter, fracción I, inciso a), del código local, porque, en su concepto, exigía un requisito excesivo para obtener la candidatura.

Ese precepto prevé que para obtener una candidatura independiente a la gubernatura es necesario obtener apoyo ciudadano en un 3% de la lista nominal distribuido en dos terceras partes de los municipios, sin que sea menor en cada uno de estos al 2% de la lista nominal respectiva.

---

<sup>158</sup> SUP-JDC-705/2016

El TEPJF inaplicó ese precepto por ser desproporcional, porque lo significativo para obtener la candidatura son los apoyos ciudadanos, con independencia de su distribución territorial en la entidad. Así, carece de justificación exigir que provengan de dos terceras partes de los municipios, porque sería como suponer que los votos sólo pudieran dar el triunfo electoral cuando tuvieran origen en todos esos municipios, sin ser válido cuando se concentren en algunos municipios o distritos.

Así, el efecto de esa sentencia fue inaplicar el requisito de distribución y el porcentaje en cada municipio, para sólo exigir a la actora de ese caso concreto, el apoyo de la ciudadanía en un 3% de la lista nominal.

Enseguida viene lo interesante. En un diverso juicio<sup>159</sup>, el cual es el precedente de la tesis que se critica, un actor impugnó la omisión del Instituto Electoral estatal de celebrar sesión a fin de eliminar el requisito previsto en el artículo 201 quater, fracción I, inciso a), del código electoral local, previamente inaplicado por el TEPJF.

Al respecto, en la sentencia en comento, el TEPJF fijó la controversia en determinar, entre otros supuestos, si el requisito establecido en el artículo que fue inaplicado en un diverso juicio podía ser inaplicado para todos los aspirantes, o si sólo para quien los controvirtió.

Y es justamente esa cuestión a resolver lo que generó la invasión de atribuciones del TEPJF respecto al control abstracto de efectos generales realizado por la SCJN.

¿Cómo resolvió esa interrogante el TEPJF? Consideró atendible la pretensión del actor, porque la inaplicación de un precepto produce efectos a favor de todos los aspirantes y no sólo para quien consiguió esa inaplicación, ello debido a estar en la misma situación jurídica y en la misma circunstancia fáctica.

Para arribar a esa conclusión, el TEPJF hace una distinción entre cosa juzgada y cosa interpretada. La primera, por supuesto, alude a la materia de controversia, es decir, si asiste el derecho o si existe la obligación respectiva. En cuanto a la

---

<sup>159</sup> SUP-JDC-1191/2016

segunda, consiste al pronunciamiento definitivo hecho por un tribunal respecto de la interpretación de una norma. Así, en el juicio bajo análisis, se estaba en presencia de la cosa interpretada.

De igual forma distingue entre las sentencias con efectos inter partes y erga omnes. Al respecto, sostuvo que la trascendencia de una determinación judicial no se puede valorar exclusivamente en función de la relación jurídico procesal (actor-demandado). Por el contrario, se debe analizar del conjunto de elementos jurídicos y facticos, casos en los cuales los efectos no se limitan a las partes de un proceso.

En estos casos, (aquí un pronunciamiento interesante del TEPJF, pero peligroso), cuando se declara una inaplicación los efectos se proyectarán de manera *erga omnes* (cuando esto es exclusivo de las acciones de inconstitucionalidad).

De esta manera, continúa la sentencia, la diferencia sustancial de este tipo de sentencias es que los efectos no se limitan a las partes del juicio, pero tampoco se hacen extensivos a la generalidad de la población, sino sólo trascienden a una persona o grupo de personas, debido a su calidad.

Así, según el TEPJF, con el pronunciamiento de inaplicación las autoridades deben observar esa decisión a fin de evitar la vulneración del principio de igualdad. Por tanto, cualquier persona en la misma situación jurídica y circunstancia fáctica puede exigir le sean reconocidos los efectos de la determinación de inconstitucionalidad.

Además, continúa el TEPJF, lo establecido en el artículo 99, párrafo octavo de la CPEUM, en el cual se prevé la facultad para inaplicar leyes al caso concreto, se debe entender en su sentido material, es decir, si la inaplicación se hace en un proceso electoral, los efectos deben ser para todos quienes estén en la misma situación en ese proceso.

Ese fue el criterio del TEPJF para considerar que la inaplicación de una norma, mediante el control difuso ejercido por ese órgano jurisdiccional en un caso concreto, puede tener efectos erga omnes, a partir de la situación jurídica y fáctica

del sujeto y para atender el principio de igualdad, máxime si se está en presencia de un proceso electoral.

Ahora, veamos lo siguiente. Es incuestionable, porque así ha quedado explicado en este capítulo, que el control de constitucionalidad ejercido por el TEPJF corresponde al denominado difuso. Con base en ello, podemos determinar si el criterio y el precedente electoral se sujetan a las características de ese modelo.

En primer lugar, los efectos de las sentencias emitidas en ejercicio de un control difuso de constitucionalidad son de tipo declarativo. Esto significa que la resolución sirve para declarar inválidos una resolución o un acto por estar fundados en una disposición contraria a la CPEUM.

Así, la declaración sirve para modificar o revocar la resolución o acto, esto es, tiene un efecto de restitución. Lo anterior, porque el tribunal resuelve el caso sin considerar la existencia de la norma contraria a la CPEUM.

Aunado a lo anterior, al restituir una situación o un derecho vulnerado, los efectos son hacia el pasado, nunca hacia el futuro. De esta manera, es posible una nueva aplicación de la norma y su constitucionalidad debe ser nuevamente analizada con el novedoso acto de aplicación.

En cambio, con el precedente y el criterio de tesis emitidos por el TEPJF, los efectos no se reducen a ser meramente declarativos, porque no sólo se pretende la revocación o modificación de la resolución o acto impugnado en un juicio. Antes bien, su finalidad es ser constitutivo, esto es, no se limita al caso concreto y, además, tiene efectos hacia el futuro. Esto es, puede ser inaplicada en futuras ocasiones debido a la situación jurídica y fáctica en la que esté una persona.

De esta manera, si una persona se siente afectada por una norma cuya inaplicación ha sido previamente decretada en un juicio diverso promovido por una persona distinta, puede solicitar a cualquier autoridad, no sólo a la jurisdiccional, a que se le inaplique esa disposición.

Es decir, una autoridad administrativa, sin facultades de control constitucional, puede inaplicar una norma vigente, porque un tribunal así lo hizo en una situación similar.

Esto es muy grave. Y con base en el párrafo anterior se evidenciará lo más peligroso del criterio del TEPJF.

Como se ha señalado, el control difuso tiene como efecto sólo la inaplicación de la norma. Ello en modo alguno implica expulsar la disposición del sistema jurídico; por tanto, su vigencia es plena y las autoridades administrativas como legislativas deben aplicarla de manera necesario.

Si una autoridad administrativa o legislativa emite una resolución o un acto sin considerar lo dispuesto en una norma, por haber sido inaplicada en un juicio, entonces en realidad falta a su deber de adecuar sus actuaciones a las disposiciones del sistema jurídico.

Y, si bien pudiera generar inequidad en determinada situación, corresponde a los posibles afectados impugnar la resolución o el acto ante el tribunal competente y éste, ya sea a petición de parte o bien de oficio, decidir si una norma es contraria a la CPEUM.

Esto es justamente el otro punto por destacar. La sentencia y la tesis del TEPJF tienen una pretensión de generalidad, lo cual es indebido porque esto es propiamente sólo del sistema concentrado y abstracto de la SCJN.

La finalidad de ese precedente y de la tesis es generar una vinculación para todas las autoridades a fin de que sigan el criterio de inaplicación emitido por el TEPJF. Así, si una persona determinada aduce estar en la misma situación fáctica o jurídica de ese criterio, sin necesidad de impugnar la norma tildada de inconstitucional, la autoridad respectiva, no debe considerar esa disposición.

Pareciera que no es muy evidente las consecuencias de esto, pero si se observa con calma se verá claramente cómo el criterio del TEPJF distorsiona el sistema de control constitucional establecido en el país.

Como se ha mencionado, la declaración de invalidez de una norma en una acción de inconstitucionalidad tiene efectos *erga omnes*, eso se logra esencialmente porque la sentencia de la SCJN produce la derogación de la norma. Así, esa disposición deja de existir en el sistema jurídico y, por ello, ninguna autoridad puede aplicarla para fundar una resolución o acto.

Ahora, visualicemos lo hecho por el TEPJF. En un juicio promovido por una determinada persona, el TEPJF decide inaplicar una disposición. Posterior a la sentencia, otros sujetos, a sabiendas de esa inaplicación, solicitan que la autoridad administrativa se ajuste al criterio del TEPJF. Esa autoridad, también con conocimiento de la tesis bajo análisis, decide no atender lo establecido en el artículo inaplicado.

Si esto debe suceder de esta manera, entonces en la inaplicación de una norma tiene un efecto derogatorio de la disposición, porque las autoridades administrativas deben atender los casos con base en el criterio que el TEPJF emitió para un caso concreto.

¿Cuál es la diferencia entre los efectos de la acción de inconstitucionalidad y una inaplicación hecha por el TEPJF? En los hechos, ninguna.

Debemos recordar que en el control difuso la inaplicación de la norma en modo alguno significa la pérdida de vigencia de la disposición; antes bien, la conserva y las autoridades deben atender los casos concretos de conformidad con lo previsto en el texto normativo.

Los efectos *erga omnes* de una sentencia dictada en acción de inconstitucionalidad, se insiste, se debe a la expulsión de la norma del sistema jurídico. Los actos emitidos con fundamento en un precepto declarado inconstitucional conservan su

validez, pero en el futuro las autoridades deben resolver los casos sin considerar la existencia de una norma.

En cambio, los efectos de las sentencias dictadas en ejercicio del control difuso hecho por cualquier tribunal, incluido el TEPJF, se limitan al caso concreto. Así, la resolución o el acto se considerará contrario a Derecho por estar fundado en norma contraria a la CPEUM. De esta manera, se restituye al sujeto en el derecho vulnerado. No obstante, en el futuro, esa disposición puede ser aplicada para otras personas y éstas tendrán la carga de acudir a un órgano jurisdiccional, si de igual forma pretenden la inaplicación del precepto.

En cambio, con el criterio del TEPJF esa última parte, es decir, la de acudir al órgano jurisdiccional para la inaplicación de la norma, se torna innecesaria porque mediante una especie de generalidad artificial, las autoridades deben acatar un criterio de inaplicación emitido en un diverso caso.

Hace unos párrafos, señalamos que la CPEUM es muy clara cuando prevé que la inaplicación de una norma por parte del TEPJF se limita al caso concreto. Al respecto, se pretende evitar esa limitación bajo un argumento relacionado con la existencia o no de un proceso electoral. De esta manera, en concepto del TEPJF, si la inaplicación ocurre en el desarrollo de un procedimiento electoral, debe tener efectos para la generalidad.

Ese argumento es erróneo. En primer lugar, los efectos generales se hacen depender de la existencia de un proceso electoral. De ser así, existe una situación irregular en el sistema de control constitucional ejercido por el TEPJF, porque fuera de un procedimiento, la inaplicación de una norma se debe limitar al caso concreto.

No obstante, eso en ninguna parte de la CPEUM, ni en la LOPJF ni en la LGSMIME está así previsto. Por el contrario, es bastante clara la disposición en el sentido de que la inaplicación siempre se limitará al caso concreto.

Además, el TEPJF resuelve diversos asuntos fuera de los procesos electorales, como pueden ser los temas de fiscalización, la creación de partidos políticos, asuntos internos de éstos, derechos de afiliación, asociación, por señalar algunos.

¿En esos casos no opera la generalidad artificial creada por el TEPJF?

Si dejamos eso a un lado, el segundo error en el criterio del TEPJF radica en que los efectos generales nunca dependen de otro hecho, como pudiera ser la existencia o no de un proceso electoral.

Los efectos generales de un ejercicio de control constitucional dependen de la naturaleza del medio. En ese sentido, el único mecanismo establecido en nuestro sistema para obtener esos efectos es por una sentencia dictada en acción de inconstitucionalidad.

En cambio, los medios de impugnación en materia electoral de la competencia del TEPJF carecen, en primer lugar, de ser auténticos mecanismos de regularidad constitucional, como se ha expuesto en otras partes de este trabajo. Y, en segundo lugar, no tienen el nivel de la acción de inconstitucionalidad, porque siempre se limitan al caso concreto.

Cabe señalar que en modo alguno se pretende desconocer el carácter vinculante del precedente, el cual puede ser parámetro para un órgano jurisdiccional a fin de que pueda inaplicar en otro caso una misma norma previamente inaplicada en un caso diverso.

Pero ello requiere, de manera necesaria, que la persona afectada acuda a los tribunales y no dejar la decisión de inaplicar a una autoridad distinta a un órgano jurisdiccional, mucho menos a una de naturaleza administrativa, porque eso implicaría aceptar que una norma dejó de formar parte del sistema jurídico y, en esencia, perdió su vigencia de facto.

¿Qué ha dicho la SCJN al respecto?

En primer lugar, ha determinado que la inaplicación de una norma sólo conlleva su desincorporación del ámbito de derechos del actor<sup>160</sup>.

Asimismo, ha señalado que todas las demás autoridades del país deben aplicar las normas de la manera más favorable a la persona, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad<sup>161</sup>.

Y, por último, ha decidido que la inaplicación de una norma constituye una garantía de no repetición, al evitar se vuelva a aplicar en casos futuros a quien obtuvo el amparo. El precedente constitucional cumplirá la función de garantía de no repetición, tanto para el quejoso en casos futuros como para otras personas ubicadas en situaciones similares<sup>162</sup>.

Es decir, para la SCJN, contrario a lo considerado por el TEPJF, la inaplicación de una norma se limita a quien acudió a juicio, es decir, no tiene efectos futuros y se limita al caso concreto. Por ello, a pesar de la existencia de una inaplicación normativa, las autoridades deben aplicar las normas vigentes, sin tener la posibilidad de inaplicarlas, ni siquiera so pretexto de una inaplicación hecha en un anterior juicio. Y, por último, quien esté en una situación similar respecto de la norma inaplicada, debe acudir al órgano jurisdiccional para lograr una resolución también favorable.

Entonces, ¿con que fundamento y con qué base el TEPJF decide extender los efectos de una inaplicación normativa? En nuestro concepto, se carece de toda base normativa, doctrinal y jurisprudencial para hacerlo, máxime si la CPEUM es literalmente expresa en señalar los efectos de inaplicar una norma al caso concreto.

---

<sup>160</sup> Tesis: 2ª. CXXXVIII/2009, “**AMPARO CONTRA LEYES. EXTENSIÓN DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL CUANDO SE OTORGA EN RELACIÓN CON EL SUPUESTO NORMATIVO REPRODUCIDO EN PRECEPTOS LEGALES DISTINTOS AL RECLAMADO**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, enero de 2010, p. 321.

<sup>161</sup> Tesis P. LXX/2011 (9ª), “**SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro III, diciembre de 2011, tomo 1, p. 557.

<sup>162</sup> Tesis 1ª. LV/2017 (10ª), “**REPARACIÓN INTEGRAL ANTE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS INTERPRETACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PREVISTAS EN LA LEY DE AMPARO COMO ‘GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN’**”, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 42, mayo de 2017, tomo I, p. 470.

Si, a pesar de lo anterior, en este momento se pensara que el criterio en modo alguno tuvo como propósito generar efectos generales y hacía futuro, es decir, no sólo al caso concreto y para restituir derechos vulnerados, entonces analicemos sentencias en las cuales el TEPJF haya invocado esa tesis.

**Un primer caso lo encontramos cuando el TEPJF determinó inaplicar requisitos para ser consejero del INE<sup>163</sup>.** Este asunto es bastante interesante, especialmente porque versa sobre un aspecto esencial en la democracia del país, como es la integración de la autoridad administrativa encargada de las elecciones.

En ese asunto, la Sala Superior inaplicó el requisito de ser mexicano por nacimiento, sin adquirir otra nacionalidad<sup>164</sup>, para integrar el consejo general del INE. De igual forma, inaplicó el requisito de no pertenecer al servicio profesional electoral durante el último procedimiento electoral<sup>165</sup>. Sin duda, los argumentos para inaplicar son de suma importancia, pero para efectos de este trabajo son poco relevantes.

Lo realmente trascendente son los efectos de la sentencia. En la resolución se establecieron las siguientes consideraciones para extenderlos:

- Hay circunstancias en las cuales los juicios no se pueden limitar exclusivamente para quienes fueron actores.
- Eso acontece cuando la norma vulnera derechos humanos de quien no acudió a juicio.
- Con base en los principios de progresividad y pro homine, los efectos de la inaplicación normativa deben regir por igual para todos los aspirantes a integrar el INE.
- Lo anterior, a fin de evitar la vulneración del principio de igualdad.

---

<sup>163</sup> SUP-JDC-134/2020, resuelto el 26 de febrero de 2020.

<sup>164</sup> Artículo 38, párrafo 1, inciso a), de la LGIPE.

<sup>165</sup> Artículo 38, párrafo 1, inciso j), de la LGIPE.

- Esto responde al contexto fáctico y normativo en que se desarrolla el proceso para la renovación del consejo general del INE.
- Por tanto, el comité técnico de evaluación, órgano encargado de auxiliar en el procedimiento para designar a quienes serán consejeros del INE (su naturaleza es administrativa), debe considerar la inaplicación para todos los participantes.
- En los puntos resolutivos se declaró la inaplicación de las normas.

Hay muchos aspectos a destacar de la sentencia en comento.

En primer lugar, se evidencia una falta de técnica de control constitucional en la resolución del caso. Tal como quedó precisado en este capítulo, el control difuso es de índole incidental, es decir, el estudio de constitucionalidad de una norma sólo sirve para estudiar si una resolución o acto es contrario a la CPEUM. En caso de decidir sobre la inaplicación, ello no se debe reflejar o proyectar en los puntos resolutivos de la sentencia, porque la finalidad no es propiamente la declaración de inconstitucionalidad del precepto.

Ahora, el TEPJF amplía los efectos de la sentencia mediante un argumento erróneo, consistente en que éstos se deben aplicar a todas las personas que estén en la misma situación jurídica, a fin de evitar a vulneración a los principios de igualdad, progresividad y pro homine.

Lo que no explica es cómo esos principios pueden alterar o modificar los efectos de una sentencia emitida en ejercicio del control difuso de una norma. En primer lugar, el principio de igualdad supone otorgar el mismo trato a quienes estén en una misma situación. Por otra parte, la progresividad implica respetar el contenido del derecho humano, sin poder otorgar un efecto menor. Y, finalmente, el pro homine es un criterio de interpretación para escoger la norma más favorable.

¿Esos principios cómo pueden alterar el ejercicio de control difuso ejercido por el TEPJF, a fin de otorgar efectos erga omnes a sus resoluciones? Realmente nunca

se argumenta en la sentencia. Mucho menos se ha hecho el intento de explicar cuáles son las características de los sistemas de control concentrado y difuso, y cómo éste puede dejar de aplicar a una generalidad si la norma sigue vigente.

Aunado a lo anterior, la sentencia tampoco soluciona el problema de que el sistema de control difuso sólo tiene efectos retroactivos, nunca hacía el futuro. Por eso resulta extraño que se haya ordenado a una autoridad administrativa otorgar los efectos de la inaplicación a todos los demás participantes.

Y, por último, la sentencia tampoco explica cómo una autoridad administrativa, en este caso, el comité técnico de evaluación está facultada para desconocer normas vigentes.

Se debe insistir una y otra vez, los efectos de una inaplicación en modo alguno pueden comprender la expulsión de la norma. Ésta subsiste y las autoridades se deben ajustar a su contenido. En caso de agravio, el inconforme deberá acudir a los tribunales para lograr la inaplicación.

Al no hacerlo así, la sentencia en la práctica tuvo efectos generales derogatorios de la norma inaplicada, porque se autoriza a una autoridad administrativa a ignorar una disposición vigente del sistema jurídico, sin que exista una declaración de inconstitucionalidad por parte de la única autoridad competente para hacerlo, es decir, la SCJN.

Se podrá criticar que cómo es posible considerar una norma contraria a la CPEUM, y aun así debe ser aplicada. Esto es razonable, pero ello atiende al sistema competencial previsto, por el cual la única autoridad para expulsar normas y, en consecuencia, la imposibilidad de cualquier autoridad para aplicarla es la SCJN.

El TEPJF puede estar en una especie de activismo judicial con su criterio. Así, con ese razonamiento, puede evitar un cúmulo de juicios en los cuales se plantee el mismo problema de constitucionalidad. Sin embargo, si pretende ostentarse como un tribunal constitucional, lo primero es reconocer sus limitaciones cuando ejerce control de la regularidad de la CPEUM.

En ese sentido, se insiste, cuando ordena a una autoridad administrativa que deje de aplicar una norma considerada contraria a la CPEUM, para futuros casos, otorga efectos erga omnes al crear una expulsión artificial de la norma.

**Veamos un segundo caso<sup>166</sup>, ahora relativo al plazo para recabar apoyo ciudadano a fin de ser candidato independiente a una gubernatura.** En esa ocasión, el TEPJF al inaplicar una disposición<sup>167</sup> fue más lejos, porque no sólo pretende dar efectos generales a la sentencia, sino también ordenó al Instituto Electoral de Puebla emitir un acuerdo contrario a ley.

En efecto, con la inaplicación, se ordenó al indicado Instituto para que emitiera un acuerdo a fin de otorgar a todos los aspirantes a candidaturas independientes una ampliación de treinta días a fin de recabar el apoyo ciudadano.

Como se observa, en este caso no fue suficiente la inaplicación, sino el efecto general fue al grado de imponer a una autoridad a dictar un acuerdo contrario a lo expresamente previsto en la ley. Es decir, los efectos de las sentencias del TEPJF no sólo distorsionan el sistema de control constitucional, sino además también el principio de legalidad, porque una autoridad administrativa no puede emitir un acto contrario a una norma vigente.

Finalmente, se pueden presentar otros problemas derivados del criterio del TEPJF. El principal de ellos tiene por supuesto que ver con las facultades de los tribunales electorales en los estados para inaplicar leyes.

Pongamos un ejemplo hipotético y luego uno real.

Imaginemos que un tribunal local decide inaplicar una norma estatal por considerarla contraria a la CPEUM. Nadie cuestionaría la facultad del órgano jurisdiccional para adoptar una decisión así.

---

<sup>166</sup> SUP-JDC-44/2018.

<sup>167</sup> Artículo 201 ter, apartado C, fracción IV, inciso b), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Esa atribución es idéntica a la que tiene el TEPJF. Entonces, el tribunal local podría ordenar efectos erga omnes o generales a su sentencia. De ser así, entonces todos los órganos jurisdiccionales en materia electoral pueden desconocer la vigencia de una norma y expulsar fácticamente una disposición del sistema jurídico.

Ahora, es posible que esa decisión de inaplicar se quedé en el ámbito local, ante la posibilidad de falta de impugnación ante el TEPJF. De esta manera, la decisión de si una norma queda sin vigencia por una serie de efectos generales artificiales ni siquiera es asumida por el órgano jurisdiccional de última instancia, sino queda a nivel local.

Ahora, el ejemplo real. Un tribunal local determinó inaplicar una disposición que impedía a candidatos independientes a participar en la asignación de regidurías de representación proporcional.<sup>168</sup> En aras de otorgar efectos erga omnes, determinó que esa inaplicación debería ser para todas las candidaturas independientes, a fin de que en cada ayuntamiento del estado, pudieran ser incluidos en la asignación.

Esa decisión fue confirmada en última instancia por la Sala Superior del TEPJF, pero lo relevante es que incluso tribunales locales, mediante inaplicaciones normativas, producen artificialmente un efecto derogatorio de las disposiciones legales de un estado.

Y, si bien, en este caso pudo ser conocido por el TEPJF, lo cierto es que se pueden presentar supuestos en los cuales la decisión de inaplicar una norma y, en consecuencia, si se expulsa del sistema de manera artificial, no sean del conocimiento del órgano jurisdiccional de última instancia.

Con base en todo lo expuesto, es evidente que un mal entendido ejercicio de control constitucional, el TEPJF ha distorsionado el sistema establecido en la CPEUM. Ello, porque ha propiciado una derogación artificial de disposiciones cuando ha declarado la inaplicación de preceptos. Esto, porque en esos casos, fuera de lo

---

<sup>168</sup> Aludimos al Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, al conocer de los juicios TRIJEZ-JDC-156/2016 y acumulados. La norma inaplicada es el artículo 314, párrafo 2, de la ley electoral estatal.

previsto, los efectos no se han limitado al caso concreto, sino para todos aquellos supuestos en los cuales existen idénticas situaciones fácticas y jurídicas, pero sin necesidad de acudir al órgano jurisdiccional a obtener esa inaplicación.

## **II. Revocación del mandato. El pretendido control por parte del TEPJF.**

### **1. Precisión del tema**

Antes de abordar el tema, es necesario hacer una precisión respecto a la materia de estudio en este apartado. Esto es fundamental, para entender cómo el TEPJF ha examinado indebidamente un aspecto que corresponde a la SCJN.

¿Cuál es la precisión? En esencia, definir lo que entenderemos por revocación de mandato para este apartado. Cuando se habla en torno a este tema, generalmente se comprende como el procedimiento de democracia directa por el cual la ciudadanía decide, mediante el ejercicio del voto, separar de un cargo a una persona electa popularmente.

En efecto, de manera ordinaria se entiende por revocación o revocatoria de mandato como “[...] la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta del mismo tipo [...]”<sup>169</sup>.

De esta manera, la revocación de mandato forma parte de los procedimientos de democracia directa. Es decir, aquellos mecanismos por los cuales se permite a la ciudadanía una participación más activa en el gobierno de un país. Entre estos instrumentos están el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, la iniciativa ciudadana y, por supuesto, la revocación de mandato.

En la revocación de mandato, entendida como instrumento de democracia directa, la ciudadanía decide, mediante su voto, que una persona electa popularmente deje el cargo de forma anticipada al periodo correspondiente. Efectivamente, por ese método, el

“[...] pueblo retira de sus funciones al funcionario antes del vencimiento del plazo. En algunos países el procedimiento consiste en una petición del pueblo para que determinado funcionario sea sometido a una nueva elección. Si resulta reelegido, queda en su puesto, sino su mandato queda revocado y es retirado de la función.”<sup>170</sup>

La revocación del mandato, entendida de la manera anterior, debe merecer otra denominación, porque supone de manera necesaria la separación del cargo de una persona electa popularmente. Empero, eso en modo alguno es absoluto, porque puede suceder que la ciudadanía refrende al funcionario y éste permanezca en su puesto popular.

Así, la revocación del mandato, como procedimiento de democracia directa, depende de la cantidad de votos que optaron por la separación del cargo, o bien por

---

<sup>169</sup> ZOVATTO, Daniel, “Las instituciones de la democracia directa”, en LISSIDINI, Alicia (et al) (compiladores), *Mecanismos de democracia directa y participativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, (et al), México, 2014, p. 22.

<sup>170</sup> ESCOBAR FORNOS, Iván, “El sistema representativo y la democracia semidirecta” en Sistema representativo y democracia semidirecta, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Hugo A. Concha Cantú, (coordinador) Serie Doctrina Jurídica, Número 100, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p. 146.

ZOVATTO, Daniel, “Las instituciones de la democracia directa”, en LISSIDINI, Alicia (et al) (compiladores), *Mecanismos de democracia directa y participativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, (et al), México, 2014, p. 22.

su continuidad. En cualquier caso, es la ciudadanía, a través de su voto, quien decide el futuro de la persona.

La revocación de mandato se puede instituir para cualquier cargo de elección popular, ya sea la presidencia de un país, las legislaturas y ayuntamientos. Este mecanismo de democracia directa fue incorporado recientemente en nuestro sistema jurídico.

El 20 de diciembre de 2019 fue publicado en el DOF el decreto por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de consulta popular y revocación de mandato. Lo anterior, con motivo de una iniciativa y para cumplir una promesa de campaña de quien ganó las elecciones presidenciales de 2018.

Por medio de ese decreto, se permite someter al procedimiento de revocación de mandato a quien ocupe la presidencia de la República y las gubernaturas estatales. Sin embargo, este instrumento no es el que nos interesa para efectos de este trabajo.

Esto es así, porque con independencia de la importancia de esa institución de democracia directa, sobre la misma el TEPJF sí tiene atribuciones para conocer de las resoluciones y actos vinculados con ese mecanismo.

De conformidad con el artículo 99, fracción III<sup>171</sup>, de la CPEUM, el TEPJF está facultado para conocer de las impugnaciones de las resoluciones y actos vinculados con la revocación de mandato. Y, se entiende por éste, “[...] como el instrumento de

---

<sup>171</sup> Artículo 99. ...

...

...

...

I. y II. ...

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales, así como en materia de revocación de mandato;

IV. a X. ...

...

participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza.”<sup>172</sup>

Como veremos más adelante, esa definición en modo alguno puede ser absoluta, porque en términos de la propia CPEUM, por revocación de mandato también se puede entender otra cosa.

Pero, se insiste, este procedimiento de democracia directa no es el que interesa para este trabajo. Ello, porque el TEPJF sí tiene competencia constitucional para conocer de este tipo de asuntos.

De esta manera, en este capítulo no será objeto de análisis nada vinculado con la revocación de mandato, entendido como el instrumento de democracia directa, (por el cual la ciudadanía, mediante su voto, decide separar de su cargo a una persona electa popularmente).

Entonces, ¿cuál es el objeto de estudio en este capítulo? Como señalamos, la revocación de mandato se puede entender también de una forma distinta, a saber, como un procedimiento instaurado en contra de funcionarios electos popularmente, por causas graves que prevea la normatividad, mediante un procedimiento, seguido por el órgano legislativo, en forma de juicio. Como antecedente lejano se encuentra el denominado *impeachment* el cual se constituye en la institución para la imputación y exigencia de responsabilidad a las altas autoridades de los gobiernos, pero sólo respecto del ejercicio del cargo para el cual fueron votados.<sup>173</sup> En ese sentido, la finalidad de este tipo de procedimientos es de índole institucional, con el propósito de proteger y asegurar el buen funcionamiento del poder público.<sup>174</sup>

---

<sup>172</sup> Artículo tercero transitorio del decreto publicado el 20 de diciembre de 2019.

<sup>173</sup> EGUIGUREN PRAELI, Francisco José, “Antejuicio y juicio político en el Perú”, en HÄBERLE, Peter y GARCÍA BELAUNDE, Domingo (coordinadores), *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*, tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011, p. 402.

<sup>174</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl y RISSO, Guido, “Inhabilitación y juicio político en Argentina”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (coordinadores), *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho*, tomo VIII, Procesos Constitucionales, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008, p. 721,

Como se observa, esta manera de entender la revocación de mandato obedece a un procedimiento de responsabilidad instaurado en contra de un funcionario electo popularmente, a fin de separarlo del cargo.

Es decir, a diferencia del procedimiento de democracia directa, en la revocación de mandato entendida como una manera de fincar responsabilidad, no es la ciudadanía quien decide separar del cargo a una persona electa popularmente ni es por medio de su voto.

Antes bien, es un órgano distinto, ya sea quien ocupa la presidencia de un país o bien el legislativo, quienes, mediante un procedimiento seguido en forma de juicio, deciden atribuir responsabilidad a una persona electa popularmente y se le sanciona con la separación del cargo.

Justo este tipo de revocación de mandato, es decir, como un tipo de responsabilidad para sancionar a un funcionario electo popularmente, es lo que interesa para este trabajo.

Ahora, la distinción de revocación de mandato como procedimiento de democracia directa o bien como un tipo de responsabilidad, en modo alguno resulta irrelevante. Por el contrario, entender esa diferencia es fundamental para delimitar el objeto de estudio.

Con ello se evita confundir una competencia respecto de la cual sí la tiene el TEPJF, esto es como procedimiento de democracia directa, respecto de otra que no la tiene, el de responsabilidad.

## **2. Revocación del mandato como forma de control de los servidores públicos electos popularmente**

Como señalamos anteriormente, en la reciente reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación de mandato, el artículo tercero transitorio del decreto respectivo, ordeno entender al segundo como el instrumento de participación

solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza.

Sin embargo, en la propia CPEUM es posible hallar un precepto a partir del cual la revocación de mandato se puede entender de otra manera. El artículo 115, fracción, I, párrafo tercero, del ordenamiento supremo citado, dispone expresamente lo siguiente:

**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

...

**Las Legislaturas locales**, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, **podrán** suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o **revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos** (sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan.

...

**En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos;** estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

De la transcripción de la norma constitucional, se observa que la CPEUM reconoce otro tipo de revocación de mandato, en este caso como un tipo de responsabilidad, para los integrantes de los ayuntamientos. Así, se faculta a las legislaturas para decidir si revocan el cargo a una persona electa popularmente en el municipio correspondiente.

Por tanto, contrario a lo expuesto en el artículo tercero transitorio del decreto publicado en el DOF el 20 de diciembre de 2019, por revocación de mandato no necesariamente se debe entender como el procedimiento de democracia directa por el cual la ciudadanía decide separar del cargo a una persona electa popularmente.

¿Qué podemos entender de la norma transcrita? En primer lugar, por revocación de mandato se debe comprender una facultad, es decir, una potestad concedida en favor de una autoridad. En el caso, la disposición permite a las legislaturas de los estados revocar el mandato a alguno de los integrantes de los ayuntamientos.

Esa facultad tiene una sujeción, porque la CPEUM establece una reserva de ley con el propósito de que sea el propio legislador quien determine cuáles serán las causas graves, a fin de proceder a la revocación de mandato de un integrante de los ayuntamientos.

Ahora, una de las condiciones constitucionales para considerar válida la revocación de mandato, es permitir al integrante del ayuntamiento poder ofrecer pruebas y formular alegatos. Es decir, se establece una garantía de debido proceso, con la finalidad de que el presunto responsable de la causa grave, se pueda defender adecuadamente.

La consecuencia de la revocación de mandato de un integrante de ayuntamiento será la separación del cargo. En ese supuesto, se deberá llamar al suplente, a fin de ejercer las funciones. Pero, si la revocación es respecto de todos los miembros del órgano de gobierno municipal, entonces la legislatura puede designar un concejo municipal.

Así, la revocación de mandato de integrantes de un ayuntamiento se puede entender como la facultad de las legislaturas locales, a fin de fincar responsabilidad a los miembros de los órganos de gobierno municipal, por causas graves establecidas en la legislación estatal, para lo cual se deberá instaurar un procedimiento seguido en forma de juicio, para que el presunto responsable se pueda defender.

En ese sentido, la revocación de mandato entendida de la manera indicada se constituye como un procedimiento cuya finalidad es determinar si un integrante del ayuntamiento ha incurrido en una falta grave, por la cual se le deba separar de su cargo.

Esto evidencia que, ese supuesto, la revocación de mandato es un procedimiento de responsabilidad de una persona electa popularmente.

Esta forma de revocación fue introducida mediante una reforma constitucional publicada en el DOF el 3 de febrero de 1983. Alguien justificó la existencia de la facultad a favor de la legislatura, bajo el argumento de que, “[...] como representante legítimo de la comunidad puede proceder en nombre de la misma a revocar el nombramiento de quien no cumple los requisitos legales para ser munícipe y, con ello, subsanar la violación y volver a la normalidad constitucional.”<sup>175</sup>

Por supuesto, se trata de una institución curiosa en nuestro sistema jurídico nacional. Ello, porque se permite a una autoridad, en este caso la legislativa, decidir si procede remover de su cargo a una persona electa popularmente. Según la opinión anterior, obedece a que esa institución es la representación del pueblo y, en consecuencia, está legitimada para decidir sobre la continuidad o no de un integrante del ayuntamiento.

Desde esa postura, la revocación de mandato pareciera una modalidad del procedimiento de democracia directa. Sin embargo, en modo alguno podemos coincidir con ello, porque es clara la existencia de diferencias significativas.

En primer lugar, en la revocación de mandato como procedimiento de democracia directa, no se exige la actualización de causas graves para determinar si procede o no la remoción del cargo de un integrante del ayuntamiento. En cambio, visto como

---

<sup>175</sup> RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, “Defensa constitucional local y fortalecimiento político municipal: los casos de la suspensión, declaración de desaparición de ayuntamientos y la suspensión y revocación de munícipes”, en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. La reforma municipal mexicana*, año 1, número 2, mayo-agosto de 1986, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986, p. 603.

una manera de responsabilidad, la CPEUM si requiere la regulación de los supuestos de gravedad.

Otra diferencia sustancial, es que, como procedimiento de democracia directa, tampoco requiere de una garantía de audiencia o debido proceso a favor de la persona a la cual se le pretende revocar el mandato. En contraposición, como una manera de atribuir responsabilidad, sí se ordena respetar el derecho de defensa, como lo es el ofrecer pruebas y formular alegatos.

Es evidente la diferencia entre ambos procedimientos, motivo por el cual no podemos aceptar que esa facultad haya sido otorgada a la legislatura por ser el representante de la ciudadanía y por ello pueda revocar el mandato de una persona electa popularmente para integrar el ayuntamiento. Se insiste, este procedimiento previsto en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la CPEUM, es un mecanismo para atribuir responsabilidad a un miembro del ayuntamiento y no un instrumento de democracia directa.

### **3. ¿Cómo ha estudiado la SCJN la revocación de mandato?**

En primer lugar, se debe precisar que los procedimientos de revocación de mandato, entendidos como mecanismos de responsabilidad instaurados en contra de integrantes de ayuntamientos, constituyen un conflicto entre el propio órgano de gobierno municipal, por un lado, y la legislatura, por el otro.

En este sentido, los ayuntamientos, ante la instauración de ese procedimiento de responsabilidad, en contra de uno o varios de sus integrantes, puede resentir una vulneración y, en consecuencia, acudir en vía de controversia constitucional a la SCJN.

Efectivamente, ha sido criterio de la SCJN que la debida integración de los ayuntamientos puede ser conocida mediante controversia constitucional.<sup>176</sup> A esa

---

<sup>176</sup> Jurisprudencia P./J. 115/2004, “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTO POR EL CUAL LA LEGISLATURA DE UN ESTADO DECLARA LA SUSPENSIÓN O DESAPARICIÓN DE UN AYUNTAMIENTO, SIN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRANSGREDE LA PRERROGATIVA CONCEDIDA A DICHO**

conclusión arribó, porque de la exposición de motivos de la reforma al artículo 115, fracción I, de la CPEUM, advirtió como prerrogativa principal de los órganos de gobierno municipal la salvaguarda de su integración y continuidad en el ejercicio de sus funciones, al ser resultado de un procedimiento de elección popular directa a fin de otorgar un mandato para cierto plazo, el cual deber ser respetado, excepto en los casos previstos en las constituciones locales.

Por esa razón, cuando la SCJN determina su competencia para conocer en controversia constitucional la revocación de mandato de un munícipe, invoca lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, inciso i), de la CPEUM, es decir, el supuesto de procedencia de un estado contra uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones.

Por ejemplo, en la controversia constitucional 32/97, en el apartado de competencia expresamente señala lo siguiente:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por el **artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución** Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Es decir, a pesar de estar reconocida una facultad constitucional a favor de las legislaturas locales, para determinar la revocación de mandato de integrantes de los ayuntamientos, ello en modo alguno constituye un obstáculo a la SCJN a fin de determinar si el procedimiento de responsabilidad se ajusta a los mandatos constitucionales.

En la misma sentencia señala que la revocación de mandato es una situación excepcional. Esto, porque frente al principio democrático de la elección de integrantes del ayuntamiento, la propia CPEUM contiene una excepción, esto es, la terminación anticipada del cargo, mediante una decisión de la legislatura.

---

**ENTE MUNICIPAL, CONSISTENTE EN SALVAGUARDAR SU INTEGRACIÓN Y CONTINUIDAD EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES DE GOBIERNO**", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, noviembre de 2004, p. 651.

De igual manera, la SCJN considera como causas graves, según lo previsto en el artículo 115, fracción I, de la CPEUM, aquellas que afectan el interés de la comunidad, no al particular de los integrantes de los ayuntamientos. Ello, porque se protege la subsistencia del municipio como ente parte de la federación. De esta manera, el Estado sólo puede intervenir cuando exista una afectación a la estructura municipal o a su funcionamiento.

Lo anterior, porque la SCJN reconoce la interrelación existente entre los estados y sus municipios. Ello, porque se guarda nexos jurídicos indisolubles entre estos últimos y los poderes locales. Cita, como ejemplos, la creación, suspensión o desaparición de municipios y ayuntamientos, revocación de mandato de integrantes de éstos, la sujeción a las normas constitucionales y legales estatales.<sup>177</sup>

Con base en ello, en la controversia constitucional 31/97, la SCJN reconoció la existencia de actos de relación política entre los estados y sus municipios, establecidas expresamente en la SCJN, así como otros encomendados a cada entidad. Todo esto, a partir de las bases constitucionales por las cuales las autoridades deben ejercer sus funciones competenciales, tendentes a preservar la regularidad en su ejercicio.

En esa interrelación entre estados y municipios, las legislaturas tienen una facultad discrecional para establecer en la legislación local cuáles son las causas graves para revocar el mandato de integrantes de los ayuntamientos.<sup>178</sup> Empero, esos supuestos siempre deben implicar una actuación u omisión del servidor público que provoquen una afectación a la estructura del municipio y le impida el cumplimiento de sus fines o el ejercicio de sus funciones.

---

<sup>177</sup> Jurisprudencia P./J. 96/99, “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ORDEN JURÍDICO ESTATAL COMPRENDE LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES LOCALES Y SUS MUNICIPIOS**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, septiembre de 1999, p. 705.

<sup>178</sup> Ello se puede advertir de la sentencia emitida en el amparo en revisión 1836/1999, resuelto por la SCJN el 7 de abril del año 2000.

Ahora, cabe señalar que las legislaturas, cuando deciden revocar el mandato de integrantes de ayuntamientos, éstos deben tener oportunidad de ofrecer y aportar pruebas como de formular alegatos.<sup>179</sup>

Por supuesto, lo anterior con la finalidad de garantizar el debido proceso de quien integra el ayuntamiento. Sin embargo, es necesario precisar que, como cualquier otro procedimiento de responsabilidad, se goza del principio de presunción de inocencia y corresponde probar plenamente la existencia de la falta grave.

Para la SCJN, las causas o las hipótesis graves previstas en la legislación local deben estar plenamente acreditadas mediante las pruebas respectivas.<sup>180</sup> Esto significa, por tanto, que quien solicita la revocación de mandato y, por supuesto, la legislatura, tienen la carga de la prueba. Es decir, corresponde a ellos ofrecer y aportar todas las pruebas a partir de las cuales se demuestre sin duda alguna la existencia de los hechos y la gravedad de éstos.

Lo anterior, a su vez, implica un análisis probatorio por parte de la legislatura. Así, deben analizar los medios de prueba conforme a las reglas inherentes a éstas. En este sentido, para poder revocar el mandato de integrantes de los ayuntamientos, también se requiere la debida fundamentación y motivación de todo acto de autoridad.

Aunque es deseable que la legislación respectiva prevea la manera en cómo se valoraran las pruebas, si ello no es así en modo alguno significa una posibilidad discrecional de valoración para las legislaturas. Antes bien, éstas deben respetar

---

<sup>179</sup> Tesis 2ª. XXXV/2000, “AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, QUE REGULAN EL PROCEDIMIENTO PARA LA REMOCIÓN DE MIEMBROS DE AQUÉLLOS, DEBEN INTERPRETARSE EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, CONSTITUCIONAL”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, mayo de 2000, p.301.

<sup>180</sup> Tesis 2ª. XXXIV/2000, “AYUNTAMIENTOS DE NUEVO LEÓN. LA CAUSA GRAVE PARA LA REMOCIÓN DE SUS MIEMBROS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 56, FRACCIÓN VI, EN RELACIÓN CON EL 47, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, NO PUEDE SUSTENTARSE, VÁLIDAMENTE, EN CIRCUNSTANCIAS QUE NO SE ENCUENTREN PLENAMENTE ACREDITADAS”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, mayo de 2000, p. 301.

los principios generales del Derecho en cuanto a esa actividad entre las cuales se encuentra el de “quien afirma está obligado a probar”<sup>181</sup>.

De igual forma, se debe garantizar el derecho de contradictorio, esto es, la posibilidad ofrecer y aportar las pruebas de descargo, así como su valoración exhaustiva<sup>182</sup>. Así, mediante la valoración de las pruebas aportadas de todas las partes, la oportunidad de formular alegatos y, desde luego, el dictado de una resolución debidamente fundada y motivada, se respeta el debido proceso ordenado en la CPEUM<sup>183</sup>.

Lo fundamental de todo esto es dejar clara una situación: la SCJN es competente para conocer y resolver asuntos en los cuáles esté involucrada la revocación de mandato de integrantes de los ayuntamientos. Ello, porque mediante sus precedentes y tesis (sean aisladas o de jurisprudencia), ha establecido su facultad de examinar las controversias derivadas entre las legislaturas y los órganos de gobierno municipal.<sup>184</sup>

---

<sup>181</sup> Tesis 2ª. XXXII/2000, “**AYUNTAMIENTOS DE NUEVO LEÓN. ANTE EL VACÍO EN LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, EN RELACIÓN CON LA VALORACIÓN PROBATORIA QUE DEBE REALIZARSE EN EL DECRETO LEGISLATIVO QUE REMUEVE A MIEMBROS DE AQUÉLLOS, RESULTAN APLICABLES LOS PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO**”, semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, mayo de 2000, p. 299.

<sup>182</sup> Tesis 2ª. XXX/2000, “**AYUNTAMIENTO. LA RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE DETERMINA LA REMOCIÓN DE ALGUNO DE SUS MIEMBROS, DEBE CONTENER UN EXAMEN EXHAUSTIVO DE LOS ELEMENTOS PROBATORIOS QUE OBRAN EN EL EXPEDIENTE QUE AL EFECTO SE INTEGRÓ**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, mayo de 2000, p. 298.

<sup>183</sup> Tesis 2ª. XXIX/2000, “**AYUNTAMIENTO. EN EL PROCEDIMIENTO QUE SIGA LA LEGISLATURA LOCAL PARA EMITIR EL DECRETO DE REMOCIÓN DE ALGUNO DE LOS MIEMBROS DE AQUÉL, SE DEBEN RESPETAR LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, mayo de 2000, p. 297.

<sup>184</sup> Basta citar el contenido de la jurisprudencia P./J. 31/2005, “**LEGITIMACIÓN PROCESAL EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA REVOCACIÓN DEL MANDATO DEL PRESIDENTE MUNICIPAL LO PRIVA DEL DERECHO DE CONTINUAR INTERVIENDO EN EL PROCEDIMIENTO**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXI, mayo de 2005, p. 1021

En esta tesis, la SCJN precisa con claridad que:

En congruencia con lo anterior, **si** en el auto admisorio de una demanda de controversia constitucional promovida por quien se ostentó como presidente municipal del Municipio actor, se le reconoció tal carácter, es inconcuso que tal autoridad se encuentra legitimada para agotar los recursos procedentes previstos por la ley dentro del procedimiento constitucional respectivo; sin embargo, **si tal mandato le es revocado por determinación del Congreso Estatal durante la sustanciación del citado procedimiento y si esa revocación no es materia de la controversia constitucional, dicha persona ya no podrá intervenir legalmente en el procedimiento**, y menos aún ejercer los derechos y acciones que la ley reglamentaria de la materia prevé, en tanto que las facultades para actuar con tal carácter son inherentes al cargo y no a la persona en particular.

En nuestra opinión, cuando la SCJN ha determinado que el artículo 105, fracción I, inciso i), de la CPEUM, lo faculta para revisar el procedimiento de revocación de mandato instaurado en contra de integrantes de

De todo lo expuesto se pueden obtener las siguientes conclusiones:

- La revocación de mandato es un procedimiento de responsabilidad que se puede instaurar en contra de integrantes de ayuntamientos.
- La facultad para conocer de ese procedimiento de responsabilidad se otorga a las legislaturas de los estados, motivo por el cual ninguna otra autoridad puede revocar el mandato de integrantes de ayuntamientos
- Sólo es posible por causas graves, las cuales deben estar expresamente establecidas en la legislación secundaria estatal.
- Las legislaturas deben respetar el debido proceso de quienes integran los ayuntamientos.
- Las resoluciones respectivas pueden ser impugnadas mediante controversia constitucional, la cual, por supuesto, debe ser conocida por la SCJN.
- La SCJN, al resolver la controversia constitucional, puede revisar si la revocación de mandato fue emitida por autoridad competente, es decir, la legislatura, si está siguió las formalidades esenciales del procedimiento, si se respetó el debido proceso otorgado a favor de integrantes de los ayuntamientos, si se valoraron adecuadamente todas las pruebas y, finalmente, si la resolución estuvo debidamente fundada y motivada.
- La facultad de la SCJN para conocer sobre la revocación de mandato deriva de lo expresamente previsto en el artículo 105, fracción I, inciso i), de la CPEUM, por ser un conflicto entre la legislatura y los municipios.
- Además, mediante sentencias, así como tesis de jurisprudencia y aisladas, ha señalado expresamente cuál es el medio de control constitucional procedente para impugnar la revocación de mandato.

Entonces, con base en lo anterior, ¿el TEPJF podría conocer de actos en los cuales esté involucrada la revocación de mandato de integrantes de ayuntamientos? Eso se responderá en el siguiente apartado.

---

ayuntamientos y, además, menciona, como en la tesis, que esas determinaciones se deben impugnar en controversia constitucional, es evidente que ese medio de control es el idóneo para conocer esos casos.

#### 4. ¿Cómo el TEPJF comprendió la revocación de mandato a la materia electoral?

##### a. La jurisprudencia del TEPJF

En primer lugar, es necesario precisar que el TEPJF expresamente reconoce su falta de competencia para resolver asuntos en los cuales esté involucrada la revocación de mandato.

Por su importancia, se transcribe la siguiente jurisprudencia del TEPJF:

**“REVOCACIÓN DE MANDATO. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNARLA.-** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 115, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano procede cuando se afecten derechos de esa naturaleza, entre ellos, el de ser votado, que comprende el desempeño del cargo; que las legislaturas de los Estados podrán revocar el mandato de alguno de los miembros de los ayuntamientos, por causas graves cometidas en el desempeño del cargo. En ese contexto, **tomando en consideración que la revocación del mandato es una medida de naturaleza político-administrativa, resulta ajena a la materia electoral y consecuentemente, del ámbito de protección del juicio ciudadano mencionado.**<sup>185”</sup>

Como se observa, si bien el TEPJF en su jurisprudencia no reconoce a la revocación de mandato como un procedimiento de responsabilidad, sí le otorga una naturaleza de carácter político-administrativa, motivo por el cual es ajena a la materia electoral.

En ese sentido, si un integrante de un ayuntamiento se le revoca el mandato mediante una resolución de la legislatura respectiva, la resolución correspondiente en modo alguno puede ser impugnada ante el TEPJF, porque ese acto de ninguna forma es de naturaleza electoral.

Lo anterior, por supuesto, es acorde con los criterios de la SCJN previamente explicados.

---

<sup>185</sup> Jurisprudencia 27/2012, **“REVOCACIÓN DE MANDATO. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNARLA”**, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 28 y 29.

En efecto, como se recuerda, en el apartado anterior se expuso que la controversia constitucional es el medio idóneo para impugnar las resoluciones de las legislaturas locales, por las cuales se decida la revocación de mandato de integrantes de ayuntamientos.

Esto, porque ese tipo de conflictos se encuentran comprendidos en el supuesto previsto en el artículo 105, fracción I, inciso i), de la CPEUM, es decir, los suscitados entre una legislatura y un municipio.

Por ello, si integrantes de un ayuntamiento les fue revocado su mandato dentro de un procedimiento de responsabilidad, instaurado por cometer una de las causas graves previstas en la legislación estatal establecidas para tal efecto, tienen a la controversia constitucional para reclamar esa decisión.

De esta manera, se insiste, la jurisprudencia del TEPJF se ajusta a los criterios de la SCJN, porque la revocación de mandato de integrantes de ayuntamientos, con base en lo previsto en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la CPEUM, no es de naturaleza electoral y, en consecuencia, serán improcedentes los juicios o recursos de esa índole cuando se promuevan para impugnar una decisión así.

Hasta este punto, existe congruencia en el sistema jurídico de control constitucional en el país. Ello, porque la SCJN es la competente para conocer de la revocación de mandato prevista en el citado precepto constitucional y, a su vez, el TEPJF carece de competencia, así determinado por el propio órgano de justicia electoral, para conocer y resolver ese tipo de asuntos.

Entonces, si existe una jurisprudencia obligatoria emitida por la SCJN y por el TEPJF, respecto a la competencia para conocer de la revocación de mandato de integrantes de ayuntamientos, ¿en dónde radica el problema planteado en este apartado?

## **b. La sentencia dictada en el recurso de reconsideración SUP-REC-6/2016 y acumulado**

En 2014, la asamblea del municipio de Tlaxiaco de Cabrera, Oaxaca, eligió mediante su sistema normativo interno, a quienes integraron el ayuntamiento. Sin embargo, en 2015 la propia asamblea determinó destituir a quienes integraban el órgano de gobierno municipal y nombró a otras personas para concluir el periodo.

La asamblea solicitó al tribunal local validar la elección de los nuevos concejales. Empero, ese órgano jurisdiccional determinó remitir la petición al Instituto Electoral de Oaxaca, el cual, finalmente, no validó ese acto.

Inconformes, diversas personas integrantes del municipio acudieron al tribunal electoral estatal. Este órgano decidió revocar la decisión del Instituto estatal y, en consecuencia, reconocer la validez de la nueva elección de concejales celebrada en 2015.

Posteriormente, los integrantes originales del ayuntamiento, es decir, los electos en 2014 impugnaron la decisión del tribunal local. El asunto lo conoció la Sala Xalapa del TEPJF, la cual resolvió en los siguientes términos:

- Reconoció su competencia, en tanto la impugnación era un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovido por personas que adujeron la violación de su derecho a ser votado en la vertiente de ejercicio del cargo.
- Al estudiar el requisito de definitividad, la Sala Xalapa determinó que, en el caso no regía la jurisprudencia 27/2012 de la Sala Superior (la cual quedó precisada en el apartado anterior), porque ese criterio consideraba improcedente el juicio cuando estuviera involucrada la revocación de mandato como un procedimiento tramitado por las legislaturas.

Asimismo, señaló que los actores no controvertían un acto derivado de un procedimiento de revocación de mandato, en términos del artículo 115,

fracción I, de la CPEUM, sino una decisión emitida por un pueblo indígena para decidir sus formas internas de gobierno, con base en el artículo 2 constitucional.

- Uno de los argumentos de los actores fue que, el Tribunal de Oaxaca dejó de considerar lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, de la CPEUM. Esto, porque fueron objeto de una revocación de mandato y, en consecuencia, sólo el Congreso estatal lo podía hacer. Inclusive, invocaron lo decidido por el Instituto local para no validar la elección de 2015, en tanto la revocación es una facultad del legislativo.
- Este argumento se consideró infundado, porque el asunto es de índole indígena y se debía respetar su sistema normativo interno, en particular lo concerniente a la definición de sus cargos, la elección, el nombramiento y la remoción de las autoridades comunitarias, así como la resolución de sus conflictos ajenos a la competencia del Legislativo.
- En cuanto al argumento de los municipales destituidos, consistente en que el Tribunal de Oaxaca debió analizar si era el Congreso estatal el competente para decidir sobre la revocación de mandato, se consideró infundado porque en el asunto se debía respetar la forma interna de gobierno y la libre determinación, los cuales se materializan mediante las decisiones de las asambleas comunitarias.
- Entonces, si la asamblea es la autoridad máxima, también es la competente para determinar sobre la elección y remoción de quienes integran los ayuntamientos de elección mediante sistemas normativos internos. Así, era innecesario el mismo procedimiento de revocación de la competencia del congreso estatal.
- Imponer el deber de que el congreso estatal conociera de la revocación de mandato, sujetaría la decisión autónoma, derivada de la colectividad, a la

revisión forzosa de un órgano del Estado, el cual debe respetar la independencia de las normas internas.

- De esta manera, para el caso de los cargos electos popularmente mediante sistemas normativos internos, no rige lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, de la CPEUM, sino el artículo 2 constitucional.
- Lo anterior, en consideración de la Sala Regional, tiene sustento en el artículo 113, párrafo octavo, de la Constitución oaxaqueña, la cual otorga a la asamblea la facultad de decidir por mayoría calificada la terminación anticipada del periodo de las autoridades municipales.

Como se advierte, desde la Sala Regional se determinó que, para el caso de la de autoridades municipales electas mediante sistemas normativos internos, es la asamblea la máxima autoridad para elegir y remover a quienes integran los ayuntamientos.

Con base en ese argumento, determinó que los congresos estatales carecen de competencia para revocar el mandato de autoridades municipales electas a través de ese sistema.

Lo anterior, con base en una afirmación genérica sobre el artículo 2 de la CPEUM, en el sentido de que se reconoce la libre autodeterminación de las comunidades indígenas. Por tanto, lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, constitucional, en modo alguno le es aplicable para el caso de la revocación del mandato.

Además, trató de fortalecer el argumento, con base en una disposición de la Constitución estatal, la cual reconoce el derecho de las asambleas de las comunidades indígenas para elegir y remover a quienes integren los ayuntamientos.

Esto último es, en cierta medida extraño. La CPEUM siempre es la norma fundante, así, las demás disposiciones federales o estatales se deben ajustar al contenido de las normas y principios constitucionales. Sin embargo, para la Sala Regional bastó la existencia de una norma local que permitiera la revocación de mandato a favor

de las asambleas, para descartar lo regulado en el artículo 115 fracción I, constitucional.

La sentencia de la Sala Regional fue impugnada mediante recurso de reconsideración de la competencia exclusiva de la Sala Superior del TEPJF, la cual resolvió en los siguientes términos:

- Como se sabe, el recurso de reconsideración es procedente para controvertir las sentencias de las salas regionales del TEPJF cuando inapliquen normas al caso concreto<sup>186</sup>. Sin embargo, se ha ampliado la procedencia de ese medio de impugnación, a fin de permitirlo cuando en la resolución respectiva se haya realizado la interpretación directa de un precepto constitucional<sup>187</sup>.

En el caso, la Sala Superior consideró procedente la reconsideración, porque la sala regional interpretó directamente los artículos 2, 4, 5, 6, párrafo 1, incisos b) y c), de la CPEUM.

Es de llamar la atención que, la Sala Superior nunca consideró procedente la reconsideración porque se hubiera interpretado directamente el artículo 115, fracción I, de la CPEUM, cuando la sala regional señaló expresamente que ese precepto no era aplicable para la revocación de mandato en las elecciones regidas por sistemas normativos internos.

---

<sup>186</sup> Artículo 61, párrafo 1, inciso b, de la LGSMIME:

**Artículo 61**

**1. El recurso de reconsideración sólo procederá** para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los casos siguientes:

a) En juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto, siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en este ordenamiento, y

b) En los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, **cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.**

<sup>187</sup> Jurisprudencia 32/2015, “**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS CUALES SE DESECEHE O SOBRESEA EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN DERIVADO DE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES**”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 45 y 46.

- Consideró que, para el caso de comunidades indígenas, rige el principio de maximización de la autonomía y el de no injerencia de las decisiones de los pueblos.
- Agregó que, las comunidades indígenas pueden decidir sobre la elección de sus autoridades, mediante procedimientos y prácticas electorales, con base en sus propias formas de gobierno.
- Reiteró lo resuelto por la sala regional, en el sentido de que la asamblea es el máximo órgano de gobierno de las comunidades indígenas. A esa organización le corresponde emitir las decisiones más trascendentes, como es la elección del poder político comunal, como encargados de ejercer la voluntad del pueblo.
- En cuanto a la competencia del congreso estatal para decidir sobre la revocación del mandato, como expresamente lo dispone el artículo 115, fracción I, constitucional, la Sala Superior en nada se pronunció.

Es decir, uno de los temas más relevantes en ese caso era, precisamente, si regía o no lo previsto en el artículo 115, fracción I, de la CPEUM, para el caso de la revocación de mandato de autoridades municipales electas por sistemas normativos internos. Esto, con independencia de lo previsto en la legislación secundaria local, en tanto ese precepto constitucional necesitaba ser interpretado en uno y otro sentido.

Al respecto, en la propia sentencia se contienen dos párrafos bastante interesantes, a saber:

“Entonces, si bien es cierto que el reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas no es absoluto, también lo es que dicho concepto tiene una significación especial, ya que constituye un fundamento para el ejercicio de los derechos individuales y colectivos.

Consecuentemente, no puede estimarse como válido aquél desarrollo de conductas que, pretendiéndose amparar en un derecho fundamental recogido en el sistema jurídico, tenga como efecto conculcar otro derecho establecido por la propia Constitución o en un tratado internacional suscrito y ratificado por México, o bien, que tenga aparejada la vulneración de la dignidad de la persona humana, pues, en esos

casos, las conductas desplegadas se encuentran fuera de toda cobertura o protección jurídica.<sup>188</sup>

En esos pequeños párrafos, el TEPJF determina que el derecho a la libre autodeterminación en modo alguno es absoluto, porque su ejercicio no puede vulnerar otro derecho establecido en la CPEUM.

Es decir, la libre autodeterminación de las comunidades indígenas debe ser acorde con los demás principios y normas constitucionales y, en caso de encontrar un posible conflicto, es necesario hacer una ponderación para encontrar la armonía constitucional.

Sin embargo, a partir de la sentencia dictada por la sala regional, surgió el conflicto entre la libre autodeterminación de las comunidades indígenas (artículo 2 de la CPEUM) con la facultad del congreso estatal para revocar el mandato de integrantes de los ayuntamientos (artículo 115, fracción I, de la CPEUM).

Lo anterior era necesario de ser resuelto, porque de lo contrario, a partir de la libre autodeterminación de las comunidades indígenas y el derecho a elegir a sus autoridades, pudiera existir una excepción no establecida expresamente en la CPEUM, respecto a cuál debe ser el procedimiento para decidir sobre la revocación de mandato de autoridades municipales electas mediante sistemas normativos internos.

Cabe señalar que de la lectura del artículo 2 de la CPEUM se advierte el reconocimiento para las comunidades indígenas de elegir a sus propias autoridades, mediante su respectivo sistema normativo interno<sup>189</sup>. Además, se les

---

<sup>188</sup> Página 40 de la sentencia dictada en el recurso de reconsideración SUP-REC-6/2016

<sup>189</sup> Artículo 2, apartado A, fracción III, de la CPEUM:

**III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno,** garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

reconoce el derecho para elegir a representantes para los ayuntamientos de los municipios con población indígena<sup>190</sup>.

El contenido de los preceptos respectivos establece dos supuestos distintos. Uno, consistente en elegir a sus autoridades internas de las comunidades indígenas. El otro, elegir a representantes ante los ayuntamientos en municipios con población indígena.

Es decir, en ningún momento la CPEUM reconoce la posibilidad de ayuntamientos electos mediante sistemas normativos internos. Esto tiene cierta lógica, porque esos órganos de gobierno municipales tienen una regulación constitucional en el artículo 115 de la CPEUM.

Así, los ayuntamientos son electos por el voto popular directo y se integrarán con una presidencia municipal, regidurías y sindicaturas.

Ahora, seguir el criterio del TEPJF resulta un tanto incongruente con el sistema constitucional. Esto, porque los ayuntamientos electos por sistemas normativos internos, no les resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, de la CPEUM. Pero, entonces, ¿el resto de ese precepto tampoco les debería de regir?

La respuesta, sin lugar a duda, es que todo lo dispuesto en el artículo 115 constitucional es aplicable a los ayuntamientos electos con base en sistemas normativos internos, porque de otra forma no es posible comprender el conjunto de facultades y atribuciones que constitucionalmente les son conferidas, con independencia del sistema por el cual fueron electos.

Esto, porque los ayuntamientos electos mediante sistemas normativos internos tienen la misma conformación de una presidencia, regidurías y sindicaturas.

---

<sup>190</sup> Artículo 2, apartado A, fracción VII, de la CPEUM:

**VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos**, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Asimismo, tienen personalidad jurídica y administran su patrimonio, además se les reconoce las facultades reglamentarias correspondientes.

De igual forma, ese tipo de ayuntamientos tienen a su cargo las funciones y servicios públicos señalados en el artículo 115, fracción III, de la CPEUM. Y, en otro tema, pueden administrar libremente su hacienda, la cual está conformada por las participaciones y aportaciones federales.

Con base en lo anterior, cabe preguntar: ¿por qué a los ayuntamientos electos mediante sistemas normativos internos, no les debe regir únicamente una porción normativa del artículo 115, fracción I, de la CPEUM? Es decir, porque la revocación de mandato prevista en ese precepto debe ser competencia de las asambleas y no de los congresos estatales.

Con el criterio sustentado por el TEPJF se genera artificialmente una competencia a favor de ese órgano jurisdiccional, para conocer y resolver la revocación de mandato respecto de integrantes de ayuntamientos electos mediante sistemas normativos internos.

¿Eso es correcto? En primer lugar, si se trata de la definición del artículo 115, fracción I, de la CPEUM, en cuanto a la aplicabilidad de la revocación de mandato para ese tipo de autoridades, el que debía resolver al respecto era otro órgano, en este caso, la SCJN por ser el máximo intérprete del texto constitucional.

En que se basa lo anterior. Simple, si la revocación de mandato previsto en esa disposición constitucional es ajena a la materia electoral y, en consecuencia, a la competencia del TEPJF, por extensión carece de atribuciones para determinar a qué órganos les resulta aplicable.

Como se expresó con antelación, fue el propio TEPJF quien determinó que nada podía conocer sobre la revocación de mandato establecida en el aludido artículo constitucional. Al haberse considerado así, es evidente que la falta de atribuciones se debe extender a decidir, sobre si a ciertos ayuntamientos le resulta o no aplicable.

La salida hallada por el TEPJF se basó en una simple aplicación del artículo 2 constitucional y, como puede conocer sobre elecciones regidas por sistemas normativos internos, determinó que lo dispuesto en ese precepto constitucional excluye la revocación de mandato del 115, fracción I, constitucional.

Empero, eso en modo alguno soluciona por qué los ayuntamientos electos por sistemas normativos internos sí se rigen por el resto del artículo 115 constitucional, con todas sus facultades y deberes para los municipios y órganos de gobierno respectivos, pero no así sobre la revocación de mandato.

En nuestra opinión, correspondía a la SCJN conocer sobre la aplicabilidad de ese texto constitucional para los ayuntamientos electos por sistemas normativos internos y, además, conocer de la revocación de mandato cuando ello ocurriera.

### **c. Cuando la SCJN se negó a conocer de este caso**

Es evidente que en todo este embrolló existe una duda fundada, sobre si los ayuntamientos electos por sistemas normativos internos, se deben regir con base en lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, de la CPEUM, respecto a la revocación de mandato.

Por ello, ante la duda, corresponde a la SCJN determinar la competencia del TEPJF, no sólo para conocer ese tipo de asuntos sino también si ese precepto constitucional es o no aplicable para los ayuntamientos antes mencionados.

Esa oportunidad la tuvo la SCJN cuando conoció de la controversia constitucional 32/2016, resuelta el 6 de octubre del mismo año.

Inconformes con la sentencia del TEPJF, el síndico originalmente electo y cuyo cargo le fue revocado posteriormente, presento demanda de controversia constitucional.

En la demanda se citó el artículo 115 constitucional como presuntamente vulnerado, porque la sentencia del TEPJF invadió las atribuciones y facultades del Poder Legislativo estatal, en tanto la determinación sobre revocar el mandato le

corresponde de forma exclusiva a ese órgano legislativo. Por supuesto, se alegó la falta del procedimiento previsto en la legislación estatal.

Además, para el municipio demandante, el Poder Reformador Permanente de la Constitución estableció como prerrogativa de los ayuntamientos la salvaguarda de su integración y la continuidad en el ejercicio de sus funciones. En ese sentido, al no haber sido sujetos sus integrantes a un procedimiento, el TEPJF asumió facultades del legislativo estatal cuando validó la destitución de integrantes del ayuntamiento realizada por la asamblea.

¿Qué resolvió la SCJN?

El asunto originalmente fue turnado al Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien propuso conocer el fondo de la controversia; propuesta que fue apoyada por el Ministro Luis María Aguilar Morales. Sin embargo, la mayoría consideró improcedente el medio de control constitucional.

El voto minoritario estableció lo siguiente:

- La materia de controversia era resolver si el TEPJF actuó en el ámbito de su competencia. Al respecto, la minoría consideró que ese órgano jurisdiccional electoral federal era incompetente para emitir la sentencia impugnada.
- En cuanto a la procedencia del medio de control constitucional, la minoría consideró que se actualizaba el supuesto jurisprudencial<sup>191</sup> consistente en que, por excepción, es posible impugnar resoluciones jurisdiccionales, cuando el órgano respectivo, con su sentencia, haya invadido atribuciones de los órganos del Estado.

---

<sup>191</sup> Jurisprudencia P./J. 7/2012, “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA IMPUGNACIÓN DE LAS CONSIDERACIONES DE FONDO DE LAS RESOLUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, POR SU PROPIO CONTENIDO, EN RAZÓN DE SUS EFECTOS Y ALCANCES, CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA QUE CONLLEVA AL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA**”, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro IX, junio de 2012, tomo 1, p. 18.

- Respecto a si en la controversia constitucional se trataba de impugnar un acto en materia electoral, la minoría consideró que, precisamente, era necesario definir la competencia para establecer si era o no electoral. Ello, porque es insuficiente la naturaleza del órgano emisor del acto, para para otorgar la misma calidad a éste. Así, para los ministros disidentes, la definición de la naturaleza la otorga la norma y no el acto en sí mismo.
- Un punto medular fue que, aceptar la naturaleza del acto como electoral, por el sólo hecho de ser emitido por el TEPJF, traslada a éste la definición de su competencia sólo mediante considerar algo como electoral, sin atender a la norma.

Esto último es fundamental, porque, como se recordará, parte de la crítica hecha a la sentencia del TEPJF, fue precisamente que negó la revocación de mandato establecida en el artículo 115, fracción I, de la CPEUM, para el caso de las comunidades indígenas, porque éstas se rigen en lo dispuesto en el artículo 2 constitucional. Así, como las comunidades indígenas pueden elegir a sus propias autoridades mediante sus sistemas normativos internos electorales, esa situación otorgaba competencia al TEPJF y, en consecuencia, podía decidir si era o no aplicable la revocación de mandato. Como se observa, se trata de un argumento bastante circular.

- Esto justo es lo que, precisamente, la minoría trato de resolver, es decir, en su concepto, existía la necesidad de:

... definir si el procedimiento realizado por la asamblea general extraordinaria del Municipio constituyó un procedimiento del artículo 115, fracción I, párrafo tercero, relativo a la desaparición y suspensión o revocación del ayuntamiento o de sus miembros, o si constituyó únicamente el reconocimiento a la libre autodeterminación y el derecho al autogobierno de un municipio integrado mediante sistema normativo indígena reconocido por el artículo 2º de la Constitución Federal, ello para determinar la extensión de la competencia del tribunal que emitió el acto impugnado.

- Respecto a la propuesta original hecha, se centraba la controversia en dilucidar si el TEPJF con su sentencia invadió las atribuciones del Poder

Legislativo local, en cuanto a decidir sobre la revocación de mandato establecida en el artículo 115, de la CPEUM.

- Para la minoría, lo único hecho por el TEPJF fue considerar que, cuando se trata de la elección de ayuntamientos por sistemas normativos internos, tiene competencia para analizar y calificar directamente los hechos con base en los principios de autodeterminación y auto gobierno.
- La minoría sostuvo que, si bien el ayuntamiento fue electo con base en un sistema normativo interno, ello fue para un periodo determinado.
- Así, en opinión de la minoría, es insuficiente analizar un conflicto a partir de la existencia de un derecho, pero sin considerar otros principios y mandatos constitucionales, como puede ser la competencia de distintos órganos.
- De la manera como lo hizo el TEPJF, desplazó el artículo 115 de la CPEUM y soslayó los mecanismos establecidos constitucionalmente para el ámbito municipal.
- Es muy interesante la postura minoritaria, al dividir en dos fases o etapas que, en su caso, corresponden a distintos órganos. Así, la elección de los ayuntamientos de comunidades indígenas (primera fase o etapa), corresponde a las autoridades electorales. Pero, una vez asumido el cargo (segunda fase o etapa), corresponde al ejercicio del gobierno, en la cual ya intervienen múltiples autoridades de índole diferente.
- Sostienen que, una vez iniciado el gobierno, en modo alguno es posible vincular esa etapa con las elecciones y, con ello, estar implicado el ejercicio de votar y ser votado, a fin de transformar a la materia electoral un acto de naturaleza distinta.
- En el caso de ayuntamientos de comunidades indígenas, éstos forman parte de la estructura orgánica del estado constitucional. En el caso, la controversia en forma alguna se vinculaba con un conflicto interno de la comunidad, sino

con el ejercicio del gobierno. Así se debía hacer una correlación entre el artículo 2 y el 115 de la CPEUM.

- En conclusión, para la minoría, el TEPJF excedió el ejercicio de sus atribuciones, porque sustituyó al congreso estatal respecto de una competencia establecida constitucionalmente a su favor. Esto, porque no sólo conoció de un procedimiento de revocación, sino también ordenó entregar constancias de mayoría a los nuevos munícipes, lo cual correspondía hacer al órgano legislativo.

Los razonamientos de la minoría centran el punto total de la controversia, en dilucidar si los ayuntamientos electos por sistemas normativos internos pueden ser sujetos a procedimiento de revocación establecido en el artículo 115, fracción I, de la CPEUM.

Como hemos mencionado, el TEPJF nunca hizo ese ejercicio y, si bien la minoría señala que ese órgano de justicia electoral se basó únicamente en lo dispuesto en el artículo 2 constitucional, también es necesario señalar que en la sentencia del recurso de reconsideración se invoca la legislación secundaria estatal, para desconocer lo dispuesto en el artículo 115, antes citado.

Los razonamientos del voto minoritario son mucho más interesantes a los del sobreseimiento, porque éste evita resolver un tema por demás relevante.

La mayoría basó la decisión de sobreseimiento en que las sentencias del TEPJF son definitivas e inatacables por disposición constitucional. A continuación, se cita las consideraciones de la sentencia:

De lo anterior se advierte que es fundada la causa de improcedencia señalada por la Sala Superior, pues por disposición del Constituyente Permanente las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son definitivas e inatacables, con independencia de que se pretendan revisar aspectos formales de dichas resoluciones o el criterio que sirvió de sustento para resolver el fondo del asunto, pues con salvedad de lo previsto en el artículo 105, fracción II, constitucional respecto de las acciones de inconstitucionalidad, dicho Tribunal Electoral es la máxima autoridad en la materia.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 20, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se sobresee esta controversia constitucional.

Sí, eso es todo. ¿Los justiciables acaso no tienen derecho a que el máximo tribunal del país les proporcione mayores razonamientos? Desde luego, el municipio demandante conoce el texto del artículo 99 constitucional, en lo destacable, lo definitivo e inatacable de las sentencias del TEPJF.

Pero, acaso, en el asunto ¿no había otros temas por resolver, a través de los cuales fuera necesario un mayor razonamiento tal como se intentó en la posición minoritaria?

#### **d. Algunas reflexiones en torno a la sentencia de la SCJN**

*i.* La sentencia de la mayoría decidió sobreseer, porque las decisiones del TEPJF son definitivas e inatacables. Por otra parte, para la posición minoritaria, era indispensable determinar si el TEPJF invadió las atribuciones del congreso estatal.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, existe una cuestión adicional que es también de mucha relevancia: determinar si el TEPJF invadió las atribuciones de la SCJN.

En efecto, como quedó explicado en un apartado anterior, existe jurisprudencia clara de la SCJN, respecto a su competencia para conocer de la revocación de mandato establecida en el artículo 115, fracción I, de la CPEUM.

Por tanto, todo procedimiento de revocación de mandato debe ser conocido y resuelto por la SCJN mediante controversia constitucional.

Sin embargo, en este momento, como resultado de la referida sentencia del TEPJF, existen dos órganos competentes para conocer de revocación de mandato, según se trate de ayuntamientos electos mediante las normas electorales o bien por sistemas normativos internos. En el primer caso, será la SCJN a través de controversias constitucionales. Y, en el segundo, por el TEPJF en alguno de los medios de impugnación en materia electoral.

Por lo anterior, conforme a la línea que se está abordando en este trabajo, más allá de si el TEPJF invadió las atribuciones del congreso estatal respecto de la revocación de mandato, lo importante es señalar la oportunidad que tenía la SCJN para definir si ese órgano de justicia electoral se atribuyó una competencia que le corresponde al máximo tribunal constitucional.

La controversia constitucional es un medio para reestablecer la regularidad orgánica prevista en la CPEUM. Y, a su vez, la SCJN es el máximo tribunal del país, encargado, precisamente, de resolver los conflictos en los cuales se plantea la posible vulneración a la competencia de las entidades y poderes estatales.

En ese contexto, mediante una norma o acto, es posible la vulneración de diversas disposiciones constitucionales y, oficiosamente, la SCJN debe velar por el establecimiento de la competencia establecida para cada órgano estatal.

Por tanto, si la materia de controversia era decidir quién debía, en su caso, llevar a cabo la revocación de mandato establecida en el artículo 115, fracción I, de la CPEUM, ello conlleva necesariamente la competencia de la SCJN para definir a cuál órgano jurisdiccional le corresponde conocer y resolver una posible impugnación relacionada con dicho tema.

La SCJN estableció su competencia para conocer de ese tipo de asuntos en la diversa jurisprudencia ya precisada. Así, corresponde al máximo tribunal del país decidir jurisdiccionalmente sobre los conflictos derivados en casos de revocación de mandato de integrantes de ayuntamientos.

Por tanto, de no haberse resuelto el sobreseimiento en el presente asunto, se contaría con la determinación relativa a si la jurisprudencia de la SCJN fue desacatada con la sentencia del TEPJF.

Sin duda, desde nuestro punto de vista, hubiera sido de vital importancia definir si el TEPJF actuó correctamente al emitir consideraciones sobre la aplicabilidad del artículo 115, fracción I, de la CPEUM, para el caso de ayuntamientos electos mediante sistemas normativos internos.

Esto, porque, en primer lugar, se indicaría cuál era el órgano jurisdiccional competente en esos casos, la SCJN o el TEPJF, y, en segundo término, si con esa sentencia también se vulneró lo dispuesto en el aludido precepto constitucional.

*ii.* Otro punto a destacar es que, la procedencia de la controversia constitucional estaba directamente relacionada con el estudio del fondo.

Como hemos señalado, la materia era decidir sobre la competencia del TEPJF para resolver o no sobre la aplicabilidad de la revocación de mandato, para los ayuntamientos electos por sistemas normativos internos.

Eso, por supuesto, implica un tema de competencia, en tanto ese precepto nada tiene que ver sobre la materia electoral, tal como expresamente lo ha reconocido el propio TEPJF.

En ese sentido, si lo establecido en el artículo 115, fracción I, constitucional, respecto a la revocación de mandato, no es un tema electoral, entonces, ¿podía el TEPJF decidir si era o no aplicable a ese tipo de ayuntamientos?

Además, si no es materia electoral, ¿la resolución del TEPJF puede ser definitiva e inatacable? Debemos recordar que, esas características obedecen a la naturaleza de la materia en la cual se emite la sentencia. Es decir, las sentencias dictadas en materia electoral cumplen esas características, siempre y cuando estén directamente relacionadas con esa materia.

Pero, si la controversia puede estar relacionada con otros ámbitos, como es la revocación del mandato prevista en el artículo 115 constitucional, entonces no puede tener esas características.

Por tanto, era insuficiente señalar para la improcedencia de la controversia constitucional, el que se tratara de materia electoral. Porque, como se ha señalado, ese tema está involucrado con un aspecto medular del conflicto. De esta manera, se debió conocer el fondo de la controversia y determinar si el TEPJF podía decidir o no sobre la aplicabilidad de la revocación de mandato contenida en el artículo 115

constitucional, respecto a los ayuntamientos electos por sistemas normativos internos.

Lo anterior, porque no resulta claro si eso es parte o no de la materia electoral, a partir de esa sentencia dictada por el TEPJF.

*iii.* La SCJN, como intérprete máximo y último de la CPEUM, tenía el deber de definir si lo previsto en el artículo 115 constitucional rige para todos los ayuntamientos, o bien sólo para los electos por el sistema de partidos políticos.

Al final, con el sobreseimiento decretado por la SCJN en esa controversia constitucional, subsiste un problema sin resolver sobre el carácter orgánico establecido en la CPEUM.

Se ha señalado que los ayuntamientos son parte de la organización del Estado y, por supuesto, la SCJN es la encargada de velar por su adecuada integración y funcionamiento. Por ello, el artículo 105, fracción I, de la CPUEM, reconoce expresamente la legitimación de los municipios para presentar demanda de controversia constitucional.

En ese sentido, la controversia constitucional promovida por el municipio de Tlalixtac de Cabrera, en modo alguno se limitaba a verificar sobre la validez de una sentencia dictada por el TEPJF, sino iba más allá al tener que definir si los ayuntamientos electos por sistemas normativos internos están sujetos o no al procedimiento de revocación de mandato a cargo de las legislaturas.

Tanto los ayuntamientos electos por el sistema de partidos políticos y los regidos por sistemas normativos internos tienen las mismas facultades y deberes constitucionales. Entonces, ¿existe un régimen de excepción del artículo 115, fracción I, constitucional, en torno a la revocación de mandato, respecto a los ayuntamientos electos por sistemas normativos internos?

Hasta el momento es inexistente un pronunciamiento en algún sentido por la SCJN. Es decir, no hay una interpretación sobre el artículo 115, fracción I, de la CPEUM, y su vinculación con el artículo 2 constitucional<sup>192</sup>.

¿Acaso no era necesario definir esa situación mediante controversia constitucional?

Lo anterior, porque pareciera que la SCJN perdió la posibilidad de emitir un pronunciamiento en concreto. Esto es así, porque si actualmente rige como criterio que, las asambleas de las comunidades son competentes para revocar el mandato de integrantes de los ayuntamientos electos por sistemas normativos internos, emitido por el TEPJF, entonces, cuando exista una controversia, ésta se dirimirá ante ese órgano jurisdiccional.

Además, es un tanto inquietante lo resuelto por la SCJN. En este momento debe esperar una posible impugnación de un municipio regido por sistemas normativos internos, respecto del cual a uno o varios de sus integrantes se les haya revocado el mandato por la legislatura.

En ese supuesto, ese municipio deberá acudir a la SCJN, en controversia constitucional, para emitir un criterio al respecto. Cuando esa posibilidad la tuvo, precisamente, cuando se contravirtió la validez de la sentencia emitida por el TEPJF.

**iv.** Finalmente, la definitividad e inatacabilidad de la sentencia tampoco eran factor para declarar la improcedencia de la controversia constitucional.

---

<sup>192</sup> En ese sentido, se cuentan con anotaciones pertinentes, en el artículo intitulado “*La autolimitación competencial de la Suprema Corte frente al Tribunal Electoral*”, del Ministro en retiro José Ramón Cossío Díaz, así como de Raúl Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio, contenido en la revista el Juez, número 6, David Cienfuegos Salgado (coordinador), editorial Tirant lo Blanch, México, 2018, p. 45; entre las cuales, se apuntan las siguientes:

*“... Finalmente, queda la sensación de que la mayoría de los ministros considera que en toda actuación del Tribunal Electoral se hace un control de constitucionalidad aun cuando en sus participaciones de manera expresa se refieren a esa facultad como algo específico y acotado en el artículo 99, párrafo 6° de la Constitución para la inaplicación de normas. En la sentencia impugnada se hacen varias interpretaciones directas de artículos constitucionales que impactan de manera frontal con la competencia de la Suprema Corte como intérprete último de la Constitución. ...”*

Como se recordará, la mayoría de la SCJN sobreseyó la controversia constitucional con dos párrafos en los cuales, en esencia, se argumentaba que las sentencias del TEPJF son definitivas e inatacables.

Es decir, basaron su decisión en una improcedencia establecida constitucionalmente, respecto de las sentencias dictadas por el TEPJF.

Empero, recientemente esa improcedencia constitucional tuvo una interpretación por parte de la SCJN, al resolver un caso distinto en el cual la norma constitucional establece, precisamente, la definitividad e inatacabilidad de las decisiones de un órgano constitucional autónomo del país.

De conformidad con el artículo 6, apartado A, fracción VIII, de la CPEUM, la federación cuenta con un organismo autónomo, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

De igual forma, se prevé que las resoluciones de ese organismo son vinculatorias, **definitivas e inatacables**, para los sujetos obligados.

Al respecto, es de mencionar que la SCJN conoció de una controversia constitucional promovida por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) en contra del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), para controvertir una resolución que obligaba al primero a entregar cierta información<sup>193</sup>.

En este asunto, lo relevante en modo alguno es el fondo de la controversia. Antes bien, para efectos del trabajo, lo jurídicamente trascendente corresponde al estudio sobre la procedencia.

El INAI invocó como causal de improcedencia, la definitividad e inatacabilidad de sus resoluciones, en términos del artículo 6 constitucional.

---

<sup>193</sup> Controversia Constitucional 308/2017.

La mayoría de quienes integran la SCJN determinaron considerar infundada esa causal de improcedencia, porque ha sido criterio de ese tribunal constitucional que, excepcionalmente se puede impugnar una resolución de los órganos constitucionales autónomos cuando afecte un ámbito competencial del promovente.

En ese sentido, si bien las resoluciones del INAI no pueden ser impugnadas por los sujetos obligados, ello será así siempre que no se afecte el ámbito competencial de otro órgano constitucional autónomo.

La minoría que se decantaba por la improcedencia argumentó, precisamente, la naturaleza definitiva e inatacable de nivel constitucional de las resoluciones del INAI. Afirmaron que el Poder Revisor Permanente de la Constitución tuvo la voluntad de hacer excepcional la impugnación de las decisiones del INAI, pero prohibirla para los sujetos obligados.

Para la mayoría, la procedencia se debía a que era necesario armonizar lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, constitucional, el cual reconoce legitimación a los órganos constitucionales autónomos de promover controversia constitucional contra otro. Lo anterior, en relación con lo dispuesto en el artículo 6 de la CPEUM, en cuanto a la definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del INAI.

Esto, porque si las resoluciones del INAI son definitivas e inatacables y, a su vez, ello puede afectar el ámbito competencial de otro órgano constitucional autónomo, ese sólo hecho haría nugatoria la legitimación de éste, para promover controversia constitucional en contra del ente garante de la transparencia y acceso a la información.

Incluso, uno de los ministros de la mayoría cuestionó si la definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del INAI lo hacían infalible<sup>194</sup>. Asimismo, otro

---

<sup>194</sup> De conformidad con la versión estenográfica de la sesión de la SCJN celebrada el 27 de febrero de 2020, el Ministro Laynez Potisek, afirmó lo siguiente:

**Si el argumento de definitividad, inatacabilidad va a ser el sustento para decir que esto es improcedente, señores, yo preguntaría, ¿entonces el INAI es infalible? Es decir, ¿el INAI nunca, nunca podría violentar una competencia de otro constitucional autónomo o de un Poder de la Unión? O sea, eso nos llevaría, si el argumento es: como son definitivas e inatacables –que yo estoy de acuerdo con ese principio– para los sujetos obligados. Bueno, eso**

ministro<sup>195</sup> sostuvo que la inatacabilidad de ninguna forma puede implicar una imposibilidad para revisar el ámbito de competencia orgánica establecido en la CPEUM, máxime en la controversia constitucional, en la cual lo fundamental es evitar la invasión de competencia de un órgano sobre otro.

Finalmente, una mayoría de siete votos se decantó por la procedencia.

Justamente los argumentos de la mayoría son útiles para determinar si, el carácter definitivo e inatacable de las sentencias del TEPJF, hacen imposible la procedencia de la controversia constitucional.

Como simple recordatorio, se debe señalar que en la controversia constitucional promovida en contra del TEPJF, respecto a si puede o no conocer sobre la revocación de mandato, la mayoría determinó la improcedencia bajo el argumento de la definitividad e inatacabilidad de las resoluciones emitidas por ese órgano de justicia electoral.

Al respecto, cabe preguntar: ¿las sentencias del TEPJF son infalibles?, y ¿acaso esas resoluciones no pueden vulnerar la competencia de otros órganos del Estado?

La respuesta a la infalibilidad es un rotundo no. En las sentencias del TEPJF se pueden incurrir en errores y, por ello, la definitividad e inatacabilidad no puede ser, por sí misma, una causa de improcedencia automática de las controversias constitucionales interpuestas en contra del TEPJF.

Y, en cuanto a si las sentencias del TEPJF pueden vulnerar la competencia de otros órganos del Estado, la respuesta es que sí.

---

es una cuestión y eso sigue siendo válido y así debe de ser, sólo hay una excepción que es el recurso que interpone el Consejero, pero otra cuestión es una cuestión competencial y el 105 no lo excluye porque, de excluirlo conforme al principio de definitividad –insisto– entonces, lo estaríamos colocando en un plano superior para decir: él no puede violentar porque en una resolución que violente una competencia, conforme a la inatacabilidad, entonces siempre va a ser improcedente, y ese no es el caso –muy respetuosamente

<sup>195</sup> El ministro Pardo Rebolledo sostuvo lo siguiente:

Yo creo que **esa inatacabilidad se refiere** pues, precisamente, a que ya se trata de una resolución terminal, definitiva, contra la cual ya **no procede ningún recurso, pero** me parece que **el tema de vigilar el reparto de competencias constitucionales no entra en esta** hipótesis de la recurribilidad o no de una determinación.

Precisamente, el asunto de la revocación de mandato conocido por el TEPJF, a pesar de la definitividad e inatacabilidad de la sentencia, implicaba para la SCJN definir si se invadió las atribuciones de dos órganos previstos en la CPEUM: uno, la SCJN, en cuanto a quién debe conocer ese tipo de conflictos y, el otro, del congreso estatal.

¿El TEPJF se puede equivocar? Eso es posible. Sin embargo, una persona física o moral, un partido político o una coalición, un ciudadano o cualquier otro sujeto, no podría impugnar esa resolución, porque ningún medio está previsto para tal efecto.

No obstante, para el caso de ciertas autoridades, en concreto las previstas en el artículo 105, fracción I, de la CPEUM, éstas pueden contar con un medio de control constitucional, si una sentencia del TEPJF les puede afectar en su ámbito de atribuciones.

El razonamiento sería exactamente el mismo al caso del INA. Si una autoridad de las señaladas en el citado precepto constitucional, se le impone una carga con motivo de una sentencia del TEPJF, que pueda afectar su competencia, entonces podría acudir a la SCJN, a fin de controvertir esa decisión.

Ello, en primer lugar, porque la definitividad e inatacabilidad de las decisiones del TEPJF, sería insuficiente para considerar improcedente una controversia constitucional, porque ello haría nugatoria, precisamente, lo previsto en el artículo 105, fracción I, de la CPEUM.

En segundo lugar, no todas las decisiones del TEPJF tienen por el sólo hecho de ser ese órgano el que las emite, la naturaleza electoral. Esto permite, desde luego, superar esa idea de improcedencia por ser ese órgano jurisdiccional quien dicta una sentencia<sup>196</sup>.

---

<sup>196</sup> En ese sentido, conviene apuntar ideas relacionadas, vertidas el artículo citado, “*La autolimitación competencial de la Suprema Corte frente al Tribunal Electoral*”, p.44, que son al siguiente tenor:

“... La mayoría no permitió ni siquiera que se cuestionara la competencia del Tribunal Electoral, permitiendo que el mismo autodefiniera la extensión de su competencia en cada acto, lo que en automático implica una auto restricción de la competencia de la Suprema Corte.

Antes bien, la SCJN debería determinar si esa sentencia del TEPJF se ajusta a lo dispuesto en la CPEUM, en cuanto al ámbito de atribuciones y facultades previstos para otra entidad, poder u órgano.

Con base en lo anterior, si la sentencia definitiva e inatacable del TEPJF pudo afectar el ámbito de atribuciones de un congreso estatal, respecto a una facultad constitucional prevista de manera exclusiva para ese órgano legislativo, ¿debería ser procedente la controversia constitucional?

Tal como hemos sostenido en este trabajo, la respuesta invariablemente debe ser un sí. Efectivamente, la sentencia del TEPJF determinó que lo previsto en el artículo 115, fracción I, de la CPEUM, no regía para el caso de los ayuntamientos electos por sistemas normativos internos.

Esa decisión tiene como consecuencia, invariablemente, negar o hacer nugatoria la atribución, competencia o facultad de un congreso estatal, prevista en una norma constitucional, para decidir sobre la revocación de mandato, máxime si ninguna distinción se hace en la propia CPEUM en cuanto a la existencia o no de un régimen de excepción.

Pero, se insiste, hay un problema mayor, a saber, y este es: si el TEPJF hizo nugatoria la facultad de la SCJN de conocer de una controversia constitucional, respecto de una revocación de mandato de integrantes de un ayuntamiento electo por sistemas normativos internos.

Esa es la principal razón de este trabajo. La existencia de dos supuestos órganos máximos de justicia, respecto de los cuales puede haber una concurrencia en el conocimiento de ciertos asuntos; ocasionando, como sucedió, que el TEPJF invada atribuciones de la SCJN.

---

*... Esta autodefinición, por una lado, y la auto restricción, por el otro, colocan al Tribunal Electoral en una posición preeminente aun frente a la Corte como tribunales terminales y lo que comenzó siendo una materia restringida como especialidad se convirtió en la posibilidad abierta, totalmente discrecional e incuestionable de la selección de cualquier tipo de asunto que el propio tribunal llegara a considerar como electoral. ....”*

Eso debe ser objeto de revisión por parte de la SCJN, porque corresponde a éste, cómo máximo órgano de justicia y último intérprete de la CPEUM, decidir si una norma resulta constitucional puede ser aplicada o no a un órgano del Estado.

En ese sentido, el TEPJF no podía sustraer a un ayuntamiento del procedimiento de revocación de mandato previsto en el artículo 115 constitucional, porque ello, además, tenía como consecuencia, negar la competencia de la SCJN para conocer y resolver ese tipo de asuntos mediante controversia constitucional.

Pero, si la decisión del TEPJF en sí misma es grave, lo es más la actitud de la SCJN al dejar de advertir, a pesar de ser evidente, que la decisión electoral afectaba de manera visible la doctrina jurisprudencial creada hace más de 20 años, por la cual empezó a conocer de la revocación de mandato decretada contra uno o varios integrantes de un ayuntamiento.

Sin duda, se perdió de una oportunidad que, difícilmente en nuestro concepto, se volverá a presentar.

### III. JUICIO POLÍTICO. EL TEPJF COMO ÓRGANO REVISOR DE LAS RESOLUCIONES DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA

#### 1. ¿Qué es el juicio político?

Es común considerar al juicio político como un mecanismo de protección de la Constitución, al tener como finalidad fincar responsabilidad a los servidores públicos con motivo de faltas graves y relevantes en el ordenamiento constitucional.

Al juicio político lo podemos entender como el procedimiento de naturaleza jurisdiccional previsto en el ordenamiento constitucional, realizado por un órgano de naturaleza política, a fin de sancionar a un número identificable y excluyente de altos funcionarios públicos en los distintos ámbitos de gobierno, por haber incurrido en actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y el buen despacho de los asuntos estatales.<sup>197</sup>

De igual forma, se ha tratado de definir al juicio político como “el conjunto de actos procesales que tienen como propósito solucionar conductas determinadas, es decir, es un medio procesal para la aplicación de la norma sustantiva en materia de responsabilidad política.”<sup>198</sup>

Por otra parte, la SCJN ha definido el juicio político como el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover de su cargo o inhabilitar para otros posteriores a un servidor público, por la comisión de infracciones, en cuyo caso se aplica una sanción eminentemente política, si su conducta redundaba en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.<sup>199</sup>

---

<sup>197</sup> PALACIOS PERCHES, Benjamín M., *El juicio político en México y la creación de los tribunales de responsabilidad política para servidores públicos*, Porrúa-Instituto Internacional del Derecho y del Estado, México, 2015, p. 147.

<sup>198</sup> LUNA LEAL, Marisol, “El juicio político en México. Algunas reflexiones”, *Con-ciencia política. Revista veracruzana especializada en ciencia política, administración pública, desarrollo regional y derecho*, El Colegio de Veracruz, Nueva Época, número 15, p. 97.

<sup>199</sup> Tesis 2ª. LXXV/2009. “**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD ES INDEPENDIENTE DEL JUICIO POLÍTICO, POR LO QUE PUEDE INSTAURARSE CONTRA LOS DIRECTORES GENERALES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS QUE PUEDEN SER SUJETOS DE ESTE ÚLTIMO**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, julio de 2009, p. 465.

Al igual que en la revocación de mandato, como antecedente lejano se encuentra el denominado *impeachment* el cual, como se indicó, constituye en la institución más importante entre los procedimientos para la imputación y exigencia de responsabilidad a las altas autoridades de los gobiernos, pero sólo respecto del ejercicio del cargo para el cual fueron votados o nombrados.<sup>200</sup> Se insiste que la finalidad de este tipo de procedimientos es de índole institucional, con el propósito de proteger y asegurar el buen funcionamiento del poder público.<sup>201</sup>

Como se observa de las distintas definiciones, la mayoría de los autores asemeja al juicio político como un procedimiento de naturaleza jurisdiccional. Es decir, con independencia de cuál sea el órgano que conoce y resuelve, lo relevante es la existencia de un procedimiento en el cual se respeten las garantías mínimas de las personas con un cargo público relevante.

En ese entendido, aunque el juicio político tiene como finalidad establecer una responsabilidad de igual naturaleza, lo cierto es que para ello existe un gran contenido jurídico y procedimental basado en las normas mínimas para respetar el debido proceso de la persona presunta infractora.

No obstante, en la doctrina en modo alguno es clara la naturaleza del juicio político. Así, esa institución es polémica tanto jurídica como políticamente. Para varios, puede ser un proceso judicial, o bien político, o más aún mixto. Esto es relevante, porque sin duda existen principios que se deben atender según sea el caso, como puede el de *in dubio pro*, así como los aspectos sobre valoración probatoria y la debida fundamentación y motivación.<sup>202</sup>

---

<sup>200</sup> EGUIGUREN PRAELI, Francisco José, "Antejuicio y juicio político en el Perú", en HÄBERLE, Peter y GARCÍA BELAUNDE, Domingo (coordinadores), *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*, tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011, p. 402.

<sup>201</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl y RISSO, Guido, "Inhabilitación y juicio político en Argentina", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (coordinadores), *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho*, tomo VIII, Procesos Constitucionales, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008, p. 721,

<sup>202</sup> SAGÜÉS, Néstor Pedro, "División de poderes y revisión judicial de las sentencias destitutorias dictadas en el 'juicio político' (*impeachment*)", en VALADÉS, Diego y CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel (coordinadores), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos comparados*, tomo II, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006, p. 89

Es tan debatible la naturaleza del juicio político, en cuanto a su igualdad, semejanza, parecido, incluso diferenciación con otros procedimientos, en concreto con los de naturaleza evidentemente procesal y jurisdiccional, que realmente no existe una posición única al respecto.

Por ejemplo, algunos sostienen la existencia de claras diferencias entre el juicio político y los procesos instaurados ante los tribunales. Así, señalan que, en el primero, existen un alto grado de discrecionalidad<sup>203</sup>, contrario a lo que sucede en los segundos, en los cuales la objetividad y la valoración probatoria normalmente están establecidos en las leyes correspondientes.

Así, se sostiene, el juicio político tiene un carácter subjetivo, porque no está garantizada la independencia e imparcialidad del órgano juzgador, en tanto puede haber la disciplina partidista, los compromisos o alianzas políticos, todo lo cual permite una libertad de valoración.<sup>204</sup>

De esta manera, aunque el juicio político tiene un aspecto jurisdiccional, existen diferencias sustanciales con el control propiamente jurídico.

Una de esas primeras diferencias, como se mencionó, en el carácter subjetivo del juicio político, porque está basado en aspectos de confianza y de oportunidad, a la vez que la valoración probatoria se sustenta en la libre apreciación. En cambio, el control jurídico es objetivo; se fundamenta con mayor rigor en normas jurídicas y en reglas limitantes de la discrecionalidad del juzgador.<sup>205</sup>

---

<sup>203</sup> HELLER, Mariano y PEGORARO, Mara, "El juicio político: definición general, naturaleza jurídica y antecedentes", en BASTERRA, Marcela I (directora), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada, libro segundo*, Jusbairens, Buenos Aires, Argentina, 2016, p. 978.

<sup>204</sup> TETTAMANTI DE RAMELLA, Adriana, "Juicio político: ¿mecanismo de control o factor de distorsión"; en GENTILE, Jorge Horacio, *EL Poder Legislativo. Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina*, Konrad Adenauer Stiftung, Uruguay, 2008, p. 1001

<sup>205</sup> SALGADO PESANTES, Hernán, "Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Justicia, libertad y derechos humanos. Ensayos en Homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante*, Costa Rica, 2003, p. 6.

Otro aspecto es que, quienes realizan el control político son determinados debido a su condición política, mas no de su preparación y conocimientos jurídicos como ocurre con los órganos jurisdiccionales.<sup>206</sup>

Asimismo, en el control político el objeto es un acto o conducta política, de tal manera que se controla al órgano. Por su parte, en el control jurídico, el objeto no es el órgano, sino el acto; por ejemplo, cuando se impugna una ley, el objeto es el ordenamiento, no el congreso.<sup>207</sup>

De esta manera, es evidente que, a pesar de tener características jurisdiccionales, el juicio político carece de otros elementos propios de los controles procesales jurídicos o los hechos por los poderes judiciales.

Así, en esencia, el carácter jurisdiccional del juicio político se limitará en aspectos muy concretos, como la existencia de una denuncia, la posibilidad del presunto infractor de formular una defensa y, finalmente, la conclusión del procedimiento mediante una resolución en la cual se declare la existencia o no de responsabilidad política. Hecho lo anterior, la sanción también será de índole política y normalmente concluye con la separación (suspensión, remoción o inhabilitación) del cargo.

## **2. Regulación actual del juicio político en México.**

### **a. Normativa constitucional vigente.**

En términos del artículo 109, fracción I, de la CPEUM, serán objeto de sanción mediante juicio político los servidores públicos cuando, en el ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho<sup>208</sup>.

---

<sup>206</sup> *Idem.*

<sup>207</sup> *Idem.*

<sup>208</sup> En ese sentido, es menester señalar lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

"Artículo 7. Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

I.- El ataque a las instituciones democráticas;

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

III.- Las violaciones a los derechos humanos;

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

Por otra parte, de acuerdo a lo previsto en el artículo 110 de la CPEUM, son sujetos de juicio político quienes integran las Cámaras de Senadores y la de Diputados, los ministros de la SCJN, los consejeros de la judicatura federal, los secretarios de despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral (INE), los magistrados del TEPJF, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los tribunales estatales, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, así como los miembros de los organismos constitucionales estatales.

#### **b. El trámite del juicio político.<sup>209</sup>**

Está integrado por dos etapas. Una es la de instrucción a cargo de la Cámara de Diputados. La otra es la de jurado de sentencia, en la cual interviene la Cámara de Senadores. Como se observa, el juicio político es realizado por órganos de esa naturaleza, en tanto el que instruye como el que resuelve son entidades meramente políticas.

---

V.- La usurpación de atribuciones;

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

...

<sup>209</sup> Este apartado está basado en lo expuesto por ARTEAGA NAVA, Elisur, "Algunos aspectos procesales del juicio político", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (coordinadores), *op cit.*, pp. 695 y ss. El trámite, además, se sustenta en lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## **i. La instrucción.**

Empieza con la presentación de la denuncia. El escrito respectivo se exhibe en la Secretaría General de la Cámara de Diputados. Además, se debe precisar al servidor público a quién se le imputa una falta.

Posterior a la presentación de la denuncia, ésta debe ser ratificada dentro de los tres días siguientes. Junto con el escrito se deben exhibir las pruebas a fin de acreditar las faltas atribuidas al servidor público. Si se incumple el requisito, la denuncia será desechada. Es posible presentar nueva denuncia o, inclusive ampliar la original, previamente a que concluya la instrucción.

Cumplidos los requisitos, la denuncia se turna a una sub comisión, para que ésta determine lo siguiente:

- Si el acusado es un servidor público de los señalados en el artículo 110 de la CPEUM;
- Si el Senado es el único facultado para imponer la sanción si fuera el caso;
- Si el juicio político fue iniciado durante el ejercicio del cargo, o bien dentro del año a la conclusión de éste;
- Que la denuncia en modo alguno persigue la expresión de ideas;
- Si está plenamente identificado quién presenta la denuncia;
- Si la conducta es una de las señaladas en la ley

## **ii. La resolución**

Concluida la instrucción, la denuncia y el expediente respectivo serán turnados a la Cámara de Senadores en la cual una sección instructora deberá escuchar a las partes y, en su momento, emitirá las conclusiones respectivas. Hecho lo cual, la citada Cámara emitirá la resolución atinente, la cual es definitiva e inatacable.

## c. El juicio político previsto en México en perspectiva.

### i. En cuanto a la naturaleza.

Este procedimiento está implementado como un proceso, es decir, como si fuera realizado por tribunales. Sin embargo, eso es precisamente uno de sus problemas. Esto es así, porque el trámite está diseñado como si se tratara de un juicio penal, en el cual existe un examen previo para determinar responsabilidad, un periodo de pruebas y alegatos, así como de conclusiones.<sup>210</sup>

A pesar de lo anterior, cabe precisar que la naturaleza del juicio político es distinta al proceso penal. El propósito del primero en modo alguno es la comprobación de la existencia de un delito, sino la identificación de ciertas conductas de los servidores públicos que atentan contra el Estado de Derecho, el régimen de gobierno y el sistema jurídico.<sup>211</sup> Además, la instauración de un juicio político de ninguna manera excluye la imputación de algún otro tipo de responsabilidad, como la penal, la administrativa, o la civil.<sup>212</sup>

### ii. En cuanto a su eficacia

Como medio de control constitucional, el juicio político es poco idóneo para los efectos de establecer responsabilidades a servidores públicos con motivo de sus actuaciones.

En efecto, el diseño institucional del juicio político propicia la ineficacia de éste, ello derivado del fuero constitucional, la falta de claridad y la ausencia de una justificación teórica. De esta manera, el último juicio político que llegó hasta sus

---

<sup>210</sup> DE LA GARZA SANTOS, Iván, "La responsabilidad política de los servidores públicos en el sistema presidencial mexicano: el juicio político", en CIENFUEGOS SALGADO, David y RODRÍGUEZ LOZANO, Luis Gerardo (coordinadores), *Estado, Derecho y Democracia en el momento actual. Contexto y crisis de las instituciones contemporáneas*, Fondo Jurídico Editorial, México, 2008, p. 189.

<sup>211</sup> VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, "Responsabilidad política de los servidores públicos", en *Código Ético de conducta de los servidores públicos*, *op cit*, p. 66.

<sup>212</sup> Tesis 2ª. LXXIV/2009, "**SERVIDORES PÚBLICOS REFERIDOS EN EL ARTÍCULO 110 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. PUEDEN SER SANCIONADOS A TRAVÉS DE LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD ESTABLECIDOS EN EL TÍTULO IV DE LA LEY SUPREMA**", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, julio de 2009, p. 470.

últimas consecuencias fue el de José Guadalupe Zuno, ex gobernador del estado de Jalisco, en el primer tercio del siglo pasado.<sup>213</sup>

Lo anterior es entendible, porque el juicio político se compone de dos instancias. La primera es la de instrucción, la cual corresponde a la Cámara de Diputados. Si en este órgano legislativo resulta improcedente, en modo alguno puede continuar en la de Senadores.

Para el año 2017<sup>214</sup> la Cámara de Diputados desechó 58 solicitudes de juicio político, número al cual se suma al primer paquete desechado el 1 de marzo, cuando los legisladores declararon 109 casos cerrados por haber vencido el plazo que establece la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Como se observa, la improcedencia de las solicitudes de juicio político en la Cámara de Diputados impide su continuación en la Cámara de Senadores.

Obvio, el problema con el juicio político también radica en cómo estén conformadas las mayorías en la Cámara de Diputados y, de proceder aquí, cómo está integrada partidariamente la de Senadores. De esta manera, los procedimientos de responsabilidad dependen de la mayoría que constituya cada una de las cámaras, es decir, lo que se conoce como lógica mayoritaria.<sup>215</sup>

Ahora bien, un problema adicional se presenta con la falta de un instrumento de impugnación a fin de controvertir las resoluciones sobre la improcedencia del juicio político o el desechamiento de las solicitudes respectivas.

Así lo han considerado los tribunales colegiados de circuito, para los cuales el denunciante en el juicio político y luego quejoso en el juicio de amparo carece de

---

<sup>213</sup> *Memoria de labores. Comisiones. Comisión Jurisdiccional.* Senado de la República, LXII-LXIII legislaturas, p. 8.

<sup>214</sup> Información localizable en la dirección electrónica de internet: <https://www.reporteindigo.com/reporte/diputados-desechan-nuevo-paquete-solicitudes-juicio-politico-muertos/> consultada el 30 de diciembre de 2018.

<sup>215</sup> PRADO MAILLARD, José Luis, “¿De la relativa responsabilidad de los gobernantes a la responsabilidad política?”, en AUGUSTO DAMSKY, Isaac, LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo (coordinadores), *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007, p. 707.

interés jurídico para impugnar los actos realizados en el procedimiento respectivo.<sup>216</sup>

Lo anterior, según esos tribunales, porque ninguna afectación se causa al denunciante con ese tipo de actos. De esta manera, si el juicio de amparo tiene como propósito la restitución de un derecho, ello en modo alguno puede ocurrir con una sentencia favorable, porque el denunciante ninguna afectación sufre con motivo de los actos negativos u omisivos derivados del procedimiento de juicio de garantías.

Es decir, uno de los sujetos legitimados para presentar denuncias de juicio político, es la ciudadanía; cuyos integrantes carecen de un medio para impugnar la resolución que la considera improcedente por parte de la Cámara de Diputados, o bien respecto de la resolución que absuelve dictada por la Cámara de Senadores. Es más, el propio ministerio público carecía de ese medio de impugnación.<sup>217</sup>

Aunado a lo anterior, tampoco existe un órgano establecido para conocer sobre las impugnaciones dictadas con motivo de la improcedencia de los juicios políticos. Si bien procede la controversia constitucional para el caso de las resoluciones emitidas en los procedimientos de juicio político estatal, ello no es así para el caso de los asuntos federales.

---

<sup>216</sup> Tesis I.17º.A.3 A, “**JUICIO POLÍTICO. EL JUICIO DE AMPARO ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LOS ACTOS REALIZADOS EN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO. AUN LOS DE CARÁCTER NEGATIVO U OMISIVO**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, abril de 2007, p. 1762. Y la tesis I.17º.A.2 A., “**JUICIO POLÍTICO. EL DENUNCIANTE CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA OMISIÓN DE ACORDAR EL ESCRITO DE DENUNCIA RESPECTIVO, PUES NO CONSTITUYE UNA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 8º. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, abril de 2007, p. 1761.

<sup>217</sup> Esto se puede concluir de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al afirmar que “El artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece quiénes son los servidores públicos sujetos a juicio político, las sanciones a que se harán acreedores, **el procedimiento a seguir en su aplicación, las autoridades encargadas de sustanciarlo, así como la previsión de que las declaraciones y resoluciones emitidas por las Cámaras de Diputados y de Senadores dentro de ese procedimiento serán inatacables, circunstancia aplicable únicamente a los servidores públicos federales en los supuestos contenidos en el propio numeral constitucional.** En consecuencia, las declaraciones y resoluciones emitidas en los procedimientos de responsabilidad política de los servidores públicos estatales sí son atacables, porque la Constitución Federal no las excluye, sujetándolas así al control constitucional.” Tesis P./J. 53/2004, “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE EN CONTRA DE RESOLUCIONES DICTADAS EN UN JUICIO POLÍTICO SEGUIDO A SERVIDORES PÚBLICOS ESTATALES**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, agosto de 2004, p. 1155.

Además, cabe señalar que, si bien el juicio político es un medio de control constitucional, de éste se escapa el presidente de la República. Lo anterior es contradictorio, porque ese procedimiento tiene como finalidad fincar responsabilidad a los altos funcionarios y, en un país con un sistema presidencial muy marcado, el ejecutivo federal es uno de los funcionarios más importantes.

Por otra parte, mención especial merecen los ministros, magistrados y jueces. Esto, porque a diferencia de los demás funcionarios públicos, deben tener garantías reforzadas a fin de permitir una auténtica independencia judicial.<sup>218</sup>

Por ello, es indispensable que en la propia CPEUM se establezca un número limitado de supuestos bien precisados, sobre cuándo procede el juicio político en contra de los jueces.

Lo anterior es fundamental, porque el juicio político puede ser instaurado, de manera primordial, a sujetos dedicados a la política, como son los depositarios de los ejecutivos federal y estatales, congresistas, así como cualquier otro derivado de una elección popular.

Empero, quienes imparten justicia están lejos de practicar la política como normalmente se le conocer, por el contrario, sus actuaciones son especialmente jurídicas. Por ello, en forma alguna es descabellado sostener que, para el caso del juicio político contra integrantes de la judicatura, sea también un órgano jurisdiccional quien conozca y resuelva.<sup>219</sup>

---

<sup>218</sup> FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, "Juicio político a jueces, independencia judicial y desvío de poder (sobre el caso del Tribunal Constitucional vs Ecuador)", en CARBONELL, Miguel; FIX-FIERRO, Héctor; González Pérez, Luis Raúl y VALADÉS, Diego, *Estado Constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo. Justicia*, tomo III, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015, p. 231.

<sup>219</sup> "De acuerdo con lo hasta aquí visto, todo indica que el mejor esquema para responder a la custodia de las garantías procesales que se han construido en torno al juicio político contra jueces, las responsabilidades que con motivo de éste se dilucidan, debieran ser juzgadas en sedes y por órganos igualmente jurisdiccionales." HERRERA GARCÍA, Alfonso, "¿Juzgar a los juzgadores? Estándares interamericanos del juicio político contra jueces", Ponencia presentada en la mesa temática: "Debido proceso y juicios políticos" en el marco de las III Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales, a realizarse en la Pontificia Universidad Católica del Perú el 3 de octubre de 2018.

### 3. Criterios de la SCJN en materia de juicio político

#### a. Por regla, el juicio de amparo es improcedente para impugnar actos y resoluciones vinculadas con el juicio político

La SCJN ha establecido diversos criterios respecto del juicio político, de los cuales interesan especialmente aquellos relacionados con los posibles medios para controlar ya sea el procedimiento o bien las resoluciones finalmente dictadas.<sup>220</sup>

En primer lugar, la SCJN ha establecido con claridad que el juicio político es un tipo de responsabilidad distinta a las de naturaleza civil, penal o administrativa.

La responsabilidad política, en concepto de la SCJN, surge como consecuencia de actos que lesionan gravemente las instituciones políticas del país, con independencia de si pueden constituir algún delito o ser causa de una sanción administrativa. Responsabilidad política en la que también pueden incurrir las personas que presten servicio público en el PJF<sup>221</sup>.

El único exento para poder ser sometido a juicio político es quien ocupe la presidencia de la República, en tanto sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.<sup>222</sup>

Por otra parte, la SCJN ha considerado que el juicio de amparo es improcedente para impugnar resoluciones o declaraciones del Congreso federal o de sus

---

<sup>220</sup> Tesis 2ª. “LXXIV/2009, SERVIDORES PÚBLICOS REFERIDOS EN EL ARTÍCULO 110 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. PUEDEN SER SANCIONADOS A TRAVÉS DE LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD ESTABLECIDOS EN EL TÍTULO IV DE LA LEY SUPREMA”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, julio de 2009, p. 470.

<sup>221</sup> Tesis 2ª. LXVII/2008. “SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LA INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN SU ACTUACIÓN PUEDE DAR LUGAR A DISTINTOS TIPOS DE RESPONSABILIDAD DERIVADOS DEL TEXTO CONSTITUCIONAL”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, mayo de 2008, p. 235.

<sup>222</sup> Jurisprudencia P./J. 3/2000, “JUICIO POLÍTICO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO EXCLUYE DE SU PROCEDENCIA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LO QUE NO PUEDEN HACER LAS CONSTITUCIONES LOCALES RESPECTO DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, febrero de 2000, p. 628.

Cámaras, de las legislaturas estatales, de las respectivas comisiones o diputaciones permanentes, en declaraciones de procedencia y en juicio político.<sup>223</sup>

Como se recordará, siempre se ha pretendido separar el juicio de amparo, considerado el paradigma de medio de protección de los derechos humanos, de las cuestiones meramente políticas.

Por ello, el juicio de amparo siempre ha sido improcedente para controvertir leyes, actos o resoluciones vinculados con la materia electoral y los derechos político-electorales. En la misma lógica, la improcedencia también se aplica para los casos de juicio político.

Ello es entendible, porque el juicio de amparo es evidentemente un medio de control constitucional estrictamente jurídico, mientras que los juicios políticos tienen, como se ha explicado, una naturaleza distinta a los aspectos estrictamente legales y apegados a normas jurídicas.

Sobre la improcedencia del juicio de amparo para impugnar las resoluciones dictadas en juicio político, la SCJN ha determinado que ello no vulnera el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>224</sup>

Lo anterior, porque la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la existencia y aplicación de causas de admisibilidad de un recurso o de un medio de impugnación, son compatibles con el texto de esa Convención.

Empero, si cabe alguna crítica, es necesario señalar que en nuestro país, como se ha explicado, el juicio político tiene semejanza con un procedimiento de índole jurisdiccional, el cual se divide en diversas etapas desde la denuncia hasta la resolución, con la posibilidad de ofrecer pruebas y formular alegatos.

---

<sup>223</sup> Artículo 61, fracción VII, de la Ley de Amparo.

<sup>224</sup> Tesis 2ª, CXXVII/2018, “**IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE AMPARO QUE LA PREVÉ CONTRA RESOLUCIONES DE LAS LEGISLATURAS LOCALES DICTADAS SOBERANA O DISCRECIONALMENTE PARA LA ELECCIÓN DE FUNCIONARIOS, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.**” Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 61, diciembre de 2018, tomo I, p. 601.

En ese sentido, es posible que se vulneran normas vinculadas con el debido proceso y, en ese caso, sea susceptible la procedencia de un medio impugnativo, a fin de tutelar los derechos inherentes en todo proceso. En cuanto al fondo, se entiende la improcedencia del juicio de amparo, por dos razones.

La primera, consiste en que el juicio de amparo tiene como finalidad la protección de los derechos humanos y, cuando se declara la responsabilidad política, propiamente no está involucrado alguno de esos derechos, motivo por el cual nada se podría restituir.

La segunda, radica en que la valoración probatoria y la determinación de responsabilidad obedece a criterios discrecionales del órgano legislativo, en ejercicio de una potestad soberana. En ese sentido, pretender la procedencia del juicio de amparo, para determinar la existencia de la infracción y si las pruebas fueron valoradas objetivamente, carecería de todo sentido.

La discrecionalidad en el procedimiento y en la determinación de responsabilidad en el juicio político, como factor para la improcedencia del juicio de amparo se corrobora con un diverso criterio de la SCJN, en el cual ha establecido que, si bien las legislaturas pueden resolver de manera soberana o discrecional, ello en modo alguno se manifiesta cuando deciden no tramitar una denuncia.<sup>225</sup>

La justificación de ello radica en que, la decisión de no tramitar la denuncia de ninguna manera implica un pronunciamiento sobre la existencia de los hechos atribuidos a la persona, ni respecto de su probable responsabilidad, sino sólo si es susceptible de ser sometido a juicio político y la conducta de aquellas previstas como de responsabilidad.

---

<sup>225</sup> Jurisprudencia P./J.40/2013 (10ª), “**JUICIO POLÍTICO. LA DETERMINACIÓN DEL CONGRESO ESTATAL DE NO DAR TRÁMITE A LA DENUNCIA RESPECTIVA, NO CONSTITUYE EL EJERCICIO DE SU FACULTAD SOBERANA O DISCRECIONAL SOBRE LA REMOCIÓN O SUSPENSIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE SINALOA Y QUINTANA ROO).**” Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 2, enero de 2014, tomo I, p. 95.

Es decir, para la improcedencia del amparo es necesario verificar el tipo de acto de la legislatura encargada de conocer y resolver sobre el juicio político. Esto, porque habrá actos evidentemente inimpugnables, como es la resolución sobre la existencia o no de responsabilidad. Pero habrá otros, en los cuales sea posible promover el juicio de amparo sí, como ha señalado la SCJN, de ninguna manera está involucrada la discrecionalidad del ente legislativo.

Ahora, es necesario también señalar que todo el procedimiento de juicio político, en concepto de la SCJN reviste o tiene una naturaleza también política. Así, si bien el trámite puede ser conocido por una legislatura y la resolución emitida por un tribunal, ello de forma alguna torna procedente el juicio de amparo contra el órgano jurisdiccional.<sup>226</sup>

Ello, porque la resolución emitida por el tribunal, como órgano resolutor dentro de un juicio político, tiene esa misma naturaleza, porque está inmerso en un procedimiento de control de esa índole.

Así, aunque la autoridad que ejerza el control político sea un tribunal, ello en modo alguno es razón válida para catalogar su actuación como jurisdiccional, en tanto se debe atender a la naturaleza de la función.

En consecuencia, dada la naturaleza del juicio político y de las actuaciones de las autoridades que participan en él, si las constituciones correspondientes las califican como decisiones soberanas y discrecionales, se actualiza la causal de improcedencia del amparo.

Como se observa, la improcedencia del amparo para actos y resoluciones relacionadas con algún juicio político radica en la necesidad de separar ese medio

---

<sup>226</sup> Jurisprudencia 1ª./J. 37/2010, “JUICIO POLÍTICO. LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE UN ESTADO, ACTUANDO COMO JURADO DE SENTENCIA, CONSTITUYE UN ACTO DE NATURALEZA POLÍTICA, POR LO QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA ESTABLECIDA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, junio de 2010, p. 94.

de control constitucional de aspectos y criterios completamente discrecionales de los órganos encargados de fincar ese tipo de responsabilidad.

Por supuesto, se podrá criticar la improcedencia del juicio de amparo para impugnar ese tipo de actos. Sin embargo, se debe señalar que la separación de ese control constitucional obedece también al imperativo de alejar a los juzgados de distrito y a los tribunales colegiados de circuito de estar inmiscuidos en cuestiones políticas.

La añeja separación de PJF de los aspectos políticos y electorales está presente en la desvinculación del amparo de aspectos estrictamente políticos, como puede ser, precisamente, cuando se pretende fincar responsabilidad de esa naturaleza a una persona a quien se le atribuye haber cometido alguna infracción que deba conocer el legislativo.

#### **b. La controversia constitucional es el medio para conocer ciertos actos y resoluciones emitidos en juicio político**

Precisada la improcedencia general del amparo para impugnar actos o resoluciones vinculadas con el juicio político, es necesario señalar que, las personas a quienes se les ha instaurado un procedimiento de esa naturaleza, por conducto de los poderes u órganos a los que pertenezcan, pueden tener un mecanismo para controlar ciertas actuaciones por las cuales se les pretenda fincar responsabilidad.

Como se sabe, la controversia constitucional es un instrumento previsto en la CPEUM. El propósito del medio de control es garantizar el respeto al ámbito de competencias constitucionales de las entidades, poderes y órganos señalados en el artículo 105, fracción I, de la CPEUM.

Al respecto, al resolver la controversia constitucional 328/2001, la SCJN determinó su competencia para conocer de la demanda presentada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero en contra del Poder Legislativo de esa entidad federativa.

En aquella ocasión se impugnó la resolución dictada en el juicio político instaurado en contra de dos magistrados y una jueza. Cuando la demanda de controversia constitucional fue conocida por el ministro, éste determinó desecharlas, porque:

- Las resoluciones emitidas por la legislatura en el trámite del procedimiento eran definitivas e inatacables.
- El carácter inatacable derivada de la propia CPEUM, máxime si se atiende a los antecedentes y fines del juicio político.
- La definitividad de las resoluciones emanadas en ese tipo de procedimientos es el resultado de no atentar contra la naturaleza de ese juicio, así como no tornar absurda la distribución de facultades exclusivas y trasladar así el costo de la toma de decisiones.
- Finalmente, se carecía de interés legítimo, porque la resolución no afectaba al órgano sino a la persona.

El acuerdo de desechamiento fue impugnado en recurso de reclamación<sup>227</sup>, el cual fue conocido y resuelto por el Pleno de la SCJN en el sentido de revocar la determinación, por lo siguiente:

Para el Pleno de la SCJN la causal de improcedencia no era notoria ni evidente, porque se debía interpretar si los vocablos “definitiva e inatacable” respecto de las resoluciones de los congresos estatales dictadas en juicio político tenían esa calidad, a partir de lo dispuesto en el artículo 110 de la CPEUM.

- Por tanto, al ser necesario un ejercicio interpretativo para arribar a la improcedencia, no era evidente por sí mismo, es decir, no surgió sin obstáculo alguno a la vista del juzgador.
- En cuanto a la falta de interés legítimo, para el Pleno de la SCJN la causal de improcedencia tampoco se actualizaba, porque determinar la afectación

---

<sup>227</sup> Recurso de reclamación 535/2001-PL respecto de la controversia constitucional 328/2001.

era un aspecto de fondo y es posible que se pueda probar en el transcurso del procedimiento.

Curiosamente, la resolución dictada en el recurso de reclamación es omisa en tratar la improcedencia por los antecedentes y fines del juicio político, así como la necesidad de no tornar absurda la distribución de facultades exclusivas.

Ello era fundamental, porque ante la improcedencia clara del amparo para impugnar decisiones vinculadas con el juicio político, hubiera sido pertinente que la SCJN se pronunciara sobre la vía idónea para analizar posibles afectaciones de carácter orgánico con motivo de la responsabilidad política atribuida a quienes tengan la titularidad de la entidad, poder u órgano.

No obstante, esa omisión en cierta medida se solventó cuando el propio Pleno de la SCJN resolvió el fondo de la controversia constitucional.

En la sentencia, por supuesto, lo primero que hizo la SCJN fue definir su competencia. Aunque la motivación fue breve, es claro que las determinaciones emitidas en juicio político pueden suscitar un conflicto entre poderes, como puede ser la suscitada entre los poderes Judicial y Legislativo de una entidad.<sup>228</sup>

Es decir, cuando la SCJN fijó su competencia para conocer de este tipo de asuntos, entonces excluyó a cualquier otro órgano del Estado para resolver conflictos derivados de juicios políticos, o bien que pudieran estar relacionados con ese tipo de procedimientos de responsabilidad.<sup>229</sup>

Determinar sobre la competencia para conocer y resolver un asunto, es el primer elemento por definir para cualquier tribunal. Si se carece de ella, se ameritará el dictado de una sentencia de desechamiento o de sobreseimiento.

---

<sup>228</sup> Esto en términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la CPEUM

<sup>229</sup> La sentencia dio origen, entre otras tesis de jurisprudencia, la siguiente: P./J. 53/2004, "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE EN CONTRA DE RESOLUCIONES DICTADAS EN UN JUICIO POLÍTICO SEGUIDO A SERVIDORES PÚBLICOS ESTATALES**", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, agosto de 2004, p. 1155.

La competencia es el factor fundamental de actuación de los tribunales. Sólo cuando expresamente se tiene atribución para conocer y resolver sobre determinada controversia, se estará en aptitud de emitir una sentencia de fondo para resolver la cuestión planteada.

Por eso es importante como la SCJN comprendió su competencia. Así, en esencia, visualizó una resolución dictada en juicio político contra un órgano originario del Estado, como una cuestión de conflicto entre dos entidades, poderes u órganos de una entidad federativa.

De esta manera, la controversia constitucional se constituye como el mecanismo por el cual las entidades, poderes y órganos previstos en la fracción I del artículo 105 de la CPEUM puede acudir a la SCJN para impugnar ciertos actos y resoluciones derivados de juicios políticos.

Con lo anterior es posible contar con un mecanismo de control de las decisiones discrecionales y soberanas de los órganos encargados de fincar responsabilidad política, sin empañar a los tribunales de amparo que están especialmente dedicados a la protección de los derechos humanos y no de los aspectos políticos.

Así, además de existir un órgano jurisdiccional competente para conocer y resolver sobre ciertas actuaciones en materia de juicio político, también existe una vía idónea para tal efecto. Por tanto, cualquier otro recurso será improcedente y otro órgano será incompetente para ello.

En cuanto a la procedencia de la controversia constitucional, la SCJN dejó clara la idoneidad del medio de control cuando se impugnan aspectos inmersos en un procedimiento de juicio político instaurados en contra de servidores públicos estatales.

Lo anterior, porque en términos del artículo 110 de la CPEUM sólo las resoluciones dictadas por las Cámaras del Congreso de la Unión son las que expresamente están reconocidas como definitivas e inatacables.<sup>230</sup>

Es fundamental uno de los razonamientos proporcionados por la SCJN, en el sentido de que, el considerar como inatacables las resoluciones dictadas en juicio político contra servidores públicos estatales, implicaría dejar sin control ese tipo de determinaciones, máxime si la controversia constitucional tiene como fin primordial garantizar la supremacía de la CPEUM.<sup>231</sup>

Más aún, impedir la procedencia de la controversia constitucional por las meras características formales de los juicios políticos, implicaría la ineficacia del medio de control constitucional, el cual tiene como finalidad fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la CPEUM.<sup>232</sup>

Por otra parte, la procedencia de las controversias constitucionales para impugnar las determinaciones de suspensión dictadas en juicio político quedó de manifiesto en la sentencia dictada por la SCJN en el medio de control identificado con la clave 106/2004.

En ese asunto, el Congreso de Morelos había determinado suspender de su cargo al gobernador de la entidad. Por supuesto, el funcionario acudió a la SCJN a impugnar esa resolución. El órgano legislativo, al contestar la demanda de controversia constitucional, invocó como causal de improcedencia que la decisión derivó de un juicio político y, por lo tanto, no era impugnabile.

Para la SCJN, la suspensión en el cargo sí podía ser analizada en controversia constitucional porque afectaba inmediata y directamente al Poder Ejecutivo, en

---

<sup>230</sup> Página 80 de la sentencia dictada en la controversia constitucional 328/2001.

Cabe señalar que el procedimiento relativo es aplicable únicamente a las responsabilidades de los servidores públicos en el ámbito federal, por así determinarlo la Constitución Federal, por lo que sólo en estos casos las declaraciones y resoluciones que se dicten son inatacables.

<sup>231</sup> Página 81.

<sup>232</sup> Página 83.

tanto provocó “mutilar” de manera significativa el periodo por el cual fue electo popularmente el funcionario.<sup>233</sup>

Por supuesto, la suspensión en el cargo puede ocasionar una vulneración constitucional, tal como sucedió en ese caso. Ello, porque esa sanción no es de las previstas en el artículo 110 de la CPEUM, el cual sólo señala la destitución o la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones en el servicio público.<sup>234</sup>

Hasta lo descrito, es evidente la procedencia de la controversia constitucional para impugnar, entre otros aspectos, resoluciones dictadas en materia de juicio político. Por supuesto, será improcedente cuando se trate de controvertir actos no definitivos o vinculados directamente con el procedimiento y no con la resolución final.<sup>235</sup>

Para la SCJN el procedimiento se debe tramitar hasta concluir con todas las etapas, porque es una institución del orden jurídico mexicano y, en consecuencia, actualiza uno de los supuestos para negar como medida cautelar la suspensión en la controversia constitucional.

Sin embargo, la SCJN ha sido clara en señalar que si bien el procedimiento se debe concluir, incluso hasta el dictado de la resolución, sí son susceptibles de ser suspendidos los efectos y consecuencias, como es el evitar que surtan efectos o no se ejecuten las resoluciones, sino hasta en tanto se resuelva el fondo de la controversia por parte de la SCJN.

Con base en todo lo anterior, existen conclusiones claras extraíbles a partir de las tesis y de las sentencias dictadas por la SCJN, consistentes en lo siguiente:

---

<sup>233</sup> Considerando DÉCIMO QUINTO de la sentencia dictada en la controversia constitucional 106/2004.

<sup>234</sup> El asunto originó la tesis P. LVII/2005, “**JUICIO POLÍTICO EN EL ESTADO DE MORELOS. LA SUSPENSIÓN DECRETADA EN LA RESOLUCIÓN CONDENATORIA DICTADA POR EL CONGRESO DE LA ENTIDAD COMO JURADO DE DECLARACIÓN PUEDE SER ANALIZADA EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, enero de 2006, p. 2066.

<sup>235</sup> Tesis 1ª. LI/2005, “**SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL EN CONTRA DEL PROCEDIMIENTO DE JUICIO POLÍTICO. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE ÉSTA, TRATÁNDOSE DE LA SUSTANCIACIÓN DE DICHO PROCEDIMIENTO, PERO SÍ RESPECTO DE SUS EFECTOS Y CONSECUENCIAS**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXI, junio de 2005, p. 648.

1. Es la SCJN el órgano jurisdiccional competente para conocer y resolver actos y resoluciones vinculados con juicios políticos.
2. El juicio de amparo es improcedente para impugnar actos o resoluciones relacionados con juicios políticos, motivo por el cual los tribunales de amparo quedan excluidos.
3. Entonces, si bien la SCJN conoce de actos y resoluciones vinculados con juicios políticos, lo hará mediante la controversia constitucional.
4. La controversia constitucional es el medio de control idóneo, porque el juicio político afecta órganos del Estado y puede generar conflictos del órgano al cual se le instaura con otras entidades o poderes.
5. De esta manera, si la controversia constitucional es procedente y de ésta conoce la SCJN, ningún otro tribunal puede conocer y resolver jurisdiccionalmente sobre juicio político, ya sea en un planteamiento accesorio o bien en lo principal.
6. Los tribunales pueden acceder a la controversia judicial, a fin de impugnar resoluciones dictadas en juicio político, porque pueden ser afectados en su competencia y facultades constitucionales.
7. No todos los actos en juicio político son susceptibles de ser impugnados en controversia constitucional, sino solamente las resoluciones de fondo por la posible afectación a un órgano estatal. Así, es posible suspender los efectos del procedimiento y, en su caso, los de la resolución sancionadora. Pero, los actos vinculados con el trámite del procedimiento, por carecer de definitividad, no pueden ser controvertidos.
8. Si una resolución es contraria a la CPEUM, por ejemplo por imponer una sanción no prevista en ese ordenamiento, será procedente la controversia constitucional.

#### **4. Sentencia del TEPJF dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-259/2917. Un caso más de invasión de atribuciones del TEPJF respecto de la competencia de la SCJN.**

##### **a. Contexto del asunto**

El caso derivó de una denuncia presentada por un consejero del Instituto Electoral de Quintana Roo en contra de los magistrados del Tribunal Electoral de ese estado, por supuestos ataques a las instituciones democráticas, el abandono o desatención injustificada de sus funciones y notoria negligencia. La denuncia fue presentada en la Cámara de Senadores.

Mediante una determinación del Director de Asuntos Jurídicos del Senado, se remitió la denuncia al Congreso de Quintana Roo, bajo el argumento de que esa Cámara carece de atribuciones para ser órgano investigador respecto de la actividad jurisdiccional de los magistrados.

El congreso estatal acordó iniciar el procedimiento de juicio político en contra de los magistrados del Tribunal Electoral de Quintana Roo, quienes promovieron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano a fin de controvertir el inicio del procedimiento de juicio político.

##### **b. ¿Cómo justificó su competencia el TEPJF?**

El TEPJF basó su competencia en un argumento simple. Según se sostiene en la sentencia, como los actores adujeron una violación a su derecho político a integrar un órgano jurisdiccional, ello era suficiente para conocer y resolver el asunto. Ello a partir de una jurisprudencia propia del año dos mil nueve, con la clave 3/2009 y de rubro "COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS".

Lo interesante de las consideraciones del TEPJF se expresan más adelante. Se afirma categóricamente que la competencia se surte a su favor, porque de la normativa constitucional y legal se advierte **la inexistencia** de un medio de impugnación idóneo para controvertir los actos impugnados.

Así, en primer lugar, analiza la ley procesal electoral local, que si bien regula un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, éste no es procedente para impugnar actos del Congreso local.

Analicemos estos dos primeros argumentos del TEPJF. En primer lugar, se afirma competente para conocer con un argumento por demás simple: los actores aducen una vulneración a su derecho político de integrar un órgano jurisdiccional.

Es simple, porque, entonces, la competencia se actualiza con motivo de las afirmaciones de los actores; así, siempre que una persona aduzca la vulneración a un derecho de ese tipo, entonces el TEPJF será competente para conocer de cualquier resolución o acto.

Sin embargo, ese criterio simple es contrario a la jurisprudencia del TEPJF, por la cual estableció que las sanciones impuestas en procedimientos de responsabilidad administrativa no son de naturaleza electoral y, en consecuencia, no se pueden controvertir a través de los medios de impugnación en la materia.<sup>236</sup>

Esa jurisprudencia se sustenta en que, con independencia de posibles afectaciones a los derechos políticos de ciertos servidores públicos de elección popular, con motivo de un procedimiento de responsabilidad administrativa, ello no actualiza en automático la procedencia de los medios de impugnación electorales ni la competencia del TEPJF.

---

<sup>236</sup> Jurisprudencia 16/2013, “**RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. LAS SANCIONES IMPUESTAS EN ESOS PROCEDIMIENTOS, NO SON DE NATURALEZA ELECTORAL**”.

Entonces, ¿cómo se explica que, en un caso, el TEPJF sí es competente y los medios de impugnación electorales son procedentes, pero, en otros casos, ello no es así, a pesar de que se aduzca una vulneración a los derechos políticos?

El segundo argumento simple es que, como no existe medio de impugnación para conocer de actos como los impugnados en ese asunto, entonces por exclusión y reducción de competencia, el TEPJF es competente.

Esto significa que, si en ningún caso existe un medio de impugnación para controvertir tal resolución o acto, la competencia para conocer y resolver se actualizará de inmediato a favor del TEPJF.

¿Eso puede ser correcto? Desde nuestra perspectiva, no. La competencia se actualiza por estar previsto en la normativa correspondiente. En ese sentido, si un acto no puede ser controvertido ante un órgano y a través de un medio de impugnación, no puede significar un argumento válido para asumir competencia por el sólo hecho de que nadie más es competente.

Y, finalmente, un argumento adicional pero relacionado con esto último, consiste en que el TEPJF determinó que un medio de impugnación previsto en una ley local, cuya competencia para conocer y resolver es de un tribunal estatal, resulta improcedente para controvertir ciertos actos o resoluciones.

Empero, si ese juicio estatal es de la competencia del tribunal electoral local, entonces a éste corresponde inicialmente decidir si resulta o no procedente para controvertir un acto del Congreso.

¿Por qué el TEPJF se arroga la facultad para decidir sobre la procedencia de un medio de impugnación local? Solamente está facultado para decidir sobre sus medios de impugnación, salvo que actúe en plenitud de jurisdicción, caso en el cual asume la función del órgano competente para resolver.

Desde esta perspectiva, es evidente que el TEPJF no podía decidir sobre la procedencia del medio de impugnación estatal, para controvertir los actos del Congreso local.

En la sentencia, el TEPJF agrega que, el resultado del juicio político, en caso de ser desfavorable a los actores, podía implicar la destitución del cargo y eso afectaría la integración del tribunal local.

Este argumento tampoco es favorable en la argumentación del TEPJF y mucho menos para justificar su competencia.

En los párrafos anteriores se explica que el TEPJF justificó su competencia en la supuesta vulneración a los derechos políticos de los actores de integrar un órgano. Esto, en determinado momento, puede comprender el supuesto de procedencia previsto en el artículo 79, párrafo 2, de la LGSMIME, el cual prevé la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuando el actor aduzca una violación a su derecho a integrar una autoridad electoral.

Si la competencia se justificó por el derecho involucrado, ¿cómo se pasa a la actualización de la competencia por ese supuesto a la competencia por la posibilidad de afectar la integración del órgano?

Es decir, ¿qué tutela el TEPJF: un derecho o la integración de los órganos? Según el propio órgano jurisdiccional, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, además de tutelar el derecho de integrar autoridades electorales, también es útil para tutelar los principios de independencia y autonomía de los tribunales electorales.

Ahora, ¿por qué el TEPJF no analizó si había otro medio, ajeno a los electorales, por el cual se pudieran controvertir actos y resoluciones vinculadas con un juicio político?

¿Acaso el TEPJF desconoce los criterios emitidos por la SCJN en controversias constitucionales, los cuales le son obligatorios? O bien, ¿acaso los conoce, pero, a pesar de ello, supone que cuando se trate de juicios políticos en contra de autoridades electorales, la competencia se surte a su favor?

Lo único que hizo el TEPJF para justificar su competencia fue descartar la existencia de otro medio de impugnación electoral y aducir que estaba involucrado un derecho político.

Pero, como ya se analizó, ello era insuficiente. En todo caso, el TEPJF debió analizar por qué la controversia constitucional, de la competencia de la SCJN, en el cual se han conocido temas sobre juicio político, también resulta improcedente en ese asunto.

Si bien en la sentencia analiza ciertas causales de improcedencia vinculadas con posible competencia de la SCJN, lo hace a partir de que los actores solicitaban la inaplicación de diversos artículos de la ley de responsabilidad estatal.

Esa causal se descartó, porque el TEPJF sí puede inaplicar, de ahí que no se trataba de un ejercicio de control abstracto de la competencia de la SCJN en vía acción de inconstitucionalidad.

### **c. ¿Qué se resolvió en el fondo del asunto?**

La controversia se delimitó en establecer qué órgano legislativo era competente para conocer sobre el juicio político instaurado en contra de los magistrados del Tribunal Electoral de Quintana Roo.

Como se observa, el debate en modo alguno era secundario ni accesorio, debido a lo cual se pueda pensar que el TEPJF era competente para resolver esa problemática.

Por el contrario, el tema era precisamente quién debía conocer y resolver sobre un juicio político, lo cual ya tenía inmerso decidir sobre un aspecto propio de ese tipo de responsabilidad.

Al respecto, el TEPJF consideró fundados los argumentos de los magistrados locales y, en consecuencia, revocó los actos atribuidos a la Comisión de Justicia y al Pleno del Congreso del Estado de Quintana Roo.

Con base en una interpretación sistemática de los artículos 110 y 116, fracción IV, inciso c), ambos de la CPEUM; 105 de la LGIPE y 49 de la Constitución de Quintana Roo, el TEPJF concluyó lo siguiente:

- Los tribunales electorales estatales poseen autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones, por lo que no pueden ser interferidos por autoridades o poderes de la entidad.
- Como garantía de su independencia, su nombramiento corresponde al Senado, es decir, una autoridad federal y no estatal.
- Las magistraturas electorales locales sí pueden ser sujetos de juicio político, pero es competente el Congreso de la Unión, porque esos servidores están contemplados en el artículo 110 de la CPEUM.

Con independencia de si el TEPJF decidió correctamente el fondo de la controversia, lo cierto es que incurre en el mismo error.

Efectivamente. El TEPJF revocó los actos del Congreso de Quintana Roo al considerar la incompetencia de éste para instaurar juicio político en contra de los magistrados electorales de esa entidad.

Empero, el TEPJF también es incompetente para emitir esa determinación, porque la materia de controversia estaba relacionada con actos emitidos en juicio político, respecto de los cuales carece de competencia, en tanto el órgano jurisdiccional competente para conocer y resolver ese tipo de asuntos es la SCJN, en vía de controversia constitucional como se ha explicado.

Por tanto, el TEPJF incurre en el mismo vicio. Así, un acto emitido por una autoridad incompetente fue revocado por otra autoridad incompetente.

#### d. El asunto llegó a la SCJN

La historia de este asunto no concluyó con la sentencia del TEPJF. Como era de esperar, el Congreso de Quintana Roo consideró afectada su competencia para instaurar juicio político en contra de los magistrados electorales de la entidad.

Por ello, presentó demanda de controversia constitucional<sup>237</sup>, con la esperanza de que la SCJN definiera si el TEPJF había vulnerado la competencia del Congreso de Quintana Roo y, de ser así, se restableciera el orden constitucional.

Para lograr su cometido, el Congreso de Quintana Roo expuso, esencialmente, que:

- El TEPJF no es competente para decidir, en un juicio para la protección de los derechos político-electorales, cualquier aspecto sobre responsabilidad política atribuida a los magistrados electorales de Quintana Roo, porque no es materia electoral.
- Le ocasiona una afectación a su competencia, al considerar que es el Congreso de la Unión el competente.

Al igual que en otros casos, ya explicados en este trabajo, la SCJN perdió la oportunidad de emitir un pronunciamiento sobre la competencia para conocer ciertos actos y resoluciones entre el Alto Tribunal y la SCJN<sup>238</sup>.

---

<sup>237</sup> Controversia constitucional 212/2017, resuelta el 5 de septiembre de 2018.

<sup>238</sup> En ese sentido, es preciso señalar que en la aludida controversia constitucional 212/2017, el Ministro José Ramón Cossío Díaz, como instructor del procedimiento, determinó la admisión de dicho asunto mediante auto de once de julio de dos mil diecisiete, y expresó para tal efecto los razonamientos que a continuación se transcriben:

“(…) El promovente en su escrito inicial de demanda refiere esencialmente como conceptos de invalidez lo siguiente:

‘En el asunto que nos ocupa se plantean dos conceptos de agravio, por un lado la violación a las disposiciones constitucionales y legales respecto de la procedencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano por no tratarse de materia electoral sino de un juicio político como lo ha sostenido la propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las ejecutorias SUP-JDC-336/2007, SUP-JDC-34/2011, SUP-JDC-589/2011.

El segundo concepto de agravio radica en la invasión de competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al inaplicar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, así como la Ley de Responsabilidades de los

---

Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo, la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Quintana Roo y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para poder realizar un control político el cual tiene las características de: a) responde a un criterio de oportunidad política, b) controlan actos y personas no leyes, c) surgen de la misma voluntad política del órgano que controla y d) el resultado es una sanción de control político que es la destitución o inhabilitación del cargo; y determinar que el Congreso de la Unión es quien debe conocer del juicio político tratándose de los magistrados electorales de las entidades federativas, invadiendo con ello la facultad soberana del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, sin que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tenga atribuciones constitucionales o legales para ello. [...]

En ese tenor, al tener la facultad el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo para conocer del juicio político que se presente en contra de los Magistrados del Tribunal Electoral de dicha entidad, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **invadió la esfera de competencia del referido Poder e inaplicó de forma tácita los ordenamientos constitucional y legal que regulan la sustanciación del Juicio Político, transgrediendo la facultad soberana del Congreso local al establecer a través de ejecutoria su incompetencia. [...]**”.

(Lo subrayado es propio)

De lo anterior, se advierte que el actor presenta este medio de control constitucional con el objeto de controvertir la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-JDC-259/2017 y sus acumulados, al estimar, esencialmente, que mediante la referida resolución:

- Se invade la esfera de atribuciones del Congreso de Quintana Roo al pronunciarse en un Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano respecto de un asunto, que en su concepto, es de naturaleza política y no así electoral;
- Se inaplican tácitamente diversas disposiciones estatales al determinar que quien debe conocer del juicio político, tratándose de los magistrados electorales de Quintana Roo, es el Congreso de la Unión y no así el Congreso de la entidad; lo que a juicio del actor, transgrede las facultades que le corresponden, sin que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tenga atribuciones constitucionales o legales para emitir dicho pronunciamiento.

Al respecto, cabe señalar que si bien ha sido criterio de este Alto Tribunal que la controversia constitucional no es la vía idónea para impugnar resoluciones jurisdiccionales, lo cierto es que también ha determinado considerar como excepción a esa regla de improcedencia cuando en el asunto, la cuestión a dilucidar verse respecto a la vulneración del ámbito competencial o atribuciones de un órgano originario del Estado; esto último, de conformidad con la jurisprudencia siguiente:

**‘CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO. (...)**

En el caso, la referida excepción se actualiza al plantearse un conflicto competencial, ya que el actor aduce que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver lo relativo a la autoridad facultada para conocer de los asuntos de responsabilidad de los magistrados electorales de la entidad, emitió un pronunciamiento que no era de su competencia; determinación que además, en su concepto, vulnera las atribuciones del Congreso de Quintana Roo.

Ahora bien, por otra parte, este Alto Tribunal ha sostenido los criterios que se deben de seguir para considerar que la controversia no se inscribe en la materia electoral, los cuales se encuentran contenidos en la siguiente jurisprudencia:

**‘MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. (...)**

Bajo esa tesitura, se advierte que, a juicio del actor, el acto impugnado no tiene naturaleza electoral, pues aduce que la materia de la sentencia controvertida es de control político, al dilucidarse sobre la autoridad facultada para conocer del procedimiento de responsabilidad de los Magistrados Electorales

Recordemos un poco lo analizado en este apartado. Hemos señalado que en materia de juicio político, existe un medio de control reconocido por la SCJN para conocer y resolver actos y resoluciones emitidos en procedimientos de responsabilidad política: la controversia constitucional.

Asimismo, se ha precisado que ese medio de control constitucional es de la competencia exclusiva de la SCJN y está previsto para resolver conflictos entre órganos, entidades y poderes, por la posible invasión de competencia entre ellos.

De esta manera, solo la SCJN puede conocer, mediante controversia constitucional, sobre actos y resoluciones emitidos en procedimientos de juicio político.

Entonces, ¿qué sucedió con la sentencia emitida por el TEPJF en un procedimiento de juicio político instaurado en contra de magistrados electorales del estado de Quintana Roo?

Justo por eso, el primer concepto de agravio expresado por el Congreso de Quintana Roo tiene sentido. Ello, porque cuestionaba directamente que el TEPJF pudiera conocer en juicio ciudadano actos vinculados con un juicio político. Esto, en tanto la vía era la controversia constitucional ante la SCJN

El segundo concepto de agravio, es decir, si correspondía o no al Congreso de Quintana Roo el procedimiento de responsabilidad política en contra de magistrados electorales de esa entidad, es ya debatible.

No obstante, hay un planteamiento que el Congreso de Quintana Roo no expuso. Asimismo, el TEPJF no analizó en la sentencia impugnada. Y, por supuesto, la SCJN no advirtió o no lo quiso hacer.

---

de Quintana Roo; y afirma que el procedimiento de juicio político correspondiente a dichos funcionarios, es competencia del Poder Legislativo local.

Conforme lo anterior, lo conducente es **admitir a trámite** el escrito inicial respecto del cual se provee, (...)"

Ese planteamiento es, desde luego, la posible vulneración de la competencia de la SCJN, por una sentencia emitida por el TEPJF.

Detrás del planteamiento expuesto por el Congreso de Quintana Roo, relacionado con la vulneración a su competencia, está una situación irregular que nuevamente la SCJN prefirió no analizar.

Como se ha mencionado, lo primero que debió hacer la SCJN es determinar sobre su competencia.

Así, al advertir que el TEPJF conocía de actos vinculados con un juicio político, debió advertir si se invadía la competencia jurisdiccional de la SCJN para analizar actos y resoluciones vinculados con ese procedimiento.

Empero, la SCJN perdió esa oportunidad y determinó, de manera simple, que la controversia constitucional es improcedente contra actos emitidos por el TEPJF, porque sus resoluciones son definitivas e inatacables (lo cual ya también fue analizado en este trabajo).

Así, en dos párrafos la Primera Sala de la SCJN decidió que no podía analizar la sentencia del TEPJF.

Entonces, ¿jamás se podrá saber si el TEPJF invadió el ámbito de competencia de la SCJN? Claro, el Congreso de Quintana no le interesaba mucho saber si se afectaba la competencia del Alto Tribunal, sino sus facultades para instaurar juicio político a servidores públicos estatales,

Sin embargo, sí debía interesar a la SCJN en verificar si otro órgano, en este caso, el TEPJF, había o no vulnerado su competencia para conocer y resolver sobre ciertos actos.

Ha sido persistente la negativa de la SCJN a conocer posibles vulneraciones a su competencia por parte del TEPJF. Es verdad, existen fundamentos normativos que puedan justificar las resoluciones del Alto Tribunal.

Empero, también hay argumentos para que la SCJN conozca de sentencias del TEPJF, en las cuales se haya excedido de su competencia constitucional y legal, al grado de invadir atribuciones del máximo órgano jurisdiccional del país.

Así, como en otros casos ya explicados en este trabajo, la SCJN es el máximo intérprete de la CPEUM. Asimismo, es el tribunal cúspide en la organización del PJF.

Las sentencias de la SCJN vinculan a todos los órganos, inclusive al TEPJF, el cual tiene una competencia estrecha o limitada, porque está restringida al ámbito electoral. Por tanto, cuando sea necesario definir esa área del Derecho, corresponde al Alto Tribunal decidir qué es y qué no es materia electoral.

Permitir al TEPJF ser quien defina de manera exclusiva a la materia electoral y con ello determinar su competencia, puede ocasionar, tal como ha sucedido, que existan sentencias invasoras de las facultades de la SCJN, como es establecer qué órgano legislativo es competente para resolver un juicio político instaurado en contra de magistrados electorales.

¿Por qué la SCJN no ha querido establecer una limitación a la competencia del TEPJF? Tal vez sea por una simple cordialidad entre instituciones y no hacer ver que ese segundo órgano jurisdiccional se ha equivocado en ciertas resoluciones, a pesar de que se ostente como tribunal constitucional.

Sin embargo, el principal propósito de la SCJN, como auténtico tribunal constitucional, es dar unidad y coherencia al sistema jurídico, para lo cual debe definir en última instancia cuál es el ámbito competencial de todos los órganos del Estado mexicano.

No decidir sobre la constitucionalidad de una sentencia, bajo el argumento de que la CPEUM otorga a las resoluciones del TEPJF la calidad de definitivas e inatacables, no puede hacer nugatoria la calidad de la SCJN de ser el máximo órgano jurisdiccional del país y, así, poder definir cuál es su competencia y si otro órgano la invadió.

Para tal propósito, en modo alguno se propone una actuación oficiosa de la SCJN. Pero, si un asunto es de su conocimiento, por ejemplo en vía de controversia constitucional, no puede dejar de analizar aspectos de orden público, como es la competencia, y que son evidentes.

En nuestro país no existen dos tribunales constitucionales; por tanto, es la SCJN el órgano jurisdiccional que debe decidir siempre sobre la unidad del sistema jurídico y la competencia que a cada órgano estatal le corresponde. Si tiene la oportunidad de hacerlo, cuando le es planteada una controversia, no debe huir de su papel de tribunal cúspide en el sistema judicial del país. Por el contrario, más allá de aspectos gramaticales contenidos en las normas constitucionales y legales, debe ejercer su papel de máximo intérprete y ser quien defina en última instancia situaciones que son límite en las actuaciones de otros órganos.

#### **e. Si se presenta una segunda oportunidad, no la desperdicia**

La historia del juicio político en el estado de Quintana Roo, especialmente en lo relativo a la posibilidad de instaurarlo en contra de las magistraturas del Tribunal Electoral de esa entidad federativa, no culminó con la sentencia del TEPJF ni mucho menos cuando se desechó la demanda de controversia constitucional.

En julio de 2017 se publicó en el periódico oficial del estado de Quintana Roo un decreto por el cual se reformó el artículo 160, fracción I, de la Constitución local. Ese decreto fue impugnado por el PAN porque, en su concepto, era inconstitucional que en ese precepto no se incluyera a las magistraturas electorales estatales, como sujetos de responsabilidad política ante el congreso estatal.

En su momento, la SCJN solicitó la opinión especializada<sup>239</sup> del TEPJF, tal como se permite al ministro instructor en la LR105. Al respecto, el órgano jurisdiccional electoral prácticamente reiteró lo resuelto en el juicio para la protección de los

---

<sup>239</sup> Consultar la opinión emitida con la clave SUP-OP-29/2017 del índice de la Sala Superior del TEPJF.

derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-259/2017, del cual ya se ha tratado.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad<sup>240</sup>, la SCJN declaró infundados los conceptos de invalidez expuestos por el PAN, con base en lo siguiente:

- Las magistraturas electorales de las entidades federativas sí están en los sujetos de juicio político, según lo dispone el artículo 110 de la CPEUM, al estar incluidos en la porción normativa "... miembros de los organismos a los que las Constituciones locales les otorgue autonomía".
- Las entidades federativas gozan de libertad de configuración normativa para determinar si las magistraturas electorales locales, pueden o no ser sujetos de responsabilidad política. Esto, porque en la CPEUM no existe un mandato expreso que imponga a los congresos estatales un listado sobre los funcionarios locales susceptibles de enfrentar juicio político.

Respecto de esta sentencia, es importante el voto concurrente del ministro Eduardo Medina Mora, quien consideraba que el artículo 160, fracción I, de la Constitución de Quintana Roo no era de materia electoral, a pesar de no contener ni señalar como sujetos de responsabilidad política a las magistraturas electorales estatales.

Eso es fundamental, porque si ese artículo no era electoral, entonces cuando el TEPJF conoció y resolvió sobre la competencia del Congreso estatal para instaurar juicio político contra los magistrados electorales, actuó indebidamente.

Se insiste, la competencia del TEPJF debe derivar del texto constitucional y legal correspondiente. No puede provenir en razón de quién sea el actor. Si, en el caso, el TEPJF adujo en la sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-256/2017, su competencia porque los actores eran magistrados electorales, entonces desconoció la naturaleza de la norma que, en ese momento, se cuestionaba. Y, como sostuvo el ministro Eduardo Medina Mora, ese precepto no era de materia electoral.

---

<sup>240</sup> Acción de inconstitucionalidad 86/2017.

También resulta relevante el cuestionamiento que hizo en su voto concurrente el ministro José Ramón Cossío Díaz, respecto a cuál era el tema fundamental por resolver en esa acción de inconstitucionalidad. En su concepto, el cuestionamiento era si las legislaturas locales pueden suprimir ciertos cargos públicos de ser sujetos de responsabilidad política.

Igualmente tiene relevancia el voto concurrente del ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien sostuvo que era necesario atender los razonamientos del TEPJF al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-256/2017, en el sentido de si el Congreso de Quintana Roo era competente para someter a juicio político a las magistraturas electorales locales.

En su concepto, sólo de esa manera era posible definir si el Congreso de Quintana Roo podía o no válidamente excluir de la normativa local a las magistraturas electorales locales.

Sin embargo, es importante abordar un tema central. Se insiste, tal como se afirmó en párrafos anteriores, el tema en este apartado no es definir quién debe conocer de la responsabilidad política de las magistraturas electorales locales, es decir, si debe ser el Congreso de la Unión, como sostuvo el TEPJF, o bien alguna otra autoridad estatal.

No, el tema central en este apartado, -el cual no ha sido abordado en las sentencias citadas-, es determinar quién es el órgano jurisdiccional competente para conocer y resolver actos y resoluciones vinculados con juicios políticos instaurados en contra de funcionarios electorales locales.

Se insiste, la amplia doctrina judicial de la SCJN y su jurisprudencia señalan con claridad que es el Alto Tribunal en vía de controversia constitucional, la que debe conocer y resolver sobre actos y resoluciones emitidos en juicio político. Entonces, ¿por qué no se ha cuestionado la competencia del TEPJF cuando conoció ese tema?

Así, cuando la SCJN conoció de la acción de inconstitucionalidad en comento tuvo una segunda oportunidad para definir su competencia. Si bien, en ese medio de control constitucional, no era concepto de invalidez ante quién se debían impugnar ciertos actos y resoluciones, nada sujetaba al Alto Tribunal para emitir un razonamiento, a manera de *obiter dicta*, relativo a que los actos y resoluciones vinculados con el juicio político debían ser analizadas y resueltas por la SCJN en vía de controversia constitucional.

No resolver esto, nuevamente ocasiona la creación de dos ámbitos competenciales y un desorden en el sistema jurídico mexicano. Ello, porque todos los servidores públicos que sean sujeto a juicio político, podrán acudir a la SCJN, en vía de controversia constitucional, a impugnar los correspondientes actos y resoluciones.

Ah, pero si se trata de funcionarios electorales, de conformidad con el criterio del TEPJF, éste será competente para conocer de los actos y resoluciones vinculados con juicios políticos instaurados en contra de consejeros y magistrados de las autoridades comiciales.

Sin embargo, no le correspondía al TEPJF decidir sobre ello, sino que debió ser la SCJN la que determinara que, mediante una nueva reflexión, un cambio de criterio, una interpretación del ordenamiento constitucional y legal, se llegaba a la conclusión que ciertos actos y resoluciones vinculados con el juicio político de funcionarios electorales, serán del conocimiento del TEPJF.

Ello, porque solo la SCJN puede decidir en qué casos su doctrina judicial y su jurisprudencia tienen supuestos de excepción. No puede el TEPJF señalar si la controversia constitucional es procedente o no para funcionarios electorales.

Imaginemos el supuesto siguiente. Un magistrado electoral acude a la SCJN, vía controversia constitucional, a impugnar los actos y resoluciones emitidos en un juicio político instaurado en su contra.

¿Esa controversia constitucional debe ser improcedente, porque el TEPJF ya definió que es competente para conocer y resolver ese tipo de asuntos? ¿Acaso la SCJN

está sujeta a las resoluciones y sentencias del TEPJF? o, ¿Cómo podría justificar que su amplia doctrina judicial y jurisprudencial en materia de juicio político, no resulta aplicable para los funcionarios electorales, a partir de lo dispuesto en el artículo 79, párrafo 2, de la LGSMIME?

Sin duda, la SCJN ha tenido la oportunidad de emitir pronunciamientos que diluciden un problema que actualmente está presente. Al no hacerlo, deja que sea el TEPJF quien fije su competencia y, como en estos casos, excluye a la SCJN de un campo en el cual ya había definido no sólo su atribución para conocer sobre ciertos actos emitidos en juicio político, sino también la vía para hacerlo.

#### **IV. CÓMO EL TEPJF CONOCE DE CONFLICTOS PRESUPUESTALES ENTRE ÓRGANOS E INVADE ATRIBUCIONES DE LA SCJN EN MATERIA DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES.**

##### **1. A manera de introducción.**

En este trabajo hemos analizado medios de control constitucional como el amparo y las acciones de inconstitucionalidad. En ambos casos hemos señalado cómo el TEPJF ha ignorado, por no decir desconocido, la jurisprudencia de la SCJN respecto a la competencia y medios para conocer determinados asuntos.

Asimismo, de manera tangencial se ha analizado ciertos aspectos de la controversia constitucional como mecanismo de control en el ámbito del juicio político.

Sin embargo, en este apartado se analizará la controversia constitucional más a fondo, para especificar por qué es el instrumento idóneo para conocer y resolver un nuevo tipo de conflictos de los cuales ha conocido el TEPJF, los cuales antes de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2021 la SCJN se rehusaba a conocer y que, con motivo de dicha reforma, tendrá que emitir nuevos planteamientos.

En concreto, hacemos alusión a los casos en los cuales institutos y tribunales locales han demandado a los congresos y ejecutivos estatales, por la falta o la poca distribución de recursos a fin de cumplir las funciones electorales encomendadas a esos órganos.

Tal vez el TEPJF se había visto en la necesidad de conocer ese tipo de asuntos y ha asumido un activismo judicial en aras de garantizar el adecuado funcionamiento de las autoridades electorales de las entidades federativas.

Empero, eso ha sido precisamente con motivo de un activismo judicial carente de sustento normativo. En cambio, la SCJN, a pesar de tener la base jurídica para poder actuar, se ha limitado a determinados aspectos legales que, lejos de

garantizar una impartición de justicia completa, ha ocasionado la necesidad de acudir a otras instancias a fin de ser escuchadas.

## 2. Antecedentes

Falta acuerdo en torno a los antecedentes de la controversia constitucional. Hay quien afirma que “se puede remontar al siglo XVIII cuando existió en Inglaterra un Comité del Consejo Privado del Rey, llamado *Lord Commissioners of Trade and Plantation*, que entre otros asuntos dirimía disputas surgidas entre partes ‘con motivo de linderos, jurisdicción o cualquier otra causa’”.<sup>241</sup>

Desde luego, tal afirmación no nos permite encontrar un antecedente directo de las controversias constitucionales, toda vez que los sistemas y familias jurídicas tanto de Inglaterra como de México resultan ser completamente distantes.

Por supuesto, el *Lord Commissioners* pudo ser un antecedente directo de las colonias inglesas en América, las cuales con el paso del tiempo formarían los Estados Unidos de América.

En este sentido, en la Constitución Política de los Estados Unidos de Norteamérica es posible hallar el primer antecedente continental<sup>242</sup> respecto a las controversias constitucionales, específicamente en el artículo III, sección 2, al disponer que:

**1. El Poder Judicial entenderá en todas las controversias**, tanto de derecho escrito como de equidad, que surjan como consecuencia de esta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los tratados celebrados o que se celebren bajo su autoridad; en todas las controversias que se relacionen con embajadores, otros ministros públicos y cónsules; en todas las controversias de la jurisdicción de almirantazgo y marítima; **en las controversias en que sean parte los Estados Unidos; en las controversias entre dos o más Estados, entre un Estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos de Estados diferentes, entre ciudadanos del mismo Estado que reclamen tierras en virtud de concesiones de diferentes Estados y entre un Estado o los ciudadanos del mismo y Estados, ciudadanos o súbditos extranjeros.**

---

<sup>241</sup> OJEDA PAULLADA, Pedro, “Las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad” en *Homenaje a Ignacio Burgoa Orihuela*, Porrúa, México, 2007, p. 315.

<sup>242</sup> “Esta garantía constitucional, también con antecedentes en la Constitución Federal de Estados Unidos (artículo III, sección 2),...” FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, Porrúa, México, 2007, p. 897. “En cuanto a los antecedentes de la controversia constitucional, claramente se ha advertido su origen en la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787.” SEPÚLVEDA I., Ricardo J., “Reflexiones sobre la controversia constitucional”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 23, número 23, México, 1999, p. 390.

2. En todos los casos relativos a embajadores, otros ministros públicos y cónsules, así como en aquellos en que sea parte un Estado, el Tribunal Supremo poseerá jurisdicción en única instancia. En todos los demás casos que antes se mencionaron el Tribunal Supremo conocerá en apelación, tanto del derecho como de los hechos, con las excepciones y con arreglo a la reglamentación que formule el Congreso.

3. Todos los delitos serán juzgados por medio de un jurado excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales, y el juicio de que se habla tendrá lugar en el Estado en que el delito se haya cometido; pero cuando no se haya cometido dentro de los límites de ningún Estado, el juicio se celebrará en el lugar o lugares que el Congreso haya dispuesto por medio de una ley.

Sobre este artículo, resulta relevante precisar cuáles han sido los tipos de conflictos conocidos por la Corte Suprema estadounidense. Al respecto, se pueden clasificar tres etapas de controversias<sup>243</sup>:

**Primera etapa:** Este periodo abarca los primeros 70 años desde la emisión de la Constitución estadounidense. Periodo en el cual los conflictos eran sobre límites territoriales entre los estados.

**Segunda etapa.** Se trataron a conflictos por el agua, especialmente entre los estados del sur y del oeste.

**Tercera etapa.** En esta, los conflictos se diversificaron entre los estados. Así, las controversias han versado sobre restricciones comerciales, pagos de deudas, aspectos ambientales, cumplimientos de contratos.

Sobre estas etapas, es posible señalar que en todos la función principal que ha tenido la Corte Suprema estadounidense es resolver las disputas que afecten los intereses de las partes, para lo cual es indispensable la existencia de un daño actual o inminente, no meramente especulativo.<sup>244</sup>

También la Corte estadounidense ha establecido límites sobre las controversias que puede conocer, entre las cuales están las que abarquen las denominadas *political questions* o de aspectos políticos, es decir, aquellos asuntos que no deben ser dirimidos por los tribunales.

---

<sup>243</sup> COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *La controversia constitucional*, Porrúa, México, 2014, p. 32.

<sup>244</sup> *Idem*.

Entre esos asuntos están aquellos en los que las partes tengan un carácter eminentemente político, o bien porque la materia a resolver ostente esa naturaleza<sup>245</sup>.

Por supuesto, en modo alguno es posible tratar de ver en la Constitución estadounidense y en la doctrina judicial de la Corte Suprema de Norteamérica un catálogo igual o idéntico a los supuestos de procedencia de la controversia constitucional mexicana. Además, la CPEUM ha sufrido una cantidad considerable de reformas, que han permitido su actualización respecto a la realidad jurídica y política de nuestro tiempo.

Sin embargo, es evidente observar que en el precepto constitucional estadounidense están englobados los conflictos surgidos entre estados que, por su propia naturaleza, gozan de territorio, población, gobierno y atribuciones propias para ellos.

Esta circunstancia, que resulta ser consecuencia necesaria del nacimiento de los Estados Unidos de Norteamérica como una federación, hace posible la existencia de conflictos jurídicos entre los estados federados con motivo de invasión de competencias.

En cuanto a los orígenes en el sistema jurídico nacional, tampoco es claro cuando surge la institución en comento.

Para algunos, el primer antecedente se puede encontrar en la Constitución de Apatzingán, en la cual se previó en el artículo 107 la facultad del Supremo Congreso de resolver las dudas de hecho y de derecho sobre las facultades de las supremas corporaciones. Resultaba un modelo peculiar, porque era el órgano legislativo el que actuaba sobre una ley emitida por él mismo y resolvía mediante una nueva ley. Esto se alejaba, por supuesto, de un sistema jurisdiccional de resolución de controversias.<sup>246</sup>

---

<sup>245</sup> *Ibidem*, pp. 35-36

<sup>246</sup> *Ibidem*, pp. 59-60.

Hay quien considera que el origen de las controversias constitucionales en México se remonta hasta la “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, [pues] se estableció que la Corte Suprema de Justicia podía conocer de las diferencias entre dos estados de la Federación.”<sup>247</sup>

Es de llamar la atención que Las Leyes Constitucionales de 1836 contenían diversos aspectos sobre la existencia de un poder encargado de dirimir las controversias entre otros poderes.

Así, por ejemplo, el artículo 4 de las Bases Constitucionales de diciembre de 1836 estableció que habría un árbitro para que ningún poder rebase los límites de sus atribuciones.

Ese árbitro fue el Supremo Poder Conservador, el cual tenía la facultad para declarar la nulidad de leyes o decretos por ser contrarios a la Constitución, declarar la nulidad de actos del Ejecutivo o la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, así como sancionar las propuestas de reformas constitucionales.<sup>248</sup>

Vista desde esta perspectiva, el Supremo Poder Conservador se configuró como un auténtico tribunal constitucional a partir de sus facultades, en concreto, la posibilidad de declarar la nulidad de actos y leyes de los tres poderes tradicionales, siempre a petición de un poder.

Sin duda, eso es un antecedente relevante de las controversias constitucionales, porque en esos medios de control son los poderes, entre otros, de la federación y de los estados, quienes solicitan se analice la constitucionalidad de leyes y actos que conculquen las atribuciones, facultades y competencia de un poder con motivo de una intervención indebida de otro.

---

<sup>247</sup> SUÁREZ CAMACHO, Humberto y MORTERA DÍAZ, Antonio Rodrigo, “Reflexiones en torno a la controversia constitucional”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 17, Julio-Diciembre 2007, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 197

<sup>248</sup> COSSÍO DÍAZ, *La controversia...*, op cit., pp. 69-73

El siguiente antecedente lo podemos encontrar en las Bases Orgánicas de 1843, en el cual se estableció que correspondía al Congreso mediante una ley resolver las controversias de límites entre departamentos. Por su parte, se facultó a la Suprema Corte resolver las demandas de un departamento contra otro, o bien de los particulares contra un departamento. Finalmente, también competió a la Suprema Corte atender las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de una ley y hacer la declaración correspondiente.<sup>249</sup>

Otros autores sostienen que es la Constitución de 1857 en donde está el primer antecedente de las controversias constitucionales, porque en ésta ya se contemplaba a un órgano competente para resolver los conflictos entre entes u órganos de poder. Los artículos 97 y 98 de esta Constitución disponían lo siguiente:

Art. 97. Corresponde á los tribunales de la federación conocer

- I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.
- II. De las que versen sobre derecho marítimo.
- III. De aquellas en que la federación fuere parte.
- IV. **De las que se susciten entre dos o más Estados.**
- V. **De las que se susciten entre un Estado y uno ó más vecinos de otro**
- VI. De las del orden civil ó criminal que se susciten á consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.
- VII. De los casos concernientes á los agentes diplomáticos y cónsules.

Art. 98. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte.<sup>250</sup>

Es evidente que lo preceptuado en la Constitución de 1857 es sólo un esbozo de lo que hoy día son las controversias constitucionales, que atendió a garantizar la efectividad de los principios federales, la supremacía de la federación, el respeto por la “soberanía” de los Estados y el equilibrio entre los distintos niveles de gobierno.

Finalmente, algunos consideran que el auténtico antecedente de las controversias constitucionales está en el texto original de la Constitución de 1917.

---

<sup>249</sup> *Ibidem*, p. 76.

<sup>250</sup> Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del Congreso General Constituyente. 5 de febrero de 1857. Reproducción de la edición impresa en la Imprenta de Ignacio Cumplido en Calle de los rebeldes No. 2, 1857, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2007.

Para este grupo, “La controversia constitucional no fue contemplado en ella [Constitución de 1857]; es invención del Constituyente de Querétaro”<sup>251</sup>, en tanto la institución fue introducida desde 1917 “para dirimir los conflictos entre Estados, o entre poderes de un mismo Estado, respecto a la *constitucionalidad de sus actos*, o aquellos en que la Federación fuese parte”<sup>252</sup>.

Podemos decir, entonces, que las controversias constitucionales nacieron a la luz del espíritu del Constituyente de 1917, a fin de equilibrar la ya de por sí difícil relación entre Derecho y política.

Por lo tanto, las controversias constitucionales se tornaron en una herramienta de resolución de conflictos entre órganos políticos, originando con ello controversias de esta misma naturaleza.<sup>253</sup>

El texto original del artículo 105 constitucional, era el siguiente:

Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación fuese parte.

Sin lugar a duda se dibujó lo que vendría a ser con posterioridad nuestra actual regulación constitucional y legal de las controversias constitucionales. Desde luego, la Constitución de 1917 es el ordenamiento fundamental vigente de nuestro país, pero es hasta las reformas de 1994 cuando la controversia constitucional y la SCJN se consolidan como auténtico proceso constitucional, el primero, y como órgano máximo de control de la constitucionalidad, el segundo.

Al ser reformado el 105 constitucional en el año de 1994, la controversia constitucional tuvo, por vez primera, con independencia de cuándo podemos encontrar su primer antecedente, una auténtica efectividad.

---

<sup>251</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. El caso Tabasco*, Ed. Monte Alto, México, 1996, p. 4

<sup>252</sup> SEPÚLVEDA I., Ricardo J., *op. cit.*, p. 390

<sup>253</sup> OROZCO GÓMEZ, Miguel, *Procedimientos constitucionales: Controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad*, Porrúa, México, 2004, p. 37.

Los ordenamientos constitucionales mencionados con anterioridad a la Constitución de 1917 no tuvieron una regulación amplia ni establecieron los supuestos en los que era procedente la controversia constitucional. Por otra parte, nunca existió una legislación reglamentaria de los preceptos constitucionales.

Es hasta el año de 1994, con la reforma al artículo 105 constitucional, que el legislador ordinario se vio en la necesidad de expedir la LR105, relativo a las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, que tuviera como finalidad regular el proceso y procedimientos para la substanciación e instrucción de los procesos constitucionales en comento.

La reforma constitucional detalló los supuestos para la procedencia de la controversia constitucional, al tiempo que amplió a los entes legitimados para promoverla, se consideró no solo a la Federación, a los Estados y a los Poderes de éstos, sino también al entonces Distrito Federal y a sus órganos de gobierno, y se legitimó al núcleo de gobierno más pequeño, pero también al más importante, es decir, a los Municipios.

Con las hipótesis contenidas en la fracción I del artículo 105 constitucional, se hace posible la vigencia del sistema federal del país, pues prácticamente pueden promoverla todos los órganos de poder el Estado (Federación, el Poder Ejecutivo, el Congreso de la Unión o una de sus Cámaras, los Estados o alguno de sus Poderes, el Distrito Federal o uno de sus órganos de Poder y los Municipios), logrando con ello el cabal respecto de los ámbitos de competencia entre los distintos niveles de poder.

Luego, con la reforma constitucional publicada el 11 de marzo de 2021, se incluyeron como nuevos sujetos legitimados para su presentación a los organismos constitucionales autónomos de las entidades federativas. Cabe señalar, que la omisión previa de regular dicha hipótesis de procedencia servía de “sustento” a la SCJN para dejar de conocer los conflictos competenciales que se generaban respecto de dichos entes.

### 3. Definición de las controversias constitucionales

Lo primero por señalar es que las controversias constitucionales son un instrumento de control establecido expresamente en la CPEUM y de la competencia exclusiva de la SCJN.

De esta manera, es posible definir la controversia constitucional como un mecanismo de control, “a través del cual se protege de manera directa al texto fundamental en su apartado orgánico y las competencias asignadas a los órganos del Estado”<sup>254</sup>

Para entender este significado debemos recordar que tradicionalmente se ha considerado que un ordenamiento constitucional está compuesto, esencialmente, de dos grandes apartados. El primero es, por supuesto, el correspondiente al reconocimiento de una serie de derechos humanos en favor de las personas; comúnmente se le conoce como parte dogmática. El segundo es la denominada parte orgánica, porque regula la manera en cómo está organizado el Estado, los poderes que lo conforman y cuáles son los órganos establecidos constitucionalmente de manera expresa.

Entonces, cuando se define a las controversias constitucionales como un instrumento para proteger el apartado orgánico y las competencias constitucionales de los órganos del Estado, se debe entender que se trata de un mecanismo creado para garantizar la distribución de facultades, atribuciones y competencia establecida en la CPEUM respecto de ciertos órganos.

Los órganos corresponderán a la manera en cómo está concebido nuestro Estado. Así, se trata de una federación, conformado por estados autónomos<sup>255</sup> y, a su vez, estos últimos tiene como base el municipio<sup>256</sup>. Por tanto, existen tres niveles de

---

<sup>254</sup> MARTÍNEZ RAMÍREZ, Fabiola, “Controversia constitucional”, voz contenida en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (et al) (coordinadores), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, tomo I, Consejo de la Judicatura Federal, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014, p. 252.

<sup>255</sup> Artículo 40 de la CPEUM.

<sup>256</sup> Artículo 115 de la CPEUM.

gobierno, a saber: el federal, el estatal y el municipal. Con la mención especial de la existencia de Ciudad de México, el cual que está comprendido en el nivel estatal de organización

A cada uno de esos tres niveles corresponden ciertos poderes, como son los de la Unión, para el caso de asuntos de la competencia federal; los estatales y de Ciudad de México<sup>257</sup>, así como el de los ayuntamientos para el caso de los municipios.

Los Poderes de la Unión son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial<sup>258</sup>. Esa misma división del poder corresponde para cada una de las entidades federativas<sup>259</sup>. En cuanto a los municipios, su órgano de gobierno es el ayuntamiento.

Con esa precisión, es posible proporcionar una definición adicional sobre las controversias constitucionales, consistente en el “procedimiento de control de la regularidad constitucional para resolver conflictos que se susciten entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) respecto a la nulidad de normas generales o actos de autoridad [...]”<sup>260</sup>.

A pesar de ser una definición adecuada, lo cierto es que también es incompleta. Esto, porque en términos del artículo 105, fracción I, de la CPEUM, los conflictos por invasión de atribuciones se pueden presentar no sólo entre los distintos niveles de gobierno, esto es la federación, los estados y los municipios.

Antes bien, el citado precepto constitucional contempla la posibilidad de ese tipo de conflictos entre los denominados órganos constitucionales autónomos, como pueden ser el Banco Nacional de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Acceso a la Información, el Instituto Nacional Electoral, por señalar algunos.

---

<sup>257</sup> Artículo 41 de la CPEUM.

<sup>258</sup> Artículo 49 de la CPEUM.

<sup>259</sup> Artículo 116 de la CPEUM.

<sup>260</sup> SOTO FLORES, Armando Guadalupe, “La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad como medios de control de la Constitución”, en SOTO FLORES, Armando (coordinador), *Derecho Procesal Constitucional*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, p. 157.

Entonces, la definición antes proporcionada, aunque nos permite entender de manera general quiénes pueden estar involucrados en las controversias constitucionales, así como el objeto de estudio en ese medio de control, resulta insuficiente.

En esta misma tónica, se ha tratado de definir a las controversias constitucionales como “los procesos previstos en la fracción I del artículo 105 constitucional que tienen como principal función permitir a la Suprema Corte de Justicia la resolución de, primordialmente, los conflictos de constitucionalidad o de legalidad surgidos de las distribuciones competenciales llevadas a cabo a través del sistema federal o del principio de división de poderes.”<sup>261</sup>

Esta definición, a diferencia de la anterior, es complementada por el propio autor al señalar que la definición se debe observar en sentido amplio, porque el objeto de estudio en una controversia constitucional no sólo versa sobre la división de poderes entre los órganos ejecutivos, legislativos y judiciales, sino también con otros órganos estatales, en concreto, los denominados autónomos.<sup>262</sup>

Por supuesto, la definición es más completa. Sin embargo, llama la atención una peculiaridad. El autor señala que las controversias constitucionales tienen una naturaleza dual, porque si bien su objeto está vinculado necesariamente con aspectos de naturaleza constitucional, también es posible abordar cuestiones de legalidad.

Sin embargo, dado que la definición en comento se dio previamente a la reforma constitucional de este año, se presenta la duda de si aquella podría acotarse a aspectos de constitucionalidad. Ello, en virtud de que la aludida reforma constitucional restringió totalmente la procedencia en relación con aspectos de legalidad, al establecerse que *“en las controversias constitucionales únicamente podrán hacerse valer violaciones a la Constitución Federal”*.

---

<sup>261</sup> COSSIO DÍAZ, José Ramón, *La controversia constitucional*, Porrúa, México, 2014, p. 1

<sup>262</sup> <sup>262</sup> *Idem*, nota 2 a pie de página.

En efecto, la anterior previsión del artículo 105, fracción I, da lugar a concluir, haciendo una interpretación a *contrario sensu*, que entonces en dichos medios de control constitucional no resulta válido presentar alegaciones de mera legalidad.

Con base en esto, se podría afirmar que los planteamientos de legalidad en modo alguno pueden ser motivo de un estudio de fondo en las controversias constitucionales. Empero, en cada caso se deberá observar si una afectación que sea aparentemente de mera legalidad, en realidad está relacionada con una violación a la competencia prevista directamente en la CPEUM. En ese caso, se debe analizar el fondo.

Otras perspectivas se enfocan en la naturaleza de la controversia constitucional, para definirla como “un juicio federal, planteado entre órganos públicos, en virtud del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación examina la constitucionalidad de las normas generales o actos de autoridad emitidos por el sujeto demandado, con base en los conceptos de invalidez expresados por el actor”<sup>263</sup>

La definición contempla el objeto de estudio de las controversias constitucionales normas generales o actos de autoridad, los sujetos que la pueden promover y el órgano competente para resolverla.

Sin embargo, no es la definición más idónea, toda vez que por órganos públicos se puede entender entes que incluso no podrían estar legitimados para accionar, por ejemplo, los órganos descentralizados. Ahora bien, el examen de la constitucionalidad de normas generales y actos es motivo de otro tipo de juicios (amparo), lo cual no permite hacer una distinción clara entre los objetos de estudio de uno y de otro.

En el mismo sentido sobre la naturaleza de la controversia constitucional, se le trata de definir como “un juicio entre poderes u órganos que gozan de autoridad, cuando

---

<sup>263</sup> BALTAZAR ROBLES, Germán E., *Controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad*, Ángel Editor, México, 2002, p. 45.

hacen uso de su autonomía, ejercen las facultades o atribuciones que les han sido confiadas u otorgadas”<sup>264</sup>

Desde luego, por el simple contenido de esta definición, no la consideramos suficiente.

La controversia constitucional implica el estudio de ámbitos de atribución y competencia entre órganos de poder, pero nuevamente el espectro es demasiado amplió, porque no se precisa quiénes o qué son los órganos de poder, además que la definición sólo comprende a los entes que pudieran promover, sin hacer alusión a demás elementos que son características de las controversias constitucionales.

Finalmente, sobre la naturaleza de juicio de las controversias constitucionales, se afirma que tiene esa calidad porque “existe una demanda, una contestación a la misma, un periodo probatorio, y conclusivo del proceso. Además, las partes participan de manera activa en el mismo, dando como resultado la aplicación de diversos principios procesales como el dispositivo.”<sup>265</sup>

Con base en las definiciones anteriores, es posible formular una definición propia. Así, las controversias constitucionales son los procesos de control de la CPEUM, seguidos en forma de juicio ante la SCJN, que tienen por objeto dirimir conflictos surgidos entre los entes, órganos y poderes previstos en la fracción I, artículo 105, de la CPEUM, quienes a su vez tienen legitimación activa para promover, con motivo de normas generales o actos que invadan las atribuciones, facultades, ámbitos o competencias respectivas de los mismos.

---

<sup>264</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. El caso Tabasco*, Ed. Monte Alto, México, 1996, p. 9

<sup>265</sup> SUÁREZ CAMACHO, Humberto y MORTERA DÍAZ, Antonio Rodrigo, “Reflexiones en torno a la controversia constitucional”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 17, Julio-Diciembre 2007, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, p. 196.

#### 4. Distintos tipos de conflictos en las controversias constitucionales

En este apartado exponemos las clasificaciones que se pueden presentar en torno a los conflictos entre los entes, poderes y órganos señalados en el artículo 105, fracción I, de la CPEUM.

##### a. Controversias internas y externas<sup>266</sup>

**Las internas** se dan entre poderes de un mismo ente, es decir, al interior de la federación, en una entidad federativa o de Ciudad de México.

A manera de ejemplo, en la federación pueden entrar en conflicto con el Congreso de la Unión, alguna de sus Cámaras o su comisión Permanente. En las entidades federativas, el poder ejecutivo contra el legislativo o judicial.

**Serán externas** las que se susciten entre la federación, los estados y los municipios. Es decir, en forma de ejemplo, el ejecutivo federal y un legislativo estatal. O bien, el legislativo federal y un ejecutivo local.

Las controversias externas, a su vez, son clasificadas en:

Horizontales, esto es, entre órganos del mismo nivel de descentralización política: estado contra estado o un municipio de un estado contra otro de distinta entidad federativa.

Verticales, las cuales se suscitan entre entidades de un nivel diferente de la organización política, por ejemplo, la federación contra un estado o un municipio, o bien un estado contra un municipio de la misma entidad o de otro estado.

Esta clasificación solamente atiende a los posibles órganos involucrados. Por tanto, es posible denominarla clasificación subjetiva, porque para determinar qué tipo de

---

<sup>266</sup> Clasificación proporcionada por ANDREA S., Francisco José de, "La controversia constitucional: piedra angular de la justicia constitucional en la era de los gobiernos divididos y el renacimiento del federalismo en México", en FERRER-MACGREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (coordinadores), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix - Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, tomo VIII Procesos constitucionales orgánicos, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008, p. 537.

controversia constitucional es, se basa en un criterio sobre el órgano o entidad involucrada, así como su posición en la estructura del Estado mexicano.

#### **b. Conflictos por el tipo de competencia<sup>267</sup>**

Una clasificación adicional proviene, propiamente, del tipo de competencia involucrada y de quién la puede o no ejercer.

Así, puede haber facultades coincidentes, es decir, dos órganos están facultados para actuar en determinada materia y convergen en un mismo objeto. Por ejemplo, en la posibilidad de gravar un cierto rubro.

También están las facultades excluyentes, los cuales se pueden presentar entre órganos legislativos y ejecutivos, respecto a la posibilidad de regular una determinada situación. Es decir, si la regulación debe provenir de un acto materialmente legislativo o bien puede ser emitido con un reglamento.

Una forma adicional es la que se presenta por la confluencia de facultades exclusivas (y excluyentes) y concurrentes. Son conflictos en los cuales un órgano tiene una facultad exclusiva y otro cuenta con facultades derivadas de una materia concurrente, pero se confluye sobre un mismo aspecto.

Tal es el caso de la controversia constitucional 56/1996 en la cual la federación tenía competencia para legislar en materia bancaria y un municipio para reglar en materia de seguridad pública municipal.

De igual manera se puede presentar un conflicto por una materia exclusiva (y excluyente) y coincidentes. Son casos en los cuales un órgano tiene facultades respecto de un objeto en el cual se confluye, pero un órgano tiene la facultad exclusiva y otro la tiene de manera coincidente.

---

<sup>267</sup> HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo, "De conflictos competenciales a controversias constitucionales. Avances y pendientes en la resolución de conflictos de competencias", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y DANÉS ROJAS, Edgar (coordinadores), *La protección orgánica de la Constitución, Memoria del III Congreso Mexicano de Derechos Procesal Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011, pp. 154 y ss.

Un ejemplo de ello es la facultad de la federación para reglamentar en materia de cinematografía y la de los estados de gravar ingresos de los cines.

Un último tipo de conflicto deriva de facultades concurrentes, en las cuales dos órganos tienen atribuciones para legislar o actuar en cierta materia, pero existe controversia respecto a la participación y medida de la facultad. Por ejemplo, en materia educativa, seguridad pública

Como se observa, esta clasificación atañe directamente a resolver qué órgano tiene competencia para determinada situación. Así, habrá que dilucidar si se trata de facultades exclusivas, excluyentes, concurrentes y coincidentes.

Estos son auténticos conflictos competenciales, porque la materia de disputa será a quién le corresponde ejercer determinada competencia, atribución o facultad.

Así, la clasificación antes mencionada se puede considerar objetiva, porque no se basa en los sujetos involucrados (entidades, poderes u órganos) sino en la atribución, facultad o competencia debatida.

### **c. Clasificación de conformidad con la pretensión**

Vista la controversia constitucional a partir de las clasificación subjetiva y objetiva antes comentada, pareciera que se limitan a resolver aspectos meramente sobre a quién le corresponde hacer qué.

Sin embargo, no es posible limitar la controversia constitucional a un simple juicio en el cual se dilucide qué facultad, atribución o competencia puede ejercer tal poder, entidad u órgano del Estado.

Ello, porque las impugnaciones que ha conocido la SCJN en controversia constitucional ha sido de lo más variado. Así, se ha pronunciado sobre la validez de los procedimientos legislativos, resoluciones administrativas, asignación de recursos, designación o destitución de funcionarios, sentencias o acuerdos

jurisdiccionales, fiscalización, omisiones, presupuesto, responsabilidad de servidores, etc.<sup>268</sup>

La controversia constitucional se ha erigido como un juicio en el cual una de las partes, el demandante, aduce una afectación o agravio, no sólo a un ámbito competencial por una presunta vulneración de una atribución o facultad que le supone ejercer, sino también por la existencia de perjuicios generados con motivo de un acto, resolución o norma de otra autoridad, poder y órgano.

Eso pudimos observarlo al analizar, en ese momento de manera somera, lo relativo al juicio político.

Sólo a manera de recordatorio cabe señalar que el juicio político es un procedimiento de responsabilidad instaurado en contra de personas servidoras públicas.

La controversia constitucional es procedente para impugnar determinados actos y resoluciones en el procedimiento de juicio político.

Sin embargo, los casos que ha conocido la SCJN raramente han sido si a determinada Cámara del Congreso de la Unión le corresponde tal o cual atribución. O bien, en el ámbito estatal, si la autoridad encargada del trámite vulneró una competencia del órgano encargado de imponer la sanción.

No, lo que la SCJN ha hecho es tutelar la debida integración, a partir de un presunto análisis competencial, del servidor público integrante de un órgano, al cual se le fincó responsabilidad política.

Por supuesto, eso nada tiene que ver con una presunta invasión de atribuciones, facultades o competencia. Por el contrario, cuando la SCJN resuelve ese tipo de

---

<sup>268</sup> MARTÍNEZ RAMÍREZ, Fabiola, "Las controversias constitucionales garantías procesales para el equilibrio y ejercicio del poder público", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y FLORES PANTOJA, Rogelio (coordinadores), *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017, p. 583.

asuntos verifica un posible perjuicio ocasionado a una autoridad, poder u órgano por la emisión de un acto, resolución o norma.

Un caso similar es, precisamente, cuando la SCJN analiza el presupuesto otorgado a una entidad, poder u órgano. Durante mucho tiempo la SCJN examinó controversias constitucionales relacionadas con participaciones y aportaciones federales para los municipios. Estos impugnaban retenciones o entregas desajustadas atribuidas a las entidades federativas.

En esos casos, la controversia constitucional en nada versaba sobre si los estados habían ejercido una facultad, atribución y órgano que le correspondiera a los municipios.

Antes bien, en esas controversias se analizaban auténticos perjuicios ocasionados por un acto, resolución o norma que causaba un perjuicio a los municipios. Es decir, la controversia constitucional en modo alguno pretendía dilucidar un conflicto competencial, sino una vulneración o afectación causada a otra entidad, poder u órgano, ajeno al ámbito de atribuciones.

De esta manera, es posible clasificar a las controversias constitucionales de acuerdo con la pretensión que se tenga en el medio de control.

Así, habrá controversias constitucionales en las cuales la materia sea, precisamente, un conflicto competencial sobre el ejercicio de una facultad concurrente, coincidente, excluyente o incluyente ya sea de manera interna o externa en razón de los sujetos involucrados.

Pero, habrá otras controversias constitucionales en las cuales la materia sea, lejos de un mero conflicto competencial, determinar si con un acto (positivo o negativo), resolución o norma se ha causado afectación a una entidad, poder u órgano, como han sido, precisamente, los casos en los cuales se examina la debida entrega de recursos o la existencia o no de responsabilidad política.

Es importante no perder de vista la naturaleza de la controversia constitucional, como medio de control para hacer vigente el sistema federal y el respeto a las normas orgánicas de la Constitución.

En ese sentido, la controversia constitucional es un auténtico juicio para que la SCJN mantenga el orden establecido en la CPEUM y se garantice el adecuado funcionamiento de las entidades, poderes y órganos del Estado.

## **5. La legitimación en las controversias constitucionales**

Uno de los temas más debatidos en las controversias constitucionales es el relativo a la legitimación activa, es decir, a la posibilidad para acudir como demandante en ese medio de control constitucional.

La legitimación en los procesos constitucionales es uno de los aspectos de mayor interés en la doctrina. “En cuanto a la calidad de los sujetos titulares, hay que tener en cuenta que la mayoría de los ordenamientos son “abiertos”, es decir, no se limitan taxativamente a entes y órganos del Estado, sino tienen como protagonistas a otros entes u órganos (incluso jueces) y personas físicas y jurídicas”<sup>269</sup>.

Es decir, se puede considerar que la legitimación en los procesos constitucionales puede ser cerrado, esto es, un determinado número de sujetos autorizados para acudir a la jurisdicción de los tribunales constitucionales; o bien, abierto, en el cual no esté limitado.

En nuestro país, por supuesto se trata de un sistema mixto en cuanto a la legitimación. Ello, porque respecto a las acciones de inconstitucionalidad, el artículo 105, fracción II, de la CPEUM, señala taxativamente cuáles son los sujetos que pueden promoverla.

---

<sup>269</sup> GROPPi, Tania, “Titularidad y legitimación ante la jurisdicción constitucional. Una perspectiva comparada”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo (coordinadores), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix - Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, tomo III Jurisdicción y control constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008, pp. 233-234.

En contra posición, el juicio de amparo es un medio de control de legitimación abierta, porque cualquier persona física o moral puede acudir a los juzgados de distrito, tribunales colegiados y la SCJN, cuando exista un tema de constitucionalidad que afecte sus derechos.

Ahora, la controversia constitucional es, en principio, un medio de control de legitimación cerrada, porque al igual que las acciones de inconstitucionalidad, el artículo 105, fracción I, de la CPEUM, señala cuáles son las entidades, poderes y órganos que pueden acudir a la SCJN a presentar demanda de ese tipo.

En un primer momento, la SCJN ha señalado que la legitimación en la causa solamente la pueden tener las entidades, poderes u órganos señalados en el artículo 10, fracción I, de la LR105.<sup>270</sup>

Lo anterior, en el entendido que las entidades, poderes y órganos deben ser los considerados como órganos primarios del Estado, motivo por el cual los órganos derivados carecen de la posibilidad de acudir en controversia constitucional.<sup>271</sup>

Como se observa, la SCJN ha corroborado que en controversias constitucionales la legitimación es cerrada, porque únicamente las entidades, poderes y órganos señalados en el artículo 105, fracción I, de la CPEUM, en relación con el artículo 10 de la LR105, son quienes están autorizados para comparecer en vía de controversia constitucional.

Por supuesto, el listado "...tiene la ventaja de identificar las posiciones procesales propias de los litigios constitucionales en cuestión..."<sup>272</sup>, lo cual constituye una característica propia de las controversias constitucionales mexicanas, en el sentido

---

<sup>270</sup> Tesis 1ª. XV/97, "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO**", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VI, agosto de 1997, p. 468

<sup>271</sup> Tesis P.LXXIII/98, "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA**", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, diciembre de 1998, p. 790.

<sup>272</sup> COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "Las partes en las controversias constitucionales", en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 16, enero-junio 2007, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, p.90.

de que las partes legitimadas "...se encuentren identificadas *numerus clausus*, lo que significa que sólo las mencionadas expresamente tienen cabida..."<sup>273</sup>

Lo anterior significa, en principio, que la existencia de un número determinado de sujetos legitimados para acudir en vía de controversia constitucional permite generar certeza sobre la procedencia de ese medio de control.

Esto, porque siempre que se presente una demanda de una de las entidades, poderes u órganos señalados en el artículo 105, fracción II, de la CPEUM, en contra de otra entidad, poder u órgano de ese listado, existirá certeza del cumplimiento de uno de los requisitos para acudir a la SCJN en controversia constitucional.

Por supuesto, se requieren muchos otros requisitos para considerar que válidamente se promueve una controversia constitucional, por ejemplo, que se trate de un conflicto sobre invasión de atribuciones o la existencia de un perjuicio ocasionado al demandante. De igual forma, será indispensable el cumplimiento de las demás exigencias constitucionales y legales establecidas para la procedencia del medio de control constitucional.

Ahora, el problema con los *numerus clausus* es el peligro de interpretaciones gramaticales o limitadas sobre quiénes pueden promover la controversia constitucional. Ante ello, se requiere de tribunales constitucionales con una perspectiva evolutiva de las instituciones jurídicas y procesales que posibiliten la legitimación de otras entidades para acudir en vía controversia constitucional.

En el caso de las controversias constitucionales, si bien la SCJN ha permitido que puedan promoverlas entidades, poderes u órganos que, en principio carecen de la calidad de órganos originarios del Estado mexicano, en realidad se puede advertir una interpretación restrictiva de la legitimación.

---

<sup>273</sup> *Ibidem*, p. 91.

Por ejemplo, ha considerado que las delegaciones del entonces Distrito Federal, ahora alcaldías en Ciudad de México, cuentan con legitimación para promover controversias constitucionales.<sup>274</sup>

En su momento, la SCJN también reconoció legitimación al entonces Tribunal Electoral del Distrito Federal, ahora Tribunal Electoral de Ciudad de México. Ello, porque tiene su origen en normas constitucionales que autorizan la creación de este tipo de órganos, mantiene relaciones de coordinación con otros órganos del Estado, tiene funciones primarias y originarias, además goza de autonomía funcional y presupuestaria. Además, le reconoció el carácter de órgano constitucional autónomo.<sup>275</sup>

Ahora, más allá de los casos en los cuales ha reconocido legitimación, nos interesan especialmente cuando la ha negado.

Así, por ejemplo, ha negado la legitimación a los organismos públicos descentralizados. Al respecto, la SCJN ha considerado que, si bien forman parte de la administración pública en cuanto atienden con sus propios recursos necesidades colectivas, son entes distintos al Poder Ejecutivo sin que tengan por objeto atender el despacho de los negocios relacionados con las atribuciones de ese poder<sup>276</sup>. Iguales razonamientos son aplicables para los organismos descentralizados estatales<sup>277</sup>.

De igual forma, se había negado la legitimación a los institutos estatales electorales. Porque aunque son órganos constitucionales autónomos, no estaban antes de la

---

<sup>274</sup> OVALLE FAVELA, José, "Las controversias constitucionales y los órganos autónomos", en *Cuestiones Constitucionales, Revista mexicana de Derecho Constitucional*, número 25, julio-diciembre 2011, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 115.

<sup>275</sup> Tesis P./J. 19/2007, "**TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. AL SER UN ÓRGANO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES**", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, mayo de 2007, p. 1651.

<sup>276</sup> Tesis 2ª. VI/2000, "**ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. NO ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES**", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, febrero de 2000, p. 284.

<sup>277</sup> Tesis 2ª. LXXXVIII/98, "**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. UN ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO ESTATAL CARECE DE LEGITIMACIÓN ACTIVA EN LA CAUSA**", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VII, junio de 1998, p. 421.

reforma de este año en al alguno de los supuestos del artículo 105, fracción I, de la CPEUM.<sup>278</sup>

Como se observa, para el caso de las autoridades electorales de las entidades federativas, la SCJN tiene criterios en cierta medida encontrados. Por una parte, reconoce legitimación al Tribunal Electoral de Ciudad de México. Pero, por otra, se la niega a los institutos electorales de las entidades federativas.

La diferencia parece ser inexistente. Ambos tienen su previsión en la CPEUM, tanto en el artículo 116 y 122, así como en el 41. De igual forma, ambos ejercen una función primordial y fundamental para el Estado mexicano, en tanto los institutos se encargan de preparar, desarrollar y calificar las elecciones; a su vez, los tribunales electorales estatales resuelven las impugnaciones vinculadas con esos procedimientos comiciales. Asimismo, todos gozan de autonomía presupuestal y técnica.

Entonces, ¿cuál es la diferencia sustancial para considerar que unos sí tienen legitimación para promover controversias constitucionales y otros no?

El criterio de la SCJN para negar legitimación a los tribunales e institutos electorales de las entidades federativas ocasionó un vacío, precisamente sobre a cuál órgano jurisdiccional debían acudir para defender, precisamente, el adecuado funcionamiento derivado de un acto de autoridad proveniente de otro poder.

El ejemplo más claro son las cuestiones presupuestales. Como se ha mencionado, las controversias constitucionales han sido el medio de control por el cual, entre otros, los municipios han acudido a la SCJN para impugnar las retenciones o disminuciones de las aportaciones y participaciones federales.

---

<sup>278</sup> Tesis 2.a XXVIII/2010, “**INSTITUTOS ESTATALES ELECTORALES. NO TIENEN LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, abril de 2010, p. 2252.

Asimismo, la SCJN ha conocido de aspectos presupuestarios respecto de órganos de gobierno del entonces Distrito Federal.<sup>279</sup>

En cuanto a controversias constitucionales de carácter presupuestal, en las cuales esté vinculada una autoridad electoral, se puede señalar, como ejemplo, cuando la SCJN conoció la controversia constitucional 48/2009, en la cual, precisamente, el Tribunal Electoral del entonces Distrito Federal, impugnó la reducción de presupuesto. Desde luego, en ese caso, primero se le reconoció legitimación al citado órgano jurisdiccional local y, posteriormente, se conoció el fondo del asunto.

Al respecto, cabe señalar que la SCJN no tiene “cerrada” la procedencia de la controversia constitucional cuando algún órgano, entidad o dependencia electoral impugne aspectos presupuestales.

Esto, porque la materia electoral si bien puede comprender normas relativas a los procedimientos comiciales, con independencia de donde estén contenidas, lo cierto es que, no se actualiza una causa manifiesta e indudable de improcedencia cuando se impugna la asignación del presupuesto a una autoridad, dependencia u órgano de carácter electoral.

Lo anterior, porque no se trata de una cuestión que esté comprendida o que se relacione con la materia electoral como tal, esto es, el hecho de que se trate del presupuesto asignado a un órgano electoral, cuyas facultades y funciones se relacionan con esa materia, no significa que la mencionada asignación tenga también esa naturaleza, ya que se trata de un acto materialmente administrativo mediante el cual únicamente se fijan los recursos o partidas que le corresponderán a dicho ente para un determinado ejercicio fiscal.<sup>280</sup>

---

<sup>279</sup> Ver controversia constitucional 31/2006.

<sup>280</sup> Tesis 1ª. LII/2005, “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUBITABLE DE IMPROCEDENCIA CUANDO SE IMPUGNA LA ASIGNACIÓN DEL PRESUPUESTO A UNA AUTORIDAD, DEPENDENCIA U ÓRGANO DE CARÁCTER ELECTORAL**”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXI, junio de 2005, p. 647.

Es decir, la SCJN puede llegar a conocer ese tipo de asuntos en controversia constitucional, porque desde luego ese tema no está comprendido en aspectos vinculados con los procedimientos electorales.

Sin embargo, ningún caso tiene poder conocer ese tipo de asuntos, si quienes acuden a ese medio de control constitucional carecen de legitimación. Tal vez ahí una explicación de que hayan sido incluidos en la multicitada reforma constitucional.

Lo fundamental, en ese sentido, es la posibilidad o autorización jurídica que tienen las autoridades electorales, federales o locales, administrativas y jurisdiccionales, para acudir en controversia constitucional a fin de impugnar un acto, resolución o norma de índole presupuestaria.

## **6. La legitimación en materia electoral**

La LGSMIME es, en términos coloquiales, prima-hermana de la LR105. Parece absurdo esa afirmación, pero ambos ordenamientos son producto de dos grandes reformas en el PJF.

La LR105 tiene su origen con la reforma constitucional de 1994, en la cual se reestructuró la SCJN y se transformó en auténtico tribunal constitucional con motivo de facultarlo para conocer sobre controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

La otra gran reforma, como se ha explicado en este trabajo, es la de 1996 cuando se incorpora el Tribunal Electoral del PJF. En ese mismo año, se posibilitaron las acciones de inconstitucionalidad en esa materia.

Con motivo de la incorporación del Tribunal Electoral al PJF se necesitó reglamentar lo previsto en los 41, Base VI, y 99, de la CPEUM, consistentes en la necesidad de crear un sistema de medios de impugnación en la materia y señalar la competencia del nuevo órgano jurisdiccional incorporado, así como los casos de procedencia de los juicios y recursos electorales.

Así, en 1996 se emitió la LGSMIME, la cual se constituyó en el ordenamiento procesal derivada de la reestructura que tuvo el PJJ desde 1994.

Además, tanto la LGSMIME como la LR105 se caracterizan por ser ordenamientos adjetivos muy cortos. Pero, fundamentalmente, ambas legislaciones tienen otra característica común, a saber: han permanecido prácticamente iguales desde su emisión.

Nos centraremos en la LGSMIME. Desde su publicación en 1996, esa legislación ha tenido solamente cinco reformas. Es decir, en 24 años ha existido permanencia en cuanto a las disposiciones procesales en materia electoral.

La primera reforma versó, principalmente, en reconocer legalmente la facultad del TEPJJ para inaplicar leyes al caso concreto. Asimismo, se reguló el nuevo escrutinio y cómputo, así como algunos aspectos relacionados con el cumplimiento de sentencias.<sup>281</sup> Para esta modificación transcurrieron cerca de 12 años.

La siguiente reforma fue 6 años después, es decir, en 2014. En esa ocasión, se trasladó a la LGSMIME nuevas reglas relacionadas con la interpretación de derechos humanos, para hacerla acorde con la modificación en esa materia hecha a la CPEUM en 2011. Adicionalmente, se previeron causales de nulidad de las elecciones federales y locales, con motivo de rebasar el tope de gastos de campaña, contratación de tiempo indebido en radio y televisión, así como uso ilícito de recursos. Finalmente, se reguló el nuevo recurso para revisar las sentencias de la nueva Sala Regional Especializada del TEPJJ.<sup>282</sup>

Posteriormente, tres días después de la reforma mencionada en el párrafo que antecede, hubo una modificación a la LGSMIME para corregir aspectos menores de la reforma previa.<sup>283</sup>

---

<sup>281</sup> Decreto publicado en el DOF el 7 de enero de 2008.

<sup>282</sup> Decreto publicado en el DOF el 20 de mayo de 2014.

<sup>283</sup> Decreto publicado en el DOF el 23 de mayo de 2014.

La ulterior reforma aconteció en 2018, la cual sólo versó en modificaciones menores para hacerla consonante con los cambios hechos sobre el estatus de la entidad Ciudad de México.<sup>284</sup>

Finalmente, en 2020 la LGSMIME tuvo su última reforma, a fin de regular aspectos relacionados con el combate a la violencia política contra la mujer por razón de género.<sup>285</sup>

Es decir, en más veinte años, la ley procesal electoral federal ha tenido cambios menores en cuanto a los juicios y recursos previstos en ese ordenamiento; es decir, permanece prácticamente inalterada en todo este tiempo.

Ahora, esa ley está creada para defender derechos constitucionales de la ciudadanía, de los partidos políticos, de las coaliciones, de quienes ostenten una candidatura, de quien aspire a ocupar una autoridad electoral.

Al respecto, la LGSMIME reconoce como partes en los juicios y recursos: a) al actor, es decir, quien tenga legitimación para promoverlos; b) la autoridad responsable o partido político, y c) el tercero interesado.<sup>286</sup>

Sin ser nuestra pretensión hacer un análisis exhaustivo de los juicios y recursos electorales, es indispensable, para efectos de este capítulo, señalar quiénes están legitimados para promoverlos.

Así, en primer lugar, están los partidos políticos (las coaliciones, al ser asociaciones de éstos, también pueden promover los medios de impugnación), la ciudadanía y quienes ostenten una candidatura, las organizaciones y agrupaciones políticas, así como las candidaturas independientes.<sup>287</sup>

Puede haber otros supuestos de legitimación según el juicio o recurso. Por ejemplo, las personas físicas o morales, así como simpatizantes, dirigentes afiliados y

---

<sup>284</sup> Decretó publicado en el DOF el 19 de enero de 2018.

<sup>285</sup> Decreto publicado en el DOF el 13 de abril de 2020.

<sup>286</sup> Artículo 12 de la LGSMIME

<sup>287</sup> Artículo 13 de la LGSMIME.

militantes de los partidos políticos, están legitimados para interponer recurso de apelación en el supuesto de imposición de sanciones<sup>288</sup>.

Lo importante a señalar es que, ninguna norma de la LGSMIME otorga a las autoridades (cualesquiera que éstas sean), legitimación para promover los juicios y recursos electorales.

Sobre esto, el TEPJF fue consistente en señalar que las autoridades carecen de legitimación para promover los juicios y recursos electorales.

Es hasta el año 2013 que el TEPJF emitió un criterio jurisprudencial para señalar que las autoridades que actuaron como responsables en la instancia de origen, carecen de legitimación para promover juicio de revisión constitucional electoral.<sup>289</sup>

Uno de los precedentes de ese criterio de jurisprudencia es el asunto general identificado con la clave SUP-AG-23/2010. En la resolución de ese caso, se consideró lo siguiente:

- La normativa constitucional y legal sobre los medios de impugnación en materia electoral ha sido diseñada para garantizar los derechos de los partidos y agrupaciones políticas, candidaturas, personas afiliadas, militantes y de la ciudadanía.
- Esos sujetos son los únicos legitimados para asumir la defensa de sus propios derechos y los que pueda ser comunes de la colectividad.
- También en ese sistema de justicia electoral se prevé la defensa colectiva de los derechos político-electorales de la ciudadanía, cuando han ejercido su derecho de asociación para crear agrupaciones políticas o de partidos políticos.

---

<sup>288</sup> Artículo 45 de la LGSMIME.

<sup>289</sup> Jurisprudencia 4/2013, “**LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL**”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, pp. 15 y 16.

- Si bien la evolución del sistema de medios de impugnación en materia electoral ha transitado por la creación de nuevos supuestos de procedibilidad y de legitimación, lo cierto es que cuando una autoridad, federal, estatal o municipal, participó en una relación jurídico procesal como sujeto pasivo, carece de legitimación activa para promover juicio o recurso alguno.
- Ello, porque el sistema de medios de impugnación no otorga legitimación a los órganos de autoridad y tampoco a los de partidos políticos para promover en recurso o juicio electoral federal, cuando han sido el ente responsable o demandado en el medio de impugnación, administrativo o jurisdiccional.
- Así, no existe el supuesto normativo que faculte a las autoridades, en el orden federal, estatal o municipal, a acudir a la justicia federal de este Tribunal Electoral, cuando han formado parte de una relación jurídico procesal, como autoridad responsable.

Es verdad que el anterior criterio jurisprudencial limitaba la legitimación de las autoridades para acudir al TEPJF si, en la instancia previa, fueron demandados. Sin embargo, lo fundamental de ese criterio es el señalamiento consistente en que, de la normativa constitucional y legal, ninguna disposición otorga a los órganos de poder la posibilidad de promover alguno de los juicio o recursos electorales.

Se insiste, de conformidad con la ley procesal electoral federal, los únicos sujetos legitimados son los partidos y agrupaciones políticas, la ciudadanía, las coaliciones, las personas con una candidatura, las personas físicas y morales, entre otros.

Pero, como se mencionó, ninguna norma permite a las autoridades acceder a la justicia electoral federal, precisamente por carecer de legitimación para ello.

Posteriormente, el propio TEPJF flexibilizó el anterior criterio jurisprudencial. Ello, porque el artículo 41, Base VI, de la CPEUM señala que el sistema de medios de impugnación se instituye para conocer sobre la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales. Ello, conjuntado con el artículo 3, párrafo 1, inciso a), de la LGSMIME, en el sentido de que el objeto de ese sistema

es garantizar **que todos** los actos y resoluciones se sujeten a esos principios, ha llevado a considerar posible que, en determinados casos, quien sea titular de una autoridad electoral puede acudir al TEPJF.

Efectivamente, en un diverso criterio jurisprudencial<sup>290</sup> el TEPJF señaló que, si bien las autoridades responsables carecen, en su calidad de órgano, de legitimación para promover los juicios y recursos electorales, sí la tendrán cuando el acto causa una afectación en detrimento de los intereses, derechos o atribuciones de la persona titular, sea porque se le prive de alguna prerrogativa o se le imponga una carga a título personal.

Este criterio es acorde con la jurisprudencia citada en primer término. Ello, porque la legitimación nunca se otorgó a las autoridades, en el sentido de poderes, entidades u órganos. Por el contrario, se reconoció para quienes son titulares de estos últimos, es decir, las personas funcionarias designadas para ejercer los cargos respectivos.

Además de esa acotación, la legitimación quedó supeditada a ciertas afectaciones sobre intereses, derechos o atribuciones de la persona, es decir, ante posibles afectaciones a una facultad otorgada, o bien en aspectos subjetivos como sanciones de quien acude al TEPJF.

Es decir, por los menos durante 20 años el TEPJF tuvo una perspectiva sobre la legitimación de las autoridades para promover los juicios o recursos electorales. Esa visión era, en esencia, reconocer la falta de legitimación de los órganos, entidades u poderes estatales, porque el sistema de medios de impugnación está especialmente previsto para otros sujetos.

Cabe señalar que el sistema de medios de impugnación en materia electoral se constituyó como un instrumento para la protección de una serie de derechos. Por

---

<sup>290</sup> Jurisprudencia 30/2016, “**LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL**”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, pp. 21 y 22.

ello, en principio, hasta 2016 era razonable que las autoridades en modo alguno pudieran promover los juicios y recursos regulados en la LGSMIME.

Ello, porque las autoridades, entendidas como órganos estatales, carecen de derechos. De esta manera, de ninguna manera pueden resentir una afectación que les motive acudir a los tribunales, con el propósito de obtener la reparación o restitución.

En cambio, las autoridades sí tienen una serie de facultades, atribuciones y competencia de conformidad con la legislación correspondiente. Sin, embargo, la LGSMIME nunca se concibió, ni se ha hecho, como un conjunto de juicios o recursos para tutelar el funcionamiento de las autoridades electorales, sino como un mecanismo integral para proteger derechos de índole constitucional.

Además, esto también es congruente con el sistema de distribución de competencia jurisdiccional. Esto, porque para conocer y resolver sobre posibles afectaciones a la competencia, atribuciones y facultades de los órganos estatales, está expresamente regulada la existencia de las controversias constitucionales.

Tal como se señaló, son las controversias constitucionales el instrumento de control para tutelar la parte orgánica de la CPEUM, así como posibles afectaciones que puedan resentir las entidades, poderes y órganos con motivo de otro acto de autoridad.

Es necesario dejar claro en este punto que, hasta hace poco, el TEPJF no concedía legitimación a las autoridades para promover los medios de impugnación. Ello, porque la normativa constitucional y legal, en primer lugar, no les concede derechos de los cuales sean tutelares y, en segundo término, ninguna disposición les permite promover los juicios y recursos electorales.

Esto cambio recientemente a partir del propio año de 2016, es decir, en el mismo que el TEPJF válido como único supuesto de excepción de las autoridades para promover los medios de impugnación en materia electoral, cuando resientan una afectación individual, ya sea en los derechos, intereses o atribuciones.

El cambio se analiza en el siguiente apartado.

## **7. El TEPJF empieza a conocer de conflictos entre órganos, entre otros de naturaleza presupuestaria, lo cual invade las facultades de la SCJN en materia de controversias constitucionales**

### **a. Caso Veracruz<sup>291</sup>**

En el mismo año que el TEPJF emitió los anteriores criterios jurisprudenciales, en los que tajantemente negó legitimación de las autoridades para promover los juicios y recursos electorales, se presentó un caso por demás singular.

El Instituto Electoral de Veracruz demandó, ante el TEPJF, a la Secretaría de Finanzas y Planeación de ese estado, la omisión de entregarle recursos pendientes de los ejercicios 2013, 2014, 2015 y 2016.

De la sentencia se observan los siguientes razonamientos.

- En cuanto a la competencia, el TEPJF la fundó en los artículo 17 constitucional (acceso a la justicia), el 41, Base VI, también de la CPEUM (existencia de un sistema de medios de impugnación) y el 99, fracción IV, igual de la CPEUM (actos y resoluciones de las autoridades electorales locales), así como el 184 de la LOPJF (reconocimiento del TEPJF como máxima autoridad jurisdiccional electoral, excepto en lo dispuesto en el 105, fracción II, de la CPEUM).
- En la legitimación se menciona que el Instituto Electoral de Veracruz la tiene, porque demanda la entrega de los recursos que debe recibir para el ejercicio de la función electoral<sup>292</sup>.
- En el estudio del fondo, se consideró parcialmente fundado, porque sólo era posible exigir el presupuesto autorizado para el ejercicio 2016, motivo por el cual

---

<sup>291</sup> Ver sentencia dictada en el juicio electoral SUP-JE-83/2016.

<sup>292</sup> Cabe señalar que el TEPJF implementó, mediante un acuerdo general que, aquellos asuntos en los cuales no hubiera un supuesto específico de procedencia, se deberá integrar un expediente de juicio electoral. Ello, porque en los juicios y recursos electorales de la LGSMIME, no están comprendidos todos los posibles casos de impugnación.

vinculó al gobernador al cumplimiento de la sentencia, en el sentido de entregar los recursos faltantes.

De lo anterior caben algunas reflexiones.

En primer lugar, la competencia se fundó indebidamente, porque ninguna de las normas constitucionales y legales citadas (artículos 17, 41 y 99 de la CPEUM y 184 de la LEOPJF), facultan al TEPJF para conocer de casos en los cuales una autoridad electoral impugna una resolución o acto de otra autoridad, menos para resolver sobre cuestiones presupuestales.

Además, el TEPJF debió justificar porque, a pesar de que se trata de un conflicto entre autoridades u órganos de un Estado, puede conocer de ese tipo de asuntos, máxime que, para resolver cuestiones de afectación de atribuciones y presupuestarias, la SCJN ha reconocido a la controversia constitucional como el medio idóneo.

Se insiste, ninguna norma otorga competencia al TEPJF para conocer de ese tipo de asuntos, así que, para conocer y resolver el caso, debió fundar y motivar adecuadamente porque le correspondía analizar la demanda y descartar otras vías, por ejemplo, el de la controversia constitucional.

En cuanto a la legitimación, también se observa una deficiente motivación y fundamentación, porque se consideró legitimado sólo por ser una autoridad electoral la que promueve, para impugnar la retención de recursos.

Sin embargo, ninguna norma se cita ni mucho menos se explica cómo, en su concepto, una autoridad puede acudir a demandar a otra.

Finalmente, respecto del fondo, el TEPJF ordenó a la Secretaría de Finanzas de Veracruz y vinculó al gobernador de ese estado, para que se entregaran los recursos exigidos por el Instituto Electoral de la citada entidad federativa.

De esa manera, el TEPJF conoció de un caso en el cual el actor en modo alguno era uno de los previstos en el artículo 13 de la LGSMIME y tampoco se situaba en

alguno de los supuestos de procedencia de los medios de impugnación en materia electoral.

Pero, más allá de ello, lo relevante es el tipo de conflicto que resolvió, a saber: uno existente entre dos órganos de un estado, en el cual uno aduce la posible violación a su funcionamiento (atribuciones, facultades, competencia), con motivo de un acto de otra autoridad. Eso parece una controversia constitucional, ¿no?

Importa señalar que, en este caso, se trataba de un auténtico conflicto entre dos órganos. De manera ordinaria, la LGSMIME está diseñada para que un particular, sea persona física o moral, pueda controvertir un acto de autoridad.

Es decir, la LGSMIME no es un ordenamiento procesal para que autoridades puedan dirimir controversias surgidas entre sí. Por ello, es de extrañar que, sin fundamento y sin motivación alguna, el TEPJF haya conocido de un conflicto suscitado entre dos autoridades, más de índole presupuestal.

También, sin adecuada fundamentación y motivación, se haya reconocido legitimación a una autoridad, cuando ninguna norma le permite acudir al TEPJF para impugnar actos y resoluciones de otro órgano.

Y, finalmente, ¿con qué facultad el TEPJF decide conocer de acto que, en consideración de la SCJN, no se trata de materia electoral, como es el presupuesto de una autoridad?

Efectivamente, en el apartado anterior se hizo mención que, la SCJN reconoció legitimación y conoció en controversia constitucional, la demanda del entonces Tribunal Electoral del Distrito Federal, precisamente, por un aspecto presupuestal. Asimismo, se precisó que, en ese tipo de asuntos, es decir, los presupuestarios, no se está en el impedimento de que se trate de materia electoral.

En ese sentido, el TEPJF debió señalar por qué le correspondía conocer y no así a la SCJN; sin embargo, ninguna justificación expreso sobre ese sentido en la sentencia.

## **b. Caso Veracruz 2ª parte**

En el anterior asunto, la impugnación versaba sobre retenciones de recursos presupuestarios. La demandada era una secretaria y, hasta ese momento, se pudiera pensar que el conflicto no se suscitaba entre órganos estatales, en tanto el sujeto pasivo o demandado propiamente carece de esa calidad.

No obstante, el conflicto entre el Instituto Electoral de Veracruz y el gobierno estatal no estaba por concluir.

En un segundo asunto<sup>293</sup>, el Instituto Electoral de Veracruz nuevamente acudió al TEPJF para demandar, en esta ocasión, al propio gobernador de la entidad.

Con motivo del presupuesto de 2017, el Instituto Electoral de Veracruz envió su proyecto al gobernador para que éste, tal como lo señala la normativa estatal, lo remitiera al congreso local.

Originalmente, el Instituto Electoral de Veracruz habría hecho un presupuesto por cerca de 1 400 millones de pesos. Sin embargo, el gobernador remitió al órgano legislativo una propuesta de 1 000 millones.

Antes esa situación, el Instituto Electoral de Veracruz acudió al TEPJF para demandar al gobernador, precisamente, por haber modificado el proyecto original enviado.

Uno pudiera imaginar que, ante una segunda oportunidad para perfeccionar la fundamentación y motivación, el TEPJF hubiera hecho un mejor esfuerzo en ese aspecto y, con ello, despejar cualquier duda sobre su competencia para conocer ese tipo de asuntos, así como de la legitimación de una autoridad para acudir a ese órgano de justicia electoral federal.

---

<sup>293</sup> Ver sentencia del juicio electoral SUP-JE-108/2016.

Sin embargo, lejos de hacerlo de esa manera, nuevamente el TEPJF se quedó cortó en su argumentación. En la parte conducente, en la sentencia se resolvió lo siguiente:

- En cuanto a la competencia, se volvieron a señalar los artículos 17, 41, Base VI, y 99 de la CPEUM. Respecto a ese último artículo, hubo una modificación porque se dejó de citar la fracción IV y se incluyó la X, la cual prevé la facultad del TEPJF para conocer de los demás casos previstos en las leyes, es decir, una competencia genérica.

Además, para justificar la competencia, se consideró que, cuando se aduzca la existencia de actos u omisiones de poderes públicos u otros organismos estatales en la autonomía de los institutos electorales locales, son revisables por el TEPJF, porque éste es el garante de la regularidad constitucional y convencional del sistema electoral.

- En cuanto a la legitimación, se consideró que la LGSMIME no prevé un juicio o recurso para controvertir la violación a la gestión financiera y el desempeño de las funciones administrativas, motivo por el cual se debía conocer en juicio electoral.
- En el fondo, se consideró fundada la demanda del Instituto Electoral de Veracruz, respecto que el gobernador vulneró la autonomía financiera de dicho Instituto, porque envió al Congreso local una propuesta diferente a la realizada por ese órgano comicial y la disminuyó.

En ese tenor, se razonó que el nuevo modelo para designar autoridades administrativas electorales buscó evitar la intromisión de los poderes ejecutivos y de las legislaturas, a fin de garantizar autonomía e independencia.

Por ello, para hacer efectiva la independencia de la función electoral, es necesaria la autonomía de la gestión presupuestal de los institutos locales, como principio fundamental, motivo por el cual la obtención de recursos no se debe sujetar a las limitaciones de otros poderes.

- En los efectos de la sentencia, se determinó dejar insubsistente la iniciativa de la ley de ingresos, sólo respecto al Instituto Electoral de Veracruz y ordenar al gobernador enviar la propuesta original, para lo cual se le otorgó un plazo de cumplimiento; asimismo, se vinculó al Congreso local a fin de analizar el proyecto presentado en un primer momento.

Como se observa, en este caso el conflicto se suscitó entre un órgano autónomo y el gobernador de la entidad. La materia de controversia era el presupuesto del primero y la posible vulneración a la autonomía e independencia por parte del segundo.

Empero, nuevamente el TEPJF dejó de justificarse adecuadamente porque podía conocer sobre esa materia presupuestaria. Si bien señala que es el garante de la constitucionalidad y convencionalidad del sistema electoral, lo cual parece un argumento más retórico que jurídico, la realidad es la falta de una norma facultativa para resolver ese tipo de asuntos.

Pero, sobre todo, era necesario que el TEPJF justificara por qué ese asunto no era de la competencia de la SCJN, especialmente debido a que la controversia constitucional es el medio de control específicamente creado para conocer y resolver conflictos entre órganos.

Por demás curioso, respecto a la legitimación se consideró actualizada porque ninguna norma prevé un supuesto así. Es decir, el razonamiento del TEPJF fue, si ningún precepto le permite conocer, entonces puede conocer. ¿Acaso no es al revés? Es decir, si ninguna disposición le autoriza, entonces se debió declarar incompetente.

Finalmente, en cuanto al fondo, especial atención merece que se sujetó a la jurisdicción del TEPJF a una autoridad no electoral, en este caso, al gobernador de una entidad. Asimismo, se conoció sobre un aspecto no electoral, es decir, el presupuesto de un órgano. Y, por último, se dejó sin efectos un acto no electoral, a saber, la iniciativa de ley de ingresos y egresos.

Entonces, si nada era electoral, ¿en qué momento se justificaba la competencia del TEPJF?

Ahora, cabe precisar algo más. El acto controvertido fue la iniciativa de ley presentada por el gobernador. Sobre esto, es evidente que se trataba de un aspecto relacionado con la facultad del gobernador para remitir el presupuesto del estado, a fin de ser analizado por el Congreso estatal.

Así, ese acto podría estar inmerso en el procedimiento complejo de carácter administrativo-parlamentario, el cual culmina en una ley. En este sentido, se debe mencionar que el TEPJF tiene competencia para inaplicar leyes al caso concreto.

Sin embargo, en ese asunto decidió dejar insubsistente la iniciativa de ley, con lo cual el efecto parece más de una sentencia dictada en controversia constitucional que en un juicio o recurso electoral.

Este asunto motivó la emisión de una tesis del TEPJF, con el texto siguiente:

De la interpretación de los artículos 41, Base V, Apartados A, y C, 116 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 154, 158, 159 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y 111, fracción VIII, del Código Electoral de esa entidad federativa, se desprende que la autonomía de la gestión presupuestal de los organismos públicos locales electorales debe regir como principio fundamental para hacer efectiva la independencia de su función, de tal forma que la obtención de recursos se realice únicamente de conformidad con los mecanismos normativos establecidos, sin sujetarse a limitaciones de otros poderes al no existir disposición jurídica que permita al ejecutivo del Estado apartarse de la propuesta original del proyecto de presupuesto de egreso presentado por el organismo electoral. Lo anterior, en razón de que la Constitución Federal ordena a los poderes estatales garantizar las condiciones necesarias a fin de que los órganos públicos electorales estatales rijan su actuar con independencia, lo que se logra al dotarles, a través del presupuesto de egresos, de recursos públicos necesarios para su adecuada función.<sup>294</sup>

La tesis contiene las consideraciones esenciales de la sentencia en comento. Subsiste la pregunta, ¿por qué resuelve el TEPJF aspectos presupuestales de una autoridad electoral, con motivo de un conflicto entre dos órganos estatales?

---

<sup>294</sup> Tesis XV/2017, “**ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. EL RESPETO A LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN PRESUPUESTAL GARANTIZA LA INDEPENDENCIA DE LA FUNCIÓN ELECTORAL (LEGISLACIÓN DE VERACRUZ)**”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 20, 2017, pp. 32 y 33.

### **c. Los tribunales electorales locales también tienen un tribunal que los proteja**

Los institutos electorales de los estados no son las únicas autoridades en la materia en las entidades federativas. Los otros protagonistas son, por supuesto, los tribunales competentes para resolver los conflictos derivados de los comicios.

Al igual que los institutos electorales locales, los tribunales estatales en la materia han visto en el TEPJF un órgano al cual pueden acudir en caso de ver afectada su independencia y autonomía, por violaciones a su presupuesto.

En 2018, el Tribunal Electoral Morelos demandó al gobernador, al secretario de hacienda y al Congreso local. El motivo fue que, para el ejercicio fiscal de ese año, el aludido órgano jurisdiccional presentó un proyecto cercano a los 40 millones de pesos.

Empero, cuando el gobernador envió al Congreso el presupuesto estatal, redujo el presupuesto del Tribunal Electoral de Morelos a una cantidad de 18 millones. En el mes de diciembre, el órgano legislativo aprobó el presupuesto enviado por el gobernador.

En la sentencia<sup>295</sup>, se consideró lo siguiente:

- El TEPJF asumió competencia porque los actos reclamados están directamente relacionados con la observancia de las garantías de autonomía e independencia de los tribunales electorales locales.

Para fundar la competencia, el TEPJF citó los mismos preceptos que, en su concepto, le permiten conocer de todo, es decir, el 17; 41, Base VI, y 99, párrafo primero, todos de la CPEUM. Así como el 184 de la LOPJF y, por último, el 86 y 88 de la LGSMIME, es decir, lo relativo al juicio de revisión constitucional electoral.

- En cuanto a la legitimación, para el TEPJF fue suficiente que el actor fuere un órgano de justicia electoral de una entidad federativa, el cual reclama la

---

<sup>295</sup> Ver sentencia dictada en el juicio electoral SUP-JE-1/2018.

vulneración a su autonomía e independencia. Sí, eso es todo lo que se consideró en la sentencia.

- Al resolver el fondo, se consideró fundado que ni el gobernador ni el secretario de hacienda tienen atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto aprobado por el Tribunal Electoral de Morelos.<sup>296</sup>

Sobre lo resuelto se destaca lo siguiente. En primer lugar, es evidente que el TEPJF no logra ser uniforme respecto al fundamento de su competencia. En los tres casos analizados hasta el momento, se ha citado el artículo 17 y 41 constitucionales.

Esos preceptos son genéricos. El 17 constitucional atiende al derecho humano de acceso a la justicia. Pero, como anteriormente fue señalado, las autoridades carecen de derechos, por eso resulta extraño que se invoqué ese precepto.

Además de ello, el derecho de acceso a la justicia, aún de considerarlo aplicable, en modo alguno establece de manera concreta un supuesto de competencia a favor de tribunal alguno.

En cuanto al 41 constitucional, este precepto únicamente ordena el establecimiento de un sistema de medios de impugnación, pero no señala que el TEPJF puede conocer y resolver conflictos entre autoridades.

Ahora, veamos qué sucede con el 99 constitucional. Cuando se analizó el caso del Instituto Electoral de Veracruz, en su primer juicio, el TEPJF invocó la fracción IV de ese precepto.

Esa fracción permite conocer al TEPJF sobre las impugnaciones en contra de las autoridades electorales locales y que, en el aspecto de la LGSMIME, corresponde al juicio de revisión constitucional electoral.

---

<sup>296</sup> La sentencia motivó la emisión de la tesis VIII/2018, “**TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES. EL GOBERNADOR DEBE INCLUIR EN LA PROPUESTA DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO, EL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO ANUAL PRESENTADO POR EL ÓRGANO DE JUSTICIA ELECTORAL (LEGISLACIÓN DE MORELOS Y SIMILARES)**”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, página 53.

Pero, resulta que, en el caso bajo análisis es una autoridad electoral que acude a impugnar un acto de una autoridad no electoral. Así, esa fracción en modo alguno puede ser fundamento, porque el supuesto de procedencia consiste en que sean las autoridades electorales los sujetos pasivos de la relación procesal y no el sujeto activo.

Ahora, en la segunda parte del caso Veracruz, el TEPJF invocó la fracción X del artículo 99 constitucional para fundar su competencia.

Esa fracción, como también se explicó, solamente señala que el TEPJF tendrá las demás facultades previstas en las leyes. Empero, ninguna norma legal le autoriza conocer de conflictos entre órganos del Estado.

Finalmente, en el tercer caso, es decir, el del Tribunal Electoral de Morelos, el TEPJF solamente invoca el primer párrafo del artículo 99 constitucional, el cual solamente lo reconoce como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad.

Es decir, en tres sentencias distintas para casos muy parecidos, el fundamento de la competencia ha sido inconsistente. ¿Acaso eso será evidencia de que, en realidad, no hay sustento normativo para conocer de ese tipo de actos ni de conflictos entre autoridades?

Lo ordinario es que exista uniformidad en la competencia para conocer y resolver un determinado asunto. Sin esa consistencia, en casos semejantes, se genera duda sobre la facultad de una autoridad para actuar en un cierto caso.

Eso es lo que sucedió al TEPJF en los tres casos bajo análisis, porque en ninguno de ellos existe coincidencia en el fundamento constitucional para conocer sobre conflictos presupuestales planteados por una autoridad electoral en contra de un órgano estatal.

Así, pasamos al segundo punto de interés, a saber, la legitimación. Sobre esto, es evidente que el TEPJF ha sido dogmático. La legitimación se debe entender como

la posibilidad otorgada por la ley, para ser parte en un juicio o recurso, ya sea como actor o demandado.

Y, como se precisó, el TEPJF solamente justifica la legitimación porque se trata de autoridades electorales. Pero, para fundar la calidad de parte y, por supuesto, la aptitud legal de ser actor en el juicio electoral es completamente omiso al respecto

Igual mención merece la legitimación pasiva. De manera ordinaria, el TEPJF solamente analiza la legitimación activa de quien acude en un juicio o recurso. Y, normalmente, nunca se pronuncia sobre la legitimación pasiva.

Esto es importante, porque la calidad del demandado también puede determinar la procedencia de un medio de impugnación. En los tres casos, era indispensable que el TEPJF analizara la legitimación pasiva, para determinar si los poderes ejecutivos y legislativos de un estado pueden ser demandados a través de alguno de los juicios o recursos establecidos en la LGSMIME.

Al dejar de hacer, las sentencias carecen de motivación y se torna dudoso cómo el TEPJF pudo conocer de esos asuntos.

Finalmente, la materia de controversia no era un acto electoral. En los tres casos era el presupuesto asignado a un instituto o tribunal electoral local.

Si el TEPJF tiene competencia para conocer las impugnaciones respecto de actos y resoluciones electorales, entonces debió señalar en las sentencias, cómo una cuestión presupuestal se transformaba en algo de naturaleza electoral.

Todos esos aspectos fueron ignorados por el TEPJF y, en esencia, evidencia un activismo judicial que, en la práctica, implica el desconocimiento del sistema de control constitucional del país y que esos asuntos deben ser resueltos vía controversia constitucional.

Pareciera que el TEPJF quisiera, mediante sus criterios jurisdiccionales, atraer a su ámbito competencial la mayor cantidad de asuntos. Sin embargo, al hacerlo de

manera dogmática, genera más incertidumbre y dudas sobre su facultad para conocer y resolver ese tipo de asuntos.

Es entonces cuando la SCJN debe corregir y asumir su papel de garante del sistema orgánico del Estado mexicano.

### **8. Los institutos y tribunales locales como sujetos legitimados para promover controversias constitucionales**

Una posible causa de que los institutos y tribunales electorales locales acudan al TEPJF, es porque conocen el activismo judicial de éste y, además, porque la SCJN llega a limitar a los sujetos legitimados para presentar demanda de controversia constitucional. Cuestión que la SCJN ya no va poder hacer dada la reforma constitucional de esta anualidad.

Una razón adicional para que los institutos y tribunales electorales de las entidades federativas acudan al TEPJF, tal vez sea porque éste tiene un procedimiento más sencillo. Basta la presentación de la demanda y el acto impugnado para, una vez conocido el asunto, se proponga el proyecto de sentencia y se vote. Eso sucede, normalmente, en días o semanas.

En cambio, en la SCJN una controversia constitucional puede tardar más tiempo, porque va desde la presentación de la demanda, la contestación, la fijación de la fecha de audiencia y, posteriormente, el listado del asunto en sesión de la SCJN. Esto tarda, de forma ordinaria, varios meses.

Veamos los siguientes criterios de la SCJN para corroborar el criterio limitativo impuesto por el Alto Tribunal.

#### **a. Sí, el Tribunal Electoral de Morelos primero acudió a la SCJN<sup>297</sup>**

En 2015, el Tribunal Electoral de Morelos acudió a la SCJN en contra del Congreso y del Poder Ejecutivo local, para impugnar un decreto que reformó la Constitución de ese estado, en materia de transparencia y combate a la corrupción.

La ministra instructora, en ese entonces Margarita Beatriz Luna Ramos, la cual en su momento fue también magistrada electoral federal, determinó desechar la demanda, precisamente, por falta de legitimación del Tribunal Electoral de Morelos, ya que el acto controvertido no había sido emitido ni por el Ejecutivo ni por el Congreso Federal.

Inconforme, el Tribunal Electoral de Morelos interpuso recurso de reclamación en controversia constitucional. Originalmente, el recurso fue turnado al ahora ministro en retiro José Ramón Cossío Díaz, quien propuso<sup>298</sup> en su momento revocar el auto de desechamiento y reconocer legitimación al Tribunal Electoral de Morelos, porque es un órgano con autonomía constitucional y previsto en la CPEUM sin depender de ninguno de los poderes tradicionales.

Ese criterio fue rechazado por siete votos, porque, con base en la normativa constitucional y legal, el Tribunal Electoral de Morelos no es un organismo constitucional autónomo, sino un órgano autónomo e independiente en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales en materia electoral y, por tanto, no está en el supuesto del inciso I) fracción I del artículo 105 de la CPEUM.

Lo resuelto por la SCJN parece un juego de palabras de difícil comprensión. En esencia señaló que, si bien los tribunales electorales no están adscritos a los poderes judiciales locales, no son órganos constitucionales autónomos, pero no señala porque no cumple las características de ese tipo de órganos.

---

<sup>297</sup> Ver resolución de desechamiento de la demanda de controversia constitucional 53/2015 y la sentencia del recurso de reclamación 28/2015-CA.

<sup>298</sup> Ver voto particular emitido en el recurso de reclamación en comento.

Además, cabe señalar que, anterior a este recurso de reclamación, la SCJN ya tenía un criterio sobre la posibilidad de que un tribunal electoral acudiera en vía controversia constitucional. Efectivamente, en su momento, como se revisó, reconoció legitimación al entonces Tribunal Electoral del Distrito Federal, por ser un órgano originario, por estar expresamente previsto en la CPEUM, además de realizar tareas esenciales del Estado mexicano, como son las concernientes a la función electoral.

Entonces, ¿la SCJN abandonó ese criterio? De ser el caso, no señaló porque lo hacía. O bien, en caso de no abandonarlo, pero considerar que se trata de un caso distinto, tampoco precisó cuáles eran las diferencias entre ambos asuntos.

Cabría preguntar si hay dos tipos de tribunales electorales locales. Uno, el Tribunal Electoral del entonces Distrito Federal, ahora Ciudad de México. Y, los segundos, los demás tribunales electorales de las entidades federativas. El primero cuenta con legitimación para promover controversia constitucional; mientras que los otros, no.

¿Cuál es el factor diferenciador en uno y otro caso? Eso queda en el desconocimiento total, porque la SCJN fue omisa en analizar las semejanzas o divergencias, para sólo considerar, se insiste, mediante un juego de palabras, que los tribunales electorales locales no son organismos constitucionales autónomos, sino órganos autónomos e independientes en el ejercicio de su función.

#### **b. El Instituto Electoral de Veracruz, otra víctima de la SCJN**

Este asunto es por demás peculiar. El Instituto Electoral de Veracruz, al igual que en su momento el Tribunal Electoral de Morelos, primero decidió acudir en controversia constitucional, para impugnar, precisamente, la falta de entrega de ciertos recursos correspondientes a los ejercicios 2013, 2014 y 2015, es decir, la misma materia de impugnación que el primer asunto conocido por el TEPJF en materia presupuestaria.

Es de mencionar que el Instituto Electoral de Veracruz acudió a la SCJN en julio de 2016. En ese momento actuaba la Comisión de Receso, la cual determinó desechar la demanda, por falta de legitimación del actor.

Ello, porque, en términos del criterio mayoritario sostenido en el caso del Tribunal Electoral de Morelos, los órganos constitucionales autónomos locales carecen de legitimación para promover controversia constitucional en contra de los poderes del mismo estado.

Por supuesto, el Instituto Electoral de Veracruz interpuso recurso de reclamación para impugnar el desechamiento.<sup>299</sup>

No obstante, el Pleno de la SCJN al resolver ese recurso confirmó el desechamiento, porque:

- El Instituto Electoral de Veracruz carece de la naturaleza de órgano constitucional autónomo previsto expresamente en la CPEUM.
- Ello, a pesar de que alegue vulneración a su autonomía e independencia, según lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, de la CPEUM, en tanto este ordenamiento no lo reconoce expresamente con la naturaleza de órgano constitucional autónomo.
- Tampoco se le vulnera el derecho de acceso a la justicia, porque ninguna norma mexicana ni convencional establece a su favor el derecho específico de instar un medio de control denominado controversia constitucional.
- Además, se consideró que sí existe o no en el sistema jurídico una vía para impugnar actos de los poderes estatales por parte de los organismos constitucionales autónomos a nivel local, ello excede la materia del recurso de reclamación.

---

<sup>299</sup> Ver sentencia del recurso de reclamación 36/2016-CA.

Sí, efectivamente, con la “frialidad” de la interpretación gramatical y, por supuesto, con el “descaro” de desconocer sus propios criterios, la SCJN determinó que el Instituto Electoral de Veracruz carecía de legitimación para promover controversia constitucional.

Más aún, determinó que la existencia o no de un medio de impugnación en el cual estén legitimados los órganos constitucionales autónomos, es un aspecto ajeno al control constitucional de carácter orgánico de la SCJN.

Como se recordará, en apartados anteriores se mencionó que la SCJN al parecer tenía un criterio amplio sobre la legitimación para promover controversias constitucionales, al considerar como no limitativo los sujetos autorizados en el artículo 105, fracción I, de la CPEUM.

Pero, en la práctica y de forma habitual, la SCJN aplica gramatical y literalmente lo dispuesto en el citado precepto constitucional.

Se debe recordar que el artículo 105, fracción I, de la CPEUM, tiene su origen desde 1996. En aquel año apenas existía un órgano constitucional autónomo, a saber, el Banco de México<sup>300</sup>. Posteriormente, es hasta 1996 cuando al Instituto Federal Electoral se le concede esa naturaleza<sup>301</sup>. Y, por último, es hasta 1999<sup>302</sup> cuando se concede a la Comisión Nacional de Derechos Humanos autonomía constitucional.

Sin embargo, es hasta el año 2013<sup>303</sup> cuando se otorga legitimación a los “órganos constitucionales autónomos”<sup>304</sup> para promover controversia constitucional contra otro órgano constitucional autónomo, uno de estos contra el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso Federal.

---

<sup>300</sup> Decreto que reformó el artículo 28 de la CPEUM, publicado el 23 de agosto de 1993 en el DOF.

<sup>301</sup> Según decreto que reformó el artículo 41 de la CPEUM, publicado en el DOF el 22 de agosto de 1996.

<sup>302</sup> Mediante decreto que reformó el artículo 102 de la CPEUM, publicado el 13 de septiembre de 1999 en el DOF.

<sup>303</sup> Mediante decreto que reformó el artículo 105, fracción I, de la CPEUM, publicado en el DOF el 11 de junio de 2013.

<sup>304</sup> El nuevo inciso l) de la fracción I del artículo 105 constitucional.

Es decir, pareciera que la SCJN, lejos de aplicar su criterio de que el artículo 105, fracción I, de la CPEUM, tiene una legitimación flexible y no limitada, en realidad se constriñe a los casos expresamente mencionados en ese precepto.

No fue sino hasta al presente año<sup>305</sup> que se incluyó a los organismo autónomos de las entidades federativas para que pudieran presentar controversia constitucional contra otros órganos autónomos, así como de los poderes ejecutivo y legislativo de la misma entidad.

El papel de un tribunal constitucional, y en México el único con esa calidad es la SCJN, es dotar de vigencia a las normas constitucionales. Ello se logra, por supuesto, mediante los distintos métodos de interpretación.

Sólo de esa manera se puede actualizar las disposiciones constitucionales a las nuevas exigencias de la realidad. Es evidente que, cuando se redactó el original 105, fracción I, de la CPEUM, no fue con la finalidad de que, en el futuro, la SCJN se limitara a reconocer legitimación a ciertos órganos, poderes y entidades, y sólo en los casos expresamente previstos.

Por el contrario, con la creación de las controversias constitucionales y la conformación de un tribunal constitucional mexicano, la idea era que éste fuera el intérprete máximo de la CPEUM y le permitiera actualizar su vigencia conforme a las nuevas necesidades.

Así, era evidente que en 1994, cuando se reformó el artículo 105 constitucional, no le fuera posible al Poder Reformador Permanente de la Constitución prever a la multiplicidad de órganos ni considerar el sin número de variantes en los cuáles las entidades, poderes y órganos pudieran ver afectada su competencia, con motivo de otra autoridad.

---

<sup>305</sup> Mediante decreto en el que se reformó, entre otros, el artículo 105, fracción I, de la CPEUM, publicado en el DOF el 11 de marzo de 2021.

Se debe considerar que, en principio, las leyes regulan casos ordinarios, esto es, aquellos que el legislador ha observado en la sociedad y que, en su concepto, necesitan ser regulados por el Derecho.

Pero, los casos extraordinarios, esto es, todos aquellos que no pudieron ser previstos por el legislador, deben tener cobertura mediante la función de los tribunales, los cuales deben actualizar interpretativamente las disposiciones constitucionales y legales.

De esta manera, cuando se creó la controversia constitucional en 1994, así como cuando se conformaron los órganos constitucionales autónomos y, finalmente, se les autoriza a éstos para promover controversias constitucionales (2013), ninguno de los constituyentes permanentes pudo imaginar que, en tan solo un año más, los tribunales e institutos electorales locales tendrían una naturaleza acorde con las características de órgano constitucional autónomo.

Entonces, ¿por qué la SCJN pretendió aplicar de igual manera una norma creada hace 20, 15, 10 o 5 años, cuando hay nuevos hechos o nuevas situaciones que requieren de una nueva forma de interpretarlas?

Efectivamente, tanto el Tribunal Electoral de Morelos como el Instituto Electoral de Veracruz acudieron a la SCJN con miras de un reconocimiento para promover controversias constitucionales, a fin de impugnar actos o resoluciones de otra autoridad del estado respectivo.

Sin embargo, como se ha mencionado, para la SCJN esos órganos solamente tienen autonomía e independencia para el ejercicio de sus funciones, lo que ello signifique porque no fue explicado en la sentencia correspondiente y, además, la CPEUM no les reconoce la calidad de órganos constitucionales autónomos.

Ante esa negativa de conocer un asunto, tanto el Tribunal Electoral de Morelos como el Instituto Electoral de Veracruz acudieron a ese otro “tribunal constitucional” del país, para el cual el activismo judicial es una herramienta discrecionalmente que le permite burlar cualquier impedimento jurídico y, sin importar la falta de disposición

constitucional o legal, decide conocer y resolver de todos aquellos asuntos que la SCJN no desea analizar.

Curiosas paradojas nos enseñan tanto la SCJN como el TEPJF. El primero, tiene norma que puede aplicar, a fin de ampliar la legitimación en las controversias constitucionales. El segundo, carece de norma y, no obstante, inventa cualquier criterio para conocer y resolver un asunto.

Uno, la SCJN, actuó mal por hacer una interpretación gramatical de la CPEUM y no permitir su actualización mediante la tarea de los tribunales. El otro, el TEPJF, actúa indebidamente, por carecer de disposición que le permita conocer y resolver algo ajeno a lo electoral, como son las cuestiones presupuestales de las autoridades electorales de las entidades federativas. ¡Así nuestra justicia constitucional!

La SCJN requiere asumir su papel de tribunal constitucional del país e interpretar los principios y normas de la CPEUM, precisamente, conforme a los parámetros esenciales de nuestro sistema jurídico.

Si la CPEUM prevé un régimen federal, en el cual los órganos, poderes y autoridades, pueden ser de lo más variadas, entonces debe observar que los sujetos legitimados en el artículo 105, fracción I, constitucional, son sólo algunos de los que realmente pueden estar posibilitados para acudir en controversia constitucional.

De igual forma, la SCJN puede observar que, ante circunstancias y facultades similares, deben operar iguales consideraciones jurídicas.

Así, si el Instituto Nacional Electoral es un órgano constitucional autónomo, encargado de una tarea esencial del Estado mexicano, consistente en la función electoral, y esa misma atribución la tienen los institutos electorales de las entidades federativas, las cuales comparten características idénticas o similares con el órgano nacional, entonces debe considerarlos también como sujetos legitimados para promover controversias constitucionales.

De igual manera, no debe limitar los supuestos de procedencia a los meramente enunciados. Ello, porque la posible vulneración de las atribuciones, facultades y competencia de un instituto electoral puede provenir de cualquier otro órgano, entidad o autoridad, sea nacional o estatal.

Ahora, esperemos que la reforma constitucional del presente año, de cabida para que la SCJN lleve a cabo una interpretación diversa a la que expresó en los precedentes que se revisaron y permita que los institutos y tribunales electorales locales acudan para promover controversias constitucionales; ello, pues existe la posibilidad lacerante de que se asuma nuevamente el criterio de “organismo” y “órgano” constitucional, para desechar.

El dinamismo constitucional requiere que, el máximo intérprete de la CPEUM, es decir, la SCJN y no el TEPJF, defina con claridad y de vigencia a los principios y normas máximas de nuestro sistema jurídico.

Si se niega a asumir esa tarea, otro órgano lo hará en su lugar, con la salvedad de que lo hará sin tener atribuciones para ello y, por supuesto, suplantarán las funciones de la SCJN como tribunal constitucional. He ahí la labor de nuestro Alto Tribunal.

## Conclusiones

**Primera. El TEPJF surge como un tribunal de mera legalidad, sin que las actuales facultades lo hagan un tribunal constitucional**

**En el primer capítulo se analizó** la historia del TEPJF (su origen como Tribunal de lo Contencioso y transformación a Tribunal Federal Electoral), lo cual nos enseñó que la jurisdicción electoral siempre ha sido de mera legalidad.

Si bien, para antes del año 2011 el TEPJF tuvo un breve atisbo de ser un tribunal constitucional, porque se le otorgó la facultad para inaplicar leyes, ello quedó superado con la reforma a la CPEUM en materia de derechos humanos, con la cual se permitió a todos los órganos jurisdiccionales inaplicar normas.

Desde 1986 a la fecha, el TEPJF es un tribunal de legalidad, motivo por el cual los conflictos que tengan una naturaleza constitucional (declaración de inconstitucionalidad de leyes, resolución de conflictos entre autoridades o poderes) no son facultades expresamente reconocidas en la CPEUM.

Entonces, ¿el TEPJF debe dejar de conocer de ciertos temas como pueden ser los conflictos por el otorgamiento de presupuestos, otorgar efectos generales a la inaplicación de leyes?

La respuesta es un rotundo sí, para lo cual se necesita redefinir, precisar, esclarecer o limitar el concepto de materia electoral.

Tal vez el concepto materia electoral sea uno de los más indeterminados en el sistema jurídico mexicano. Tal como se precisó en el primer capítulo, el TEPJF lo entiende de una manera y, la SCJN de otra manera según se trate de controversias constitucionales o de acciones de inconstitucionalidad.

¿Qué se requiere? Simple, que la SCJN como órgano cúspide del Poder Judicial de la Federación y máximo intérprete de la CPEUM defina, por lo menos, que será la materia electoral para el TEPJF.

Si la SCJN definiera de forma unívoca que es la materia electoral y de la competencia del TEPJF, éste se limitaría a conocer y resolver exclusivamente los casos que se ajustaran exactamente a esa definición.

Mientras eso no suceda, será el propio TEPJF el que defina su propia competencia, inclusive en perjuicio de las funciones constitucionales de la SCJN.

Como se ha demostrado, las funciones del TEPJF son estrictamente de mera legalidad, pero mediante precedentes y jurisprudencia, ha invadido las facultades constitucionales de la SCJN con su propio permiso.

**Conclusión.** Es necesario que la SCJN defina qué se debe entender por materia electoral para efecto de la competencia del TEPJF. Esto permitirá saber cuándo un asunto corresponde a este último órgano y cuándo al Alto Tribunal del país. En el entendido que, desde sus orígenes, el órgano jurisdiccional electoral federal ha sido de mera legalidad, a partir de lo cual se debe delimitar su competencia.

**Segunda. El TEPJF no tiene facultades para otorgar efectos *erga omnes* a las sentencias en las cuales declara la inaplicación de normas**

1. En el capítulo dos se precisó que, el sistema de control constitucional en México está caracterizado por ser concentrado y a cargo de la SCJN por cuanto hace a la facultad para declarar la invalidez de leyes; así como por ser difuso por parte de todos los tribunales, incluido el TEPJF.

2. Solo hay un tribunal constitucional en nuestro país y es la SCJN, porque ésta cuenta con la facultad exclusiva de invalidar de forma generales leyes.

3. La acción de inconstitucionalidad es el medio por antonomasia y exclusivo de la SCJN para otorgar efectos generales a una sentencia, con motivo de la invalidación de leyes.

4. No hay norma constitucional ni legal que permita al TEPJF otorgar efectos generales a las sentencias en las cuales se inaplican normas al caso concreto.

5. Injustificadamente, el TEPJF ha ampliado los efectos de sus sentencias, mediante criterios jurisprudenciales, a fin de hacerlos *erga omnes* lo cual distorsiona el sistema de control constitucional en el país. La razón por la cual las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad tienen una generalidad es porque se declara la invalidez o la validez de una norma; por tanto, todos los órganos están sujetos a aplicarla. En cambio, las resoluciones del TEPJF no pueden, de ninguna manera, invalidar normas y, por ello, tampoco se pueden otorgar efectos generales.

#### 6. ¿Qué se requiere?

a. Previo a cualquier reforma, es indispensable que la SCJN defina y aclare cómo funciona el sistema de control constitucional en nuestro país. Si bien hay intentos importantes para ello, como la reciente sentencia dictada en una contradicción de criterios en la cual se determinó que los Tribunales Colegiados de Circuito sí pueden inaplicar cualquier norma, no sólo las relativas al Código Federal de Procedimientos Civiles, la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, lo cierto es que, hasta el momento, no se ha definido la competencia constitucional del TEPJF.

b. La manera en cómo la SCJN puede definir o resolver la existencia “dual” de dos “tribunales constitucionales” en México que pueden invalidar normas, solamente se puede lograr si el Alto Tribunal decide, mediante la revisión de una sentencia del TEPJF o a través de una contradicción de criterios, establecer una clara determinación de cuál es la posición del Tribunal Electoral en el sistema jurídico mexicano.

c. La otra posibilidad es que, sea el Constituyente Permanente o el legislador secundario quienes delimiten la competencia constitucional de la SCJN. Si bien el texto de la CPEUM es claro en señalar que, los efectos de la inaplicación de leyes por parte del TEPJF se limitarán al caso concreto, lo cierto es que esa norma ha sido interpretada por el Tribunal Electoral para extender o ampliar esos efectos.

d. También sería factible, aunque es lo menos probable, que sea el propio TEPJF el que reflexione y delimite su competencia constitucional en cuanto a la invalidez fáctica de normas. Se requiere un cambio de criterio fundamental en ese órgano jurisdiccional, lo cual no se podrá lograr si sus integrantes desconocen el sistema de control constitucional mexicano y, si por una especie de activismo judicial, deciden ampliar cada vez más sus facultades.

**Tercera. El legislador debe retomar sus facultades constitucionales y legales en cuanto a la revocación de mandato y juicio político, o bien plantear tal situación ante la SCJN y éste asumir su papel de tribunal constitucional del país.**

1. En el tercer capítulo se analizó como el TEPJF ha resuelto casos en los cuales está inmerso la revocación de mandato de integrantes de ayuntamientos electos por sistemas normativos internos.

2. Al respecto, sin competencia alguna para dilucidar ese tipo de controversias, determinó que un Congreso local carece de atribuciones para decidir sobre la revocación de mandato de integrantes de ayuntamientos electos por ese sistema.

### **3. ¿Qué se requiere?**

a. Es necesario que los Congresos a los que se les pueda vulnerar esa atribución acudan a la SCJN a fin de impugnar las decisiones del TEPJF. Sólo de esa manera será posible corregir las determinaciones en las cuales se considera que una autoridad carece de competencia para determinado asunto. Para ello, se requiere

una ampliación en la procedencia de las controversias constitucionales, a fin de conocer y resolver este tipo de asuntos.

**b.** Es indispensable que la SCJN asuma su papel de máximo intérprete de la CPEUM y, en los casos en los cuales el TEPJF asuma o pretenda hacer una interpretación a un precepto constitucional, exista la posibilidad de revisión ante el Alto Tribunal.

**c.** También es necesario acotar el carácter definitivo e inatacable de las sentencias del TEPJF. Una decisión de ese órgano jurisdiccional, sin ninguna relación directa con la materia electoral, puede alterar el sistema constitucional del país, sin que sea el máximo intérprete de la CPEUM. Actualmente existe un candado para que las controversias constitucionales sean improcedentes cuando se impugnan sentencias del TEPJF, entre otras razones por su naturaleza definitiva e inatacable.

**d.** Sin embargo, como se precisó en el mismo capítulo tercero, la SCJN ya se ha pronunciado sobre la definitividad e inatacabilidad de actos de otros órganos y ha podido encontrar una interpretación en la cual es posible la procedencia de la controversia constitucional.

**e.** Por ello, es posible una reforma para permitir a la SCJN que, cuando se trate de la interpretación directa de preceptos constitucionales, a fin de dotar coherencia y armonía al sistema jurídico del país, sea posible analizar sentencias del TEPJF, especialmente en aquellos casos en los cuales la materia electoral no esté directamente relacionada como es la revocación de mandato.

**f.** O bien, como en otros casos, que sea la propia SCJN la que, mediante un nuevo criterio decida que no todas las sentencias del TEPJF son definitivas e inatacables, de tal manera que sea procedente la controversia constitucional cuando se afecte la competencia constitucional, como es la revocación de mandato, de alguna otra autoridad.

**4. Las anteriores conclusiones son válidas igualmente para el cuarto capítulo relativo al juicio político.** Si el TEPJF es el que decide qué órgano constitucional es el competente para conocer de determinado asunto (un congreso local o el Senado), entonces: a) la SCJN no tiene la última palabra, o b) debe despojarle al TEPJF de la palabra.

a. Tal vez por aspectos meramente políticos, la SCJN ha decidido no conocer sobre sentencias dictadas por el TEPJF, pero ello ha tenido costos en el sistema constitucional de nuestro país.

b. Arrebatarle a un congreso local, con razón o sin ello, la posibilidad de instaurar juicio político a funcionarios estatales es algo que no corresponde decidir al TEPJF; sino a la SCJN.

c. Ante ello, es necesario que la SCJN reconozca que, hay casos en los cuales las sentencias del TEPJF no pueden ser definitivas e inatacables y, en consecuencia, permita la procedencia de las controversias constitucionales o bien un medio de impugnación en el que se permita revisar la interpretación o criterio asumido por el TEPJF.

**Cuarta. La controversia constitucional debe ser el medio procedente que los Institutos y Tribunales Electorales locales deben tener para la defensa de sus facultades**

1. En el quinto capítulo se analizó como el TEPJF ha resuelto conflictos competenciales entre órganos. Al respecto, se observó que ha emitido sentencias en los cuales la materia de controversia ha sido el presupuesto asignado a esos órganos.

2. También se precisó que, ninguna norma constitucional ni legal permite al TEPJF conocer de ese tipo de controversias, sino que han sido criterios de ese órgano jurisdiccional los que le han otorgado la facultad de conocer aspectos ajenos a la materia electoral.

### **3. ¿Qué se requiere?**

**a.** Ampliar la procedencia de las controversias constitucionales. La reciente reforma al artículo 105 de la CPEUM, por la cual se otorga legitimación a los órganos constitucionales autónomos locales para promover controversia constitucional, es un primer paso para ello.

**b.** Sin embargo, no queda claro si esa reforma deja sin efectos los criterios del TEPJF para conocer de ese tipo de conflictos, o bien se conservan. Lo anterior, porque ha sido criterio que las cuestiones presupuestales no son temas propiamente constitucionales y, por tanto, no son materia de la controversia constitucional.

**c.** Eso ocasionaría que los Institutos y Tribunales locales acudan al TEPJF. En ese caso, se dejaría claro que ese órgano jurisdiccional es un tribunal de mera legalidad, porque las asignaciones presupuestales no atañen temas constitucionales.

**d.** O bien, puede ser que la SCJN asuma su papel de tribunal constitucional y decida que las afectaciones presupuestales de los Institutos y Tribunales locales si afectan los principios de autonomía, independencia, certeza, constitucionalidad, así como de la función electoral a cargo de esos órganos.

**e.** Sin duda se requiere, en todos los casos, que la SCJN se convierta en el último intérprete de la CPEUM, para definir no sólo la competencia de las demás autoridades sino también la suya propia, e impedir que el TEPJF se convierta en quien tenga la última palabra en la interpretación de la CPEUM.

## FUENTES DE INVESTIGACIÓN:

### BIBLIOGRAFÍA:

- ACOSTA ROMERO, Miguel, “*Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal de México,*” Capel-Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, 1989.
- AGUIRRE PANGBURN, Rubén, “Las sentencias con efectos generales”, en OROPEZA GARCÍA, Arturo (coordinador), *El comercio exterior y la gestión aduanal en el siglo XXI*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009.
- ANDREA S., Francisco José de, “La controversia constitucional: piedra angular de la justicia constitucional en la era de los gobiernos divididos y el renacimiento del federalismo en México”, en FERRER-MACGREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (coordinadores), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix - Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, tomo VIII Procesos constitucionales orgánicos, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008.
- ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio, “Marco Teórico del Derecho Electoral”, en *Apuntes de Derecho Electoral. Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, “Algunos aspectos procesales del juicio político”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (coordinadores), *op cit.*, pp. 695 y ss. El trámite, además, se sustenta en lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, “*La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad*”. *El caso Tabasco*, Ed. Monte Alto, México, 1996.
- Artículo titulado “*La autolimitación competencial de la Suprema Corte frente al Tribunal Electoral*”, del Ministro en retiro José Ramón Cossío Díaz, así como de Raúl Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio, contenido en la revista el Juez, número 6, David Cienfuegos Salgado (coordinador), editorial Tirant lo Blanch, México, 2018.
- ASTUDILLO REYES, César Iván, “*El derecho electoral en el federalismo mexicano*”, Secretaría de Gobernación- e Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2018, p. 283.
- ASTUDILLO, César, “*El funcionamiento de la Suprema corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional. El dilema de decidir sobre qué y cómo decidir*”, Tirant lo blanch, México.

- BALTAZAR ROBLES, Germán E., “*Controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad*”, Ángel Editor, México, 2002.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, “Algunas consideraciones sobre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en *Lex. Difusión y análisis*, julio de dos mil diez, número 181, año XV, México.
- BIDART CAMPOS, Germán J., “*El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*”, EDIAR-UNAM, México, 2003.
- BREWER-CARÍAS, Allan R., “La acción de inconstitucionalidad mexicana a la luz del derecho constitucional comparado latinoamericano”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y FLORES PANTOJA, Rogelio (coordinadores), *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “*Dialéctica sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral “TRICOEL”*”, Unión Gráfica, México, 1988.
- CABO DE LA VEGA, Antonio de, “El Derecho Electoral en el arco teórico y jurídico de la representación”, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.
- CANSECO GÓMEZ, Morelos, “Algunas consideraciones sobre la constitucionalidad de los miembros del Tribunal de lo Contencioso Electoral por el Congreso de la Unión o su Comisión Permanente, incluyendo la toma de protesta”, México.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón (et al), “*La construcción de las restricciones constitucionales a los derechos humanos. Estudio y documentos a partir de las contradicciones de tesis 293/2011 y 21/2011*”, Porrúa, México, 2018.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Las partes en las controversias constitucionales”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 16, enero-junio 2007, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “*Constitución, democracia y jurisdicción electoral*”, Porrúa, México, 2010.
- COSSIO DÍAZ, José Ramón, “*La controversia constitucional*”, Porrúa, México, 2014.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “*Sistemas y modelos de control constitucional en México*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, “*La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad*” (1918-1939), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.

- DE LA GARZA SANTOS, Iván, “La responsabilidad política de los servidores públicos en el sistema presidencial mexicano: el juicio político”, en CIENFUEGOS SALGADO, David y RODRÍGUEZ LOZANO, Luis Gerardo (coordinadores), *Estado, Derecho y Democracia en el momento actual. Contexto y crisis de las instituciones contemporáneas*, Fondo Jurídico Editorial, México, 2008.
- DUARTE RIVAS, Rodolfo, “Antecedentes históricos de la justicia político-electoral en México”, en *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2002.
- DUQUE ROQUERO, Roberto, “Control constitucional de las leyes electorales”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, número 7-8, enero-diciembre de 2015, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- EGUIGUREN PRAELI, Francisco José, “Antejudio y juicio político en el Perú”, en HÄBERLE, Peter y GARCÍA BELAUNDE, Domingo (coordinadores), *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*, tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011.
- EGUIGUREN, PRAELI, Francisco José, “Los efectos de las sentencias sobre inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional”, en VEGA GÓMEZ, Juan y CORZO SOSA, Edgar (coordinadores), *Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas (et al), México, 2002.
- ESCALANTE TOPETE, Rolando, “La función constitucional de la Sala Superior del Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación”, en *Revista del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California*, número 1, año 3, diciembre de 2002.
- ESCOBAR FORNOS, Iván, “El sistema representativo y la democracia semidirecta” en Sistema representativo y democracia semidirecta, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Hugo A. Concha Cantú, (coordinador) Serie Doctrina Jurídica, Número 100, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.
- ESCOBAR FORNOS, Iván. “*Introducción al derecho procesal constitucional*”, Porrúa, México, 2005.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Juicio político a jueces, independencia judicial y desvío de poder (sobre el caso del Tribunal Constitucional vs Ecuador)”, en CARBONELL, Miguel; FIX-FIERRO, Héctor; González Pérez, Luis Raúl y VALADÉS, Diego, *Estado Constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo. Justicia*, tomo III, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015.

- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *“Ensayos sobre Derecho Procesal Constitucional”*, Porrúa, México, 2004.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *“Las sentencias de los tribunales constitucionales”*, Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2009.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *“Derecho Constitucional mexicano y comparado”*, Porrúa, México, 2007, p. 897. “En cuanto a los antecedentes de la controversia constitucional, claramente se ha advertido su origen en la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787.” SEPÚLVEDA I., Ricardo J., “Reflexiones sobre la controversia constitucional”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 23, número 23, México, 1999.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *“Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano”*, Porrúa, México, 2005.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *“Justicia constitucional. Ombudsman y Derechos Humanos”*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, “Control de constitucionalidad de actos y resoluciones de autoridades electorales”, en OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (compilador), *Justicia Electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, tomo III, Universidad Nacional Autónoma de México (et al), México, 1999.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, “El principio de legalidad en materia electoral”, en *Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México (et al), México, 1993.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, “El Tribunal Federal Electoral. Estructura y competencia”, en *Temas de Derecho Procesal. Memoria del XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- GALVÁN RIVERA, Gregorio, “Tribunal de lo Contencioso Electoral: creación, integración y competencia”, en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, año 1, volumen 1, México.
- GARCÍA MORALES, Gumesindo, *“Introducción al Derecho Procesal Constitucional”*, Ubijus, México, 2009.
- GARCÍA TOMA, Víctor, *“Teoría del Estado y Derecho Constitucional”*, Palestra Editores, Lima, 2008.
- GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus, *“Tribunal Constitucional y reparación de la discriminación normativa”*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Los retos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tras la reforma de 2007”, en ACKERMAN, John M., (coordinador), *Nuevos escenarios del Derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009.
- GONZÁLEZ SALAS, J. Fernando franco, “Evolución del contencioso electoral mexicano 1916-1996”, en *Justicia electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, volumen I, número 1.
- GROPPI, Tania, “Titularidad y legitimación ante la jurisdicción constitucional. Una perspectiva comparada”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo (coordinadores), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix - Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, tomo III Jurisdicción y control constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008.
- HARO GARCÍA, José Vicente, “El control difuso de la constitucionalidad en Venezuela: el estado actual de la cuestión”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo (coords), *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas – Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional – Marcial Pons, tomo III Jurisdicción y Control Constitucional, México, 2008.
- HELLER, Mariano y PEGORARO, Mara, “El juicio político: definición general, naturaleza jurídica y antecedentes”, en BASTERRA, Marcela I (directora), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada, libro segundo*, Jusbaire, Buenos Aires, Argentina, 2016.
- HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo, “De conflictos competenciales a controversias constitucionales. Avances y pendientes en la resolución de conflictos de competencias”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y DANÉS ROJAS, Edgar (coordinadores), *La protección orgánica de la Constitución, Memoria del III Congreso Mexicano de Derechos Procesal Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011.
- HERRERA GARCÍA, Alfonso, “¿Juzgar a los juzgadores? Estándares interamericanos del juicio político contra jueces”, Ponencia presentada en la mesa temática: “Debido proceso y juicios políticos” en el marco de las III Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales, a realizarse en la Pontificia Universidad Católica del Perú el 3 de octubre de 2018.
- LARA SÁENZ, Leoncio, “Algunos apuntamientos sobre los medios de impugnación previstos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, en *Memoria del Seminario de Divulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Universidad Autónoma del Estado de México (et.al) México.

- LOPEZ NORIEGA, Saúl, “*La Suprema Corte y su proceso de decisión: ni transparencia ni calidad deliberativa*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2019.
- LÓPEZ VALENCIA, Virginia, “La competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio de revisión constitucional electoral”, en *Revista del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero*, número 5. 2ª época, octubre de 1999.
- LUNA CASTRO, José Nieves, “*La Suprema Corte como órgano de legalidad y Tribunal Constitucional*”, Porrúa, México, 2006.
- LUNA LEAL, Marisol, “El juicio político en México. Algunas reflexiones”, *Conciencia política. Revista veracruzana especializada en ciencia política, administración pública, desarrollo regional y derecho*, El Colegio de Veracruz, Nueva Época, número 15.
- MAITRET HERNÁNDEZ, Armando I., “Análisis de un caso de creación judicial de lagunas en el sistema de protección de los derechos fundamentales político-electorales en México”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo LVI, número 245, enero-junio, 2006, México.
- MARTÍN DE LA VEGA, Augusto, “Sentencia desestimatoria y reversibilidad del pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la ley. Una perspectiva desde el derecho comparado”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (coordinadores), *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional, Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, tomo V Juez y Sentencia Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-Marcial Pons, México 2008.
- MARTÍNEZ RAMÍREZ Fabiola, “La acción abstracta de inconstitucionalidad, piedra angular en un estado democrático constitucional”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y DANÉS ROJAS, Edgar (coordinadores), *La protección orgánica de la Constitución. Memoria del III Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2011.
- MARTÍNEZ RAMÍREZ, Fabiola, “Controversia constitucional”, voz contenida en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (et al) (coordinadores), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, tomo I, Consejo de la Judicatura Federal, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014.
- MARTÍNEZ RAMÍREZ, Fabiola, “Las controversias constitucionales garantías procesales para el equilibrio y ejercicio del poder público”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y FLORES PANTOJA, Rogelio (coordinadores), *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal*

*Constitucional*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017.

- *Memoria de labores. Comisiones. Comisión Jurisdiccional*. Senado de la República, LXII-LXIII legislaturas.
- MORA RESTREPO, Gabriel, *Justicia constitucional y arbitrariedad de los jueces. Teoría de la legitimidad en la argumentación de las sentencias constitucionales*, Marcial Pons, Madrid, 2009.
- NAVA GOMAR, Salvador O., “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como tribunal garante de la constitucionalidad y convencionalidad en materia político-electoral”, en CARBONELL, Miguel (et al) (coordinadores), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Justicia*, tomo III, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015.
- OJEDA PAULLADA, Pedro, “Las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad” en *Homenaje a Ignacio Burgoa Orihuela*, Porrúa, México, 2007.
- OROZCO GÓMEZ, Miguel, “*Procedimientos constitucionales: Controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad*”, Porrúa, México, 2004.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Jurisprudencia electoral y reforma constitucional y legal”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coordinadores), *Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.
- ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo I., “Tipología de las sentencias constitucionales que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en CORZO SOSA, Edgar, *I Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009, pp. 223-250.
- OVALLE FAVELA, José, “Las controversias constitucionales y los órganos autónomos”, en *Cuestiones Constitucionales, Revista mexicana de Derecho Constitucional*, número 25, julio-diciembre 2011, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- PALACIOS PERCHES, Benjamín M., “*El juicio político en México y la creación de los tribunales de responsabilidad política para servidores públicos*”, Porrúa-Instituto Internacional del Derecho y del Estado, México, 2015.
- PRADO MAILLARD, José Luis, “¿De la relativa responsabilidad de los gobernantes a la responsabilidad política?”, en AUGUSTO DAMSKY, Isaac, LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo (coordinadores), *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina*,

*Colombia y México*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

- RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, “Defensa constitucional local y fortalecimiento político municipal: los casos de la suspensión, declaración de desaparición de ayuntamientos y la suspensión y revocación de munícipes”, en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. La reforma municipal mexicana*, año 1, número 2, mayo-agosto de 1986, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.
- RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, “Génesis del Tribunal de lo Contencioso Electoral”, en *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.
- SAGÜÉS, Néstor Pedro, “División de poderes y revisión judicial de las sentencias destitutorias dictadas en el ‘juicio político’ (*impeachment*)”, en VALADÉS, Diego y CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel (coordinadores), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos comparados*, tomo II, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.
- SAGÜÉS, Néstor Pedro, “*El sistema de derechos, magistratura y procesos constitucionales en América Latina*”, México, Porrúa, 2004.
- SALGADO PESANTES, Hernán, “Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Justicia, libertad y derechos humanos. Ensayos en Homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante*, Costa Rica, 2003.
- SAMANIEGO SANTAMARÍA, Luis Gerardo, “Control difuso de constitucionalidad-convencionalidad. Evolución jurisprudencial a cien años de la Constitución mexicana de 1917”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y FLORES PANTOJA, Rogelio (coordinadores), *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro y Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Julio, “Efectos de las sentencias constitucionales en el Derecho Argentino”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 21, julio-diciembre 2009, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- SOTO FLORES, Armando Guadalupe, “La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad como medios de control de la Constitución”, en SOTO FLORES, Armando Guadalupe (coordinador), *Derecho Procesal*

*constitucional*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016.

- SUÁREZ CAMACHO, Humberto y MORTERA DÍAZ, Antonio Rodrigo, “Reflexiones en torno a la controversia constitucional”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 17, Julio-Diciembre 2007, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- TETTAMANTI DE RAMELLA, Adriana, “Juicio político: ¿mecanismo de control o factor de distorsión”; en GENTILE, Jorge Horacio, *EL Poder Legislativo. Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina*, Konrad Adenauer Stiftung, Uruguay, 2008.
- URIBE ARZATE, Enrique, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional”, en *El Poder Judicial de la Federación y los grandes temas del constitucionalismo*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2017.
- VELASCO FELIX, Guillermo, “La Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral”, en *Estudios Jurídicos. Revista de la Escuela de Derecho de la Universidad Intercontinental*, 1995, número 4 y 5, México, p. 68.
- VICENTE, Anselma y SAID, Alberto, “Notas para el estudio de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral”, en *Temas de Derecho Procesal, Memoria del XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl y RISSO, Guido, “Inhabilitación y juicio político en Argentina”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo (coordinadores), *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho*, tomo VIII, Procesos Constitucionales, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008.
- ZOVATTO, Daniel, “Las instituciones de la democracia directa”, en LISSIDINI, Alicia (et al) (compiladores), *Mecanismos de democracia directa y participativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, (et al), México, 2014.

#### **PÁGINAS DE INTERNET:**

- Documento denominado [“INDICE DEL PROCESO LEGISLATIVO CORRESPONDIENTE A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 1994”](https://www.constitucion1917-), localizado en la dirección electrónica: <https://www.constitucion1917->

2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM\_1917\_CC/procLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf

- Documento denominado [“ÍNDICE DEL PROCESO LEGISLATIVO CORRESPONDIENTE A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 22 DE AGOSTO DE 1996”](https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf), consultable en la dirección electrónica: [https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf](https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf)
- [Reporte índigo](https://www.reporteindigo.com/reporte/diputados-desechan-nuevo-paquete-solicitudes-juicio-politico-muertos/). Información localizable en la dirección electrónica de internet: <https://www.reporteindigo.com/reporte/diputados-desechan-nuevo-paquete-solicitudes-juicio-politico-muertos/>

### **DICCIONARIO:**

- Diccionario Electoral, *Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 3ª edición, Costa Rica-México, 2017.

### **LEGISLACIÓN:**

- Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.
- Código Federal Electoral de 1987.
- Código Federal Electoral de 1990.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del Congreso General Constituyente. 5 de febrero de 1857.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Decreto en el que se reformó, entre otros, el artículo 105, fracción I, de la CPEUM, publicado en el DOF el 11 de marzo de 2021.
- Decreto que reformó el artículo 102 de la CPEUM, publicado el 13 de septiembre de 1999 en el DOF.
- Decreto que reformó el artículo 105, fracción I, de la CPEUM, publicado en el DOF el 11 de junio de 2013.
- Decreto que reformó el artículo 28 de la CPEUM, publicado el 23 de agosto de 1993 en el DOF.
- Decreto que reformó el artículo 41 de la CPEUM, publicado en el DOF el 22 de agosto de 1996.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.