

La inaplicación de las normas electorales por el TEPJF (2007-2011)

*The non application of unconstitutional laws
by the Federal Electoral Court of Mexico (2007-2011)*

Karolina Monika Gilas*

María de Guadalupe Salmorán Villar**

Fecha de recepción: 11 de noviembre de 2011

Fecha de aceptación: 9 de diciembre de 2011

RESUMEN

Con la reforma constitucional en materia electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) adquirió la facultad de inaplicar las leyes contrarias a la Constitución. Como esa facultad es algo reciente, todavía no se han realizado estudios sobre el ejercicio de la misma. El presente trabajo pretende hacer un análisis de los casos en los que la Sala Superior del TEPJF ha determinado la inaplicación de las normas, para establecer así los patrones de ese control y dibujar algunas conclusiones sobre su funcionamiento.

PALABRAS CLAVE: inaplicación de leyes por inconstitucionalidad, control de constitucionalidad, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, reforma constitucional.

* Capacitadora en el Centro de Capacitación Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. karolina.gilas@te.gob.mx

** Asistente de investigación del Centro de Capacitación Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. guadalupe.salmoran@te.gob.mx.

ABSTRACT

The constitutional reform of 2007 provided the Federal Electoral Court of Mexico with the power to determine the non application of laws contrary to the Constitution. As the exercise of this power is a recent thing, there are no deep studies about it. This article analyzes all the cases in which the Upper Chamber have determined the non application of any law, looking for patterns and to draw some conclusions about the way it works.

KEYWORDS: non application of unconstitutional laws, constitutional review, Federal Electoral Court of Mexico, constitutional reform.

Con la reforma constitucional en materia electoral, el legislador decidió modificar el artículo 99 constitucional, para otorgarle al TEPJF la facultad de inaplicar las normas en materia electoral por considerarlas violatorias de la Carta Magna, con excepción de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la misma. La reforma amplió también los supuestos de procedencia en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC). Esas decisiones fueron resultado de los criterios que el Tribunal adoptó en 1998, adjudicándose a sí mismo las facultades de control de constitucionalidad.¹

La inaplicación es facultad de todas las Salas del TEPJF, aunque las sentencias en las que las Salas Regionales determinan la inaplicación de algún precepto por considerarlo contrario a la Constitución pueden ser revisadas por la Sala Superior mediante el recurso de reconsideración.

Desde antes de la última reforma electoral existe una controversia sobre cuáles medios de impugnación tiene el TEPJF para ejercer control constitucional de las leyes electorales, ya que hay autores que consideran que ese control puede ejercerse mediante cualquier medio de impugnación, mientras que algunos otros limitan esa posibilidad a los juicios de revisión constitucional electoral (JRC) y de protección de los derechos político-electorales del ciudadano (Suárez 2007, 385; Mercader 2006, 430).

¹ En 1998 la Sala Superior del TEPJF resolvió tres juicios de revisión constitucional-electoral, en los que determinó la inaplicabilidad de disposiciones contenidas en las leyes electorales por considerarlas contrarias a la Constitución y, con base en la argumentación sostenida en esos juicios, emitió la tesis de jurisprudencia S3ELJ 5/99. Meses después, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se presentó la contradicción de tesis entre el Tribunal y la propia Corte. La SCJN declaró la contradicción 2/2000-PL improcedente, considerando que no era posible enfrentar un criterio sustentado por un órgano jurisdiccional competente para conocer de la inconstitucionalidad de una ley con un criterio sustentado por un órgano que carece de esa atribución y que “en consecuencia, dicho Tribunal Electoral, por una parte incurre en inobservancia al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por otra parte infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación al contravenir un pronunciamiento de este Tribunal [SCJN] que tiene las características de firmeza y obligatoriedad constitucional” (Contradicción 2/2000-PL). La resolución que dio la Corte a la contradicción de tesis 2/2002-PL fue muy debatida y criticada. El reproche más importante fue la creación de una importante laguna en el derecho electoral mexicano, ya que no existía un medio efectivo para impugnar la inconstitucionalidad de las leyes electorales.

De una interpretación de la Constitución y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación (LGSMIME) se desprende que el TEPJF puede inaplicar alguna norma por considerarla inconstitucional mediante los recursos de apelación, inconformidad y reconsideración, y mediante los juicios de revisión constitucional electoral y el de protección de los derechos político-electorales del ciudadano (artículo 3.2 de la LGSMIME).

Sin embargo, en la práctica, la Sala Superior del TEPJF ha desaplicado normas mediante los juicios de revisión constitucional electoral y el juicio para protección de los derechos político-electorales del ciudadano.²

A diferencia de lo que ocurre con las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que resuelve la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), las determinaciones del TEPJF se limitan al caso concreto sobre el que verse el medio de impugnación y, después de tomar la decisión de inaplicar una ley, la Sala Superior del Tribunal debe informar a la Suprema Corte.

Esta limitación al caso concreto supone que los efectos de las sentencias emitidas por el Tribunal son sólo para las partes implicadas en el caso particular y, por tanto, sus efectos no son generales y las personas (físicas o morales) que no han promovido su juicio no pueden gozar de los beneficios de la sentencia.

Como la facultad de inaplicación de las normas del Tribunal Electoral es algo reciente, todavía no se han realizado estudios sobre el ejercicio de la misma. El presente trabajo pretende subsanar esa situación.

A continuación se analizarán 13 casos en los que el Tribunal declaró la inaplicación de alguna norma legal por considerarla contraria a la Constitución federal, agrupados por temas: consejeros electorales (nombramiento y revocación), derechos políticos (utilización de obras públicas y programas de gobierno en la propaganda, difusión de encuestas, reuniones políticas), acceso a la justicia y otros.

² Hasta noviembre de 2011, el TEPJF había declarado inaplicación de alguna norma en siete juicios de revisión constitucional electoral, en cinco juicios ciudadanos y en un asunto general.

Consejeros electorales

Los cambios fundamentales en el proceso de democratización en México han estado relacionados con los dirigidos a dotar de certeza y objetividad los procesos electorales. Uno de esos esfuerzos tuvo que ver con asegurar la autonomía e independencia de la administración electoral. La relevancia del tema de nombramiento y permanencia en el cargo de los consejeros electorales explica la frecuencia con la que los casos relacionados con ese tema llegan al Tribunal Electoral.

Irretroactividad en el nombramiento de los consejeros electorales

El 28 de abril de 2008, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el “Decreto por el que se reforman los artículos 37, 106, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 132 y 134 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”. El artículo segundo transitorio del referido decreto establecía que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) debería realizar las adecuaciones en las leyes correspondientes, en un plazo máximo de 30 días naturales contados a partir del inicio de la vigencia del decreto. Dentro del mismo periodo, debería determinar el procedimiento y el número de consejeros electorales en funciones en aquel momento, que serían sujetos de la renovación escalonada a que hace mención el artículo 125 contenido en el mismo decreto.

En cumplimiento de ese mandato, el 13 de mayo de 2008, la Comisión de Gobierno de la ALDF emitió el “Acuerdo de la Comisión de Gobierno por el que se aprueba el procedimiento y se expide la convocatoria para efectuar la renovación escalonada de los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal”, en el que se estableció que la renovación escalonada procederá conforme las siguientes reglas:

el Pleno de la Asamblea Legislativa:

- a) Ratificará hasta cuatro Consejeros electorales que se encuen-

tren en funciones, quienes concluirán el periodo para el que fueron electos; y

- b) Nombrará hasta cuatro nuevos consejeros electorales para un periodo de siete años. El número de Consejeros nombrados dependerá del número de Consejeros ratificados.

En consecuencia, los consejeros electorales -y de ser el caso, el Consejero Presidente- que se encuentren en funciones y que no sean ratificados por la Asamblea Legislativa, cesarán inmediatamente en sus funciones (SUP-JRC-105/2008).

Cabe subrayar que los consejeros electorales en funciones en aquel momento fueron designados por el Pleno de la ALDF el 23 de diciembre de 2005, por un periodo de siete años.

El 20 de mayo de 2008 los partidos Convergencia y de la Revolución Democrática (PRD) promovieron dos juicios de revisión constitucional electoral en contra del acuerdo de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa, aduciendo violación del principio de irretroactividad de las normas y a los principios de certeza y legalidad. Los dos juicios fueron turnados a la ponencia del magistrado José Alejandro Luna Ramos y, posteriormente, acumulados en el expediente SUP-JRC-105/2008.

A pesar de que las partes actoras presentaron varios conceptos de agravio en contra del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, el Tribunal se concentró primero en el estudio de la inconstitucionalidad del artículo segundo transitorio, ya que, de asistirle razón, no sería necesario el estudio de los restantes agravios.

Los actores adujeron que el artículo segundo transitorio era inconstitucional por haber violado el principio de irretroactividad de las normas, al establecer que el escalonamiento aprobado sería aplicable a los consejeros en funciones en aquel momento por el periodo de siete años. Además, sostenían que violaba los principios de certeza y legalidad, al tener efec-

tos indeterminados respecto de los consejeros electorales suplentes, dado que no hacía referencia alguna a los mismos.

La Sala Superior consideró que los agravios sostenidos por los actores fueron sustancialmente fundados. Para llegar a esa conclusión los magistrados estudiaron el concepto jurídico de retroactividad, que implica que una ley modifique situaciones del pasado y además produzca efectos perjudiciales concretos sobre un sujeto de derecho determinado, contraviniendo el contenido del precepto constitucional que prohíbe la aplicación retroactiva de las normas (a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, según el artículo 14 constitucional).

Después de analizar las normas del Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal, tanto antes como después de la reforma, el Tribunal determinó que a la luz de éstas surgen derechos y obligaciones respecto de los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). Según los magistrados, estos derechos se verían afectados al aplicarse lo establecido en el artículo segundo transitorio del decreto, puesto que se estarían modificando situaciones jurídicas concretas de los consejeros, en su perjuicio y en menoscabo de derechos y obligaciones previstas por la normatividad anterior.

Por lo tanto, como lo estableció en su fallo el 11 de junio de 2008, la Sala Superior consideró que

el artículo Segundo Transitorio, en la porción normativa a que se ha hecho referencia [“determinar el procedimiento y el número de consejeros electorales actualmente en funciones, que serán sujetos de la renovación escalonada”], resulta contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, con fundamento en el artículo 99, párrafo sexto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin perjuicio de lo dispuesto en el diverso artículo 105 del mismo cuerpo normativo fundamental, es de determinarse su inaplicación para el caso concreto sobre el que versa

el juicio, determinación que, en cumplimiento al primer dispositivo constitucional citado, debe informarse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SUP-JRC-105/2008, 81).

Tiempo después, en un caso similar (SUP-JDC-31/2009), la Sala Superior del TEPJF revocó la renovación anticipada de los integrantes del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes, determinada por el Congreso de ese estado. Al emitir un nuevo Código Electoral local, el Congreso local decidió determinar una nueva integración del organismo y del procedimiento para la elección de su presidente, estableciendo que los cambios en la integración del órgano electoral entrarían en vigor en agosto de 2009. Los consejeros electorales que estaban en funciones, elegidos por cuatro años y cuyo periodo concluía en marzo de 2010, quedaron inconformes con la determinación del Congreso local e interpusieron un juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Los consejeros alegaron que con la modificación del Código Electoral local no se les permitiría concluir el plazo para el cual fueron designados como consejeros ciudadanos, lo que contravenía la garantía constitucional de irretroactividad prevista en el artículo 14 de la Constitución federal, y sostuvieron que la contravención al principio de irretroactividad se daba en tres aspectos: en cuanto a la facultad de designación y sustitución del presidente del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes; el plazo para el que fueron designados los actores como consejeros ciudadanos y la modificación de las percepciones recibidas.

Después de analizar el caso, los magistrados de la Sala Superior llegaron a la conclusión de que la norma impugnada efectivamente constituía una violación al artículo 14 constitucional, que contempla la garantía de irretroactividad de la ley y, por lo tanto, está estrechamente vinculada con los principios de legalidad y seguridad jurídicas. Esa conclusión está basada en la perspectiva teórica de las situaciones jurídicas abstractas

y de las situaciones jurídicas concretas, en la teoría de los hechos pasados y de los hechos futuros y en la teoría de los derechos adquiridos.

Según los magistrados, los consejeros efectivamente adquirieron el derecho de ejercer las funciones inherentes al cargo, lo que implica la permanencia de cuatro años en el puesto. Este periodo no puede modificarse por la entrada en vigor de una nueva norma, ya que ese hecho implicaría la violación del principio de irretroactividad de las leyes.

Además, no se puede realizar una modificación de la integración del organismo electoral antes de que concluya el periodo de funciones de sus integrantes, porque iría en detrimento de las funciones normales de dicho organismo y podría ser considerada como una injerencia de otro poder en el funcionamiento normal de la autoridad electoral, y con ello vulnerar los principios rectores de independencia y autonomía en la toma de sus decisiones.

En consecuencia, el Tribunal Electoral ordenó la inaplicación del artículo cuarto transitorio del decreto 149 emitido por el Congreso de Aguascalientes, y con ello determinó que los actuales consejeros electorales concluyan el plazo constitucional y legal para el cual fueron designados, para asegurar que las autoridades electorales gocen de certeza y seguridad jurídica sobre la duración de sus encargos, con lo que se garantiza la autonomía, la imparcialidad y la transparencia de los órganos electorales.

Exigencias excesivas para el nombramiento: residencia

En marzo de 2010, el PRD presentó un juicio de revisión constitucional en contra del acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, por el que se aprobó la convocatoria para designar consejeros presidentes, consejeros electorales y vocales de los consejos distritales y municipal (SUP-JRC-10/2010). El partido actor adujo que en términos de la ley electoral local, para aspirar a integrar los consejos dis-

triales que tengan a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones en ayuntamientos que comprendan dos o más distritos, se requiere la residencia en el distrito electoral de un número más bajo,³ como ocurre en el caso de los consejos distritales de los municipios de Benito Juárez y Othón P. Blanco. Consideraba esa exigencia desproporcional y contraria al principio de igualdad.

El partido actor se refirió a la norma que deriva de la interpretación de los artículos 60 y 62 de la citada ley electoral local, puesto que el primero de ellos dispone que el órgano encargado de la elección de ayuntamientos en los municipios que abarquen dos o más distritos será el consejo distrital de menor número y que, para ser integrante del consejo distrital, es necesario ser residente del distrito. Cabe subrayar la importancia de los consejos distritales en el desarrollo de los procesos electorales en el estado de Quintana Roo, ya que son éstos los encargados de funciones esenciales relacionadas con dicha elección, como son registrar las planillas correspondientes, realizar el cómputo municipal, emitir la declaratoria de validez y expedir la constancia de mayoría, entre otros.

La Sala analizó el caso a la luz de las reglas aplicables a las restricciones de los derechos político-electorales, que no pueden ser “irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental” (SUP-JRC-10/2010, 47). Los magistrados subrayaron la necesidad de preservar la igualdad de los derechos de la ciudadanía en cuanto al derecho de acceso a los cargos públicos consagrado en el artículo 35, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y que en

³ Aunque la legislación estatal no determina de manera expresa qué criterio es el aplicable (número de habitantes o de electores), al caso aplica la determinación de la Suprema Corte incluida en la tesis de jurisprudencia P./J. 2/2002. DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCACIÓN DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

un Estado Constitucional de Derecho el acceso a las funciones públicas corresponde a todos los ciudadanos del Estado y, en esa medida, las restricciones y limitaciones impuestas en las legislaciones nacionales no deben implicar la diferenciación basada en justificaciones irracionales y desproporcionadas (SUP-JRC-10/2010, 51).

La Sala estimó que

La norma en cuestión trae como consecuencia que al interior de los municipios conformados por varios distritos del Estado de Quintana Roo, los integrantes del órgano encargado de preparar y vigilar las elecciones municipales así como su calificación, solamente pueden pertenecer a una parte de dicho municipio, sin que el resto de los ciudadanos de ese mismo municipio tenga la oportunidad de acceder a ese cargo por la simple circunstancia de habitar en un distrito electoral distinto al de más bajo número. Ello trae como consecuencia establecer una diferenciación basada en la mera circunstancia de habitar determinada demarcación geográfica dentro de un mismo municipio, con lo cual la preparación, desarrollo y vigilancia de los comicios para elegir a los representantes políticos que asumirán el gobierno municipal corresponde a sólo a una parte de los ciudadanos de todo ese municipio (SUP-JRC-10/2010, 62).

Los magistrados señalaron que esa norma es inconstitucional porque establece una restricción desproporcional e injustificada en relación con el contenido y alcance del derecho fundamental de acceder a las funciones públicas. Además de que la norma en cuestión establece una diferenciación basada en la mera circunstancia de habitar determinada demarcación geográfica dentro de un mismo municipio, con lo cual los ciudadanos que habiten el mismo municipio y cumplan con los requisitos exigidos para ac-

ceder a la función pública no tendrán la posibilidad de hacerlo si no residen en el distrito electoral de menor número.

Procedimiento de revocación del cargo

En la sentencia SUP-JDC-10805/2011, el TEPJF revocó el acuerdo del Congreso de Sonora, mediante el cual inició el procedimiento de remoción del ciudadano Fermín Chávez Peñuñuri del cargo de consejero electoral presidente del Consejo Electoral de ese estado, presentado por los comisionados propietarios de diversos partidos políticos, y determinó la inaplicación del artículo 366 del Código Electoral sonorense, por ser contrario a las constituciones local y federal.

En la demanda, el actor sostuvo que, aunque la Constitución Política del Estado de Sonora establece el juicio político para destituir a los servidores públicos, el mismo texto de la Carta Magna prevé la inamovilidad de los consejeros electorales propietarios y, al mismo tiempo, no incluye la posibilidad de instrumentar algún otro procedimiento para remover del cargo a tales funcionarios electorales.

Al analizar el contenido del artículo 366 del Código Electoral para el Estado de Sonora, los magistrados llegaron a la conclusión de que efectivamente establece un procedimiento que tiene por finalidad remover a los consejeros electorales, previendo para ello una serie de causales, requisitos y etapas que se deben seguir, y es el Congreso del Estado el órgano competente para resolver, pero sin precisar una determinada mayoría para efectos de emitir sus resoluciones.

Estudiando esa disposición a la luz de las constituciones federal y local, la Sala Superior llegó a la conclusión de que el artículo citado, al establecer un procedimiento adicional para efecto de privar del cargo a los consejeros electorales propietarios, contravenía la Constitución local (los artículos 22, 143 y 144), que establece de forma expresa el procedimiento del juicio político para efecto de privar del cargo a los consejeros electorales propietarios, así como la Constitución federal (los artículos 16 y 116,

párrafo segundo, fracción IV, incisos b y c), ya que vulnera los principios de legalidad, así como los rectores de la función electoral, particularmente, los de independencia y autonomía de los órganos electorales.

Finalmente, los magistrados determinaron la inaplicación del artículo 366 del Código Electoral sonorense, sosteniendo que

no se puede someter a los Consejeros Electorales a la voluntad de los partidos políticos para efecto de que con motivo de la presentación de una denuncia, entonces se pueda dar su remoción en el cargo, porque se estaría atentando contra la función electoral, por no tener plena certeza en el ejercicio de sus atribuciones, ya que puede darse el caso que derivado de una determinada resolución adversa a los intereses de un partido político, se pueda establecer la posibilidad de ejercer represalias a través de un procedimiento de remoción (SUP-JDC-10805/2011, 28).

Derechos políticos

La protección de los derechos políticos, no solamente los directamente relacionados con el ejercicio del sufragio, sino también los derechos necesarios para que éste sea ejercido plenamente, es una de las tareas principales del TEPJF. Ante la Sala Superior se han presentado numerosos casos relacionados con la protección de los derechos políticos y en tres de ellos los magistrados determinaron la inaplicación de alguna norma.

Utilización de programas de gobierno y obras públicas con fines político-electorales

Mediante la sentencia SUP-JRC-112/2010,⁴ el Tribunal Electoral inaplicó la disposición del Código Electoral del Distrito Federal que prohíbe a los partidos políticos, coaliciones y candidatos utilizar en beneficio propio la rea-

⁴ Emitida el 1 de septiembre de 2010.

lización de obras públicas o programas de gobierno con fines electorales y políticos (artículo 265, segundo párrafo).

El hecho que motivó esta sentencia fue la impugnación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en contra de la resolución del Tribunal Electoral del Distrito Federal⁵ que confirmaba una sanción al partido, impuesta por el instituto electoral de dicha entidad, por la difusión de propaganda electoral en los espacios públicos, en la que se incluyeron programas de gobierno.

Los magistrados consideraron que si bien es constitucional la prohibición de que los partidos, coaliciones y candidatos se apropien de los programas de gobierno y las obras públicas en beneficio propio, sí pueden utilizarlos con fines políticos y electorales.

También señalaron que la alusión de programas de gobierno u obras públicas no transgrede por sí mismo el ordenamiento constitucional,⁶ y que interpretar lo contrario violentaría la libertad de expresión (artículo 6 constitucional), al privar a los partidos de usar y capitalizar, en su propaganda, los logros emanados de sus filas, y elimina la posibilidad de introducir al debate público un elemento que pueda servir de orientación de la opinión pública y a la crítica y, por ende, cumplir con sus fines (SUP-JRC-112/2010, 120).

La mayoría de los magistrados afirmaron que dicha prohibición niega infundadamente la difusión de propaganda válida y les quita la posibilidad, tanto a los candidatos como a los institutos políticos, de cumplir con los fines establecidos por la ley fundamental. Por lo tanto, los magistrados decidieron revocar la sentencia del Tribunal electoral local y ordenaron al instituto electoral de la entidad emitir una nueva resolución.⁷

⁵ Del 22 de abril de 2010, expediente TEDF-JEL-0133/2010.

⁶ Este criterio ya había sido sustentado en la sentencia SUP-RAP-103/2010.

⁷ En este caso el magistrado Manuel González Oropeza emitió voto particular, mientras que los magistrados Flavio Galván y Salvador Nava emitieron un voto razonado.

No obstante, dados los efectos relativos de la sentencia del Tribunal electoral, el precepto considerado como inconstitucional fue aplicado nuevamente en contra de otro partido político, el PRD. El asunto fue conocido por los magistrados del TEPJF mediante el juicio de revisión constitucional 64/2011.⁸

Mediante esta sentencia, el instituto político impugnó otra resolución del Tribunal Electoral del Distrito Federal,⁹ que confirmó la sanción impuesta por el Consejo del Instituto Electoral de la misma entidad,¹⁰ por utilizar una obra pública realizada en la delegación Coyoacán dentro de su propaganda electoral, contraviniendo el artículo 265 del código electoral local.

El TEPJF tuvo que hacer nuevamente la valoración del precepto del código electoral local y llegó a la misma conclusión, de que su contenido es contrario a los artículos 6 y 41 de la Constitución federal, por lo que lo desaplicó por segunda ocasión.

Es importante señalar que, a pesar de las inaplicaciones en las que el Tribunal ya se ha pronunciado sobre la invalidez de dicha prohibición, y de las reformas que ha sufrido el Código Electoral del Distrito Federal, éste sigue contemplándola en el artículo 320.¹¹

Limitaciones de las encuestas de opinión

Mediante la sentencia SUP-AG-26/2010,¹² la Sala del Tribunal Electoral inaplicó la disposición de la ley electoral del estado de Quintana Roo (artículo 146) que limitaba excesivamente la publicidad y difusión de las encuestas previas a los comicios.

⁸ Emitido el 19 de abril de 2011.

⁹ TEDF-JEL-006/2011, del 24 de febrero de 2011.

¹⁰ RS-117-10 en el procedimiento administrativo sancionador IEDF-QCG/197/2009.

¹¹ “Los Partidos Políticos, Coaliciones y candidatos, no podrán adjudicarse o utilizar en beneficio propio la realización de obras públicas o programas de gobierno. La violación a esta prohibición será sancionada en los términos de este Código” (Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, artículo 30, segundo párrafo, 2010).

¹² Emitida el 9 de junio de 2010.

El pleno del Tribunal concluyó que el artículo 146 de la ley electoral local era excesivamente restrictivo, al prohibir la publicidad y difusión de las encuestas que tuvieran por objeto dar a conocer las preferencias electorales a los ciudadanos durante las precampañas los ocho días previos a la jornada electoral y hasta cuatro días después del cierre oficial de casillas.

Los magistrados señalaron que tal medida era desproporcional, en virtud de que suponía un excesivo sacrificio del derecho o interés sobre el que se produce la intervención pública en contra de las encuestas y sondeos electorales, que tienen la finalidad de informar a la ciudadanía respecto de las preferencias electorales de los ciudadanos el día de la elección (SUP-AG-26/2010, 42).

También argumentaron que dicha disposición restringía, sin justificación válida, el derecho de libertad de expresión (artículo 6 constitucional), por lo que se pronunciaron por la inaplicación del precepto y revocaron la determinación del instituto electoral.

Límites al derecho de reunión política

En la sentencia SUP-JDC-2766/2008,¹³ el Tribunal Electoral inaplicó una disposición de la entonces Ley Electoral de San Luis Potosí (artículo 154, párrafo octavo), por limitar el derecho de reunión durante la etapa de precampañas.

Mediante este juicio, el entonces precandidato del Partido Acción Nacional (PAN), Eugenio Guadalupe Govea Arcos, impugnó un oficio del Consejo Estatal Electoral y de Participación de San Luis Potosí que daba respuesta a una consulta relativa a los alcances del artículo 154 de la ley electoral del estado.

Dicha disposición establecía que, en materia de precampañas, sólo se permitirían actos y propagandas a través de medios de comunicación electrónicos e impresos, así como la realización de reuniones de carácter

¹³ Emitida el 28 de octubre de 2008.

privado, siempre y cuando no excedieran de 500 asistentes y no se celebraran en lugares públicos.

Los magistrados consideraron que el artículo de la ley electoral era contrario a los derechos de ser votado (artículo 35, fracción II constitucional) y de reunión política (artículo 90 constitucional).

El Pleno del Tribunal indicó que el artículo 9 constitucional de forma directa y clara señala que no es posible coartar el derecho de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, particularmente para tomar parte de los asuntos políticos del país. También enfatizó que el derecho de reunión no puede estar limitado de manera desproporcionada y que su garantía es esencial a todo régimen democrático, en cuanto propicia el pluralismo político e ideológico y la participación de la ciudadanía (SUP-JDC-2766/2008, 40).¹⁴

Acceso a la justicia

El acceso a la justicia es el derecho que tiene cada persona (física o moral) de tener plenamente y en condiciones de igualdad un procedimiento jurídico para resolver un conflicto. Es uno de los derechos fundamentales más importantes, ya que el ejercicio del mismo garantiza la protección de los demás derechos. Dada su relevancia, ante la Sala Superior se han presentado varios casos relacionados con su ejercicio, y en dos de ellos los magistrados determinaron la inaplicación de alguna norma, como se verá a continuación.

Requisitos excesivos de procedibilidad

El PRD y el PRI interpusieron recursos de nulidad en contra del cómputo municipal, de la declaración de la validez de la elección y de la expedición de las constancias de mayoría y validez por el Consejo Distrital Electoral III de San José de Gracia, Aguascalientes. El Tribunal electoral de la entidad

¹⁴ En este caso el magistrado Flavio Galván Rivera emitió voto particular.

modificó el cómputo distrital de la elección del ayuntamiento impugnada, decretando la nulidad de la votación recibida en la casilla 455 básica, pero confirmó la declaración de validez y el otorgamiento de las constancias correspondientes.

En contra de esta resolución ambos partidos políticos promovieron los juicios de revisión constitucional electoral (SUP-JRC-494/2007 y SUP-JRC-496/2007) ante la Sala Superior del Tribunal, solicitando, entre otras cosas relacionadas con la validez del cómputo en algunas casillas y con la validez de la elección en general, la inaplicación del artículo 288 del código electoral local, en el cual se exige el escrito de protesta como requisito para la impugnación de las casillas, por ser inconstitucional.

El PRI alegó que la exigencia del escrito de protesta como requisito de procedibilidad es violatorio del artículo 17 de la Constitución federal, leído en el contexto de los artículos 41, 99 y 116 del mismo cuerpo constitucional. El partido actor sostuvo que esa exigencia constituye una limitación al ejercicio del derecho constitucional de acceder a la administración de justicia, estableciendo un obstáculo a la tutela judicial que no responde a la celeridad de los procesos jurisdiccionales electorales ni a las finalidades que los inspiran.

Los magistrados de la Sala Superior le dieron razón al actor, al sostener que, efectivamente, la aplicación de esa disposición jurídica impide el acceso a la justicia electoral a cargo de los tribunales especializados del Estado mexicano y, en consecuencia, viola lo previsto en los preceptos anteriormente citados, en particular, el artículo 17, párrafo segundo, de la CPEUM. Según los magistrados, exigir el escrito de protesta como requisito de procedibilidad implicaría una complicación al derecho de defensa de los partidos políticos, y no constituye un elemento esencial del proceso.

En consecuencia, por su contravención al derecho a una tutela judicial efectiva, la Sala Superior decidió inaplicar el artículo 288 del Código Electoral de Aguascalientes, en la parte que considera el escrito de protesta como un requisito de procedibilidad de la impugnación de la votación recibida en casillas por las causas de nulidad previstas en la ley.

Imposibilidad de presentar denuncia por propaganda ilícita

Óscar Alfredo Velázquez Lemus, consejero estatal del PRD, promovió un JDC (SUP-JDC-94/2010) con el fin de impugnar el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, mediante el cual determinó desechar de plano la denuncia presentada por el actor en contra del precandidato único del PRI por realizar una fuerte campaña publicitaria de carácter electoral, al considerar que los únicos legitimados para interponer una denuncia de ese tipo son los representantes de los partidos políticos acreditados ante el citado órgano estatal electoral.

El actor sostuvo que el artículo 276, párrafo quinto, de la Ley Electoral estatal, que establece que “únicamente” los partidos políticos podrán presentar denuncias por violaciones a dicha norma y presentar quejas por propaganda indebida, debería declararse inaplicable por inconstitucional. Para sostener su petición argüía que, llevada al extremo la interpretación, haría improcedente cualquier sanción aplicable al infractor, por el solo hecho de que ningún partido político decidiera presentar denuncia, aun cuando se pruebe y la autoridad advierta que la promoción de imagen personal sea cometida de manera ilegal y sistemática por algún servidor público o persona que aspire a obtener una candidatura, y eventualmente a un cargo de elección popular, lo cual es completamente absurdo.

La Sala dio razón al actor y estimó inconstitucional lo dispuesto en dicha disposición, específicamente por cuanto hace a la palabra “únicamente”. Los magistrados argumentaron que dicha expresión contravenía el principio de legalidad y vulneraba el derecho de acceso a la justicia administrativa electoral en su vertiente de tutela judicial efectiva consagrados en la Constitución, además de las garantías de protección judicial y de elecciones auténticas establecidas en distintos ordenamientos internacionales, y que

en la Constitución no existe disposición expresa ni implícita, así como principio alguno, que limite u otorgue facultades exclusivas a

determinado ente para la presentación de denuncias de hechos probablemente ilícitos (SUP-JDC-94/2010, 47).

En consecuencia, los magistrados revocaron el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, y ordenaron la admisión y resolución de la queja.

Reglas de la contienda

El Tribunal es una de las instituciones encargadas de asegurar la certeza, imparcialidad, legalidad y objetividad de los comicios, es decir, debe vigilar las reglas de la contienda electoral, para que todos los actores puedan participar y competir en equidad de oportunidades.

Candidaturas comunes

La “Coalición PAN-ADC, GANARÁ COLIMA” pidió la inaplicación del artículo 274, fracción II, último párrafo, del Código Electoral del Estado de Colima, precepto que fue aplicado en el Acuerdo 3 del Consejo General del Instituto Electoral del estado y validado en una resolución del Tribunal Electoral de Colima, que confirmaba el convenio firmado entre el PRI y el Partido Nueva Alianza en dicha entidad, sobre la forma de contar los votos correspondientes a cada partido en la elección para gobernador.

El precepto cuestionado establecía que:

La boleta que contenga el señalamiento o cruce de dos o más círculos o cuadros con emblemas de diferentes partidos políticos en candidatura común, para los efectos de su contabilización, será a favor del partido político de mayor fuerza electoral (Código Electoral del Estado de Colima, artículo 274, fracción II, último párrafo).

El promovente sostuvo que dicho precepto negaba el valor del voto, que está sujeto a los principios de autenticidad, efectividad e intransferibi-

lidad, y que violaba las disposiciones 25 del Pacto Internacional de Derechos Humanos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los valores y principios electorales previstos en la Constitución federal y en los tratados mencionados.

El TEPJF decidió que el artículo 274 del código electoral local efectivamente transgredía los principios de certeza y legalidad de los resultados electorales, que se traduce en la fidelidad de la expresión popular manifestada en las urnas. Dijo que de aplicarse dicha disposición

no habría certeza en relación al partido por el que el elector quiso votar, razón por la que no podría contarse el voto para un partido específico, dado que semejante efecto no sería constatable, fidedigno, ni verificable por algún método objetivo y con pleno respeto a la voluntad popular; además de que se estaría en contra del principio de legalidad, al no acatarse las bases previstas en los numerales 3 y 4 de la Constitución Política Libre y Soberano de Colima, así como en los artículos 6 y 300, fracción II, del Código Electoral de esa misma entidad federativa, ya que no podría establecerse con exactitud a favor de que partido político votó un elector determinado, que marcó dos o más emblemas, círculos o recuadros, vinculados a la candidatura común (SUP-JRC-27/2009, 62).

Además, los magistrados consideraron que la norma impugnada era

susceptible de generar distorsión respecto a la manifestación del ciudadano al momento de sufragar, dado que el sentido de su voto (a favor de una opción política de candidatura común) podría alterarse al ser otorgado al partido que se considere que tiene mayor fuerza política, cuando este no coincida con la voluntad del ciudadano (SUP-JRC-27/2009, 64).

Por lo tanto, ordenaron inaplicar la disposición y revocar la sentencia del Tribunal electoral de la entidad y, en consecuencia, el Acuerdo 3 del Consejo General del Instituto Electoral del estado.

Financiamiento privado

El Partido Convergencia impugnó ante el TEPJF la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Jalisco en la que revocó el Acuerdo del Consejo General de Instituto Electoral del estado, en el que fijó el límite del financiamiento privado que cada partido podría obtener en el año 2009 de la manera que, según el partido actor, contravenía el artículo 116, fracción IV, inciso h de la Constitución federal.

El Partido Convergencia pidió que se inaplicara la disposición del Código Electoral y de Participación Ciudadana (artículo 90, párrafos 3 y 4) que establecía un límite de financiamiento privado o no público de los partidos políticos, consistente en un total de 20% anual del monto establecido como tope de gastos de campaña de gobernador del año anterior, contrariamente al 10% que la Constitución federal dispone en sus artículos 41, bases I y II y 116.

Sin embargo, el artículo 90 del Código Electoral y de Participación Ciudadana establecía dos topes diferenciados de 10% de las distintas modalidades de financiamiento que no provienen del erario público: por un lado, el párrafo 3, fracción III, inciso a establece que cada partido político podrá recibir anualmente aportaciones, en dinero o en especie, de afiliados y simpatizantes, hasta por una cantidad equivalente a 10% del monto establecido como tope de gastos para la campaña de gobernador del estado inmediata anterior. Por otro lado, el párrafo cuarto del mismo artículo prevé un límite diferente, relativo al resto de las modalidades de financiamiento no proveniente del erario público, que hacen los militantes (fracción I), las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten para las campañas (fracción II) y al autofinanciamiento¹⁵ (IV).

¹⁵ Constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, como

Por lo tanto,

este conjunto de normas que regula el financiamiento privado de los partidos políticos constituye un sistema normativo incompatible con lo dispuesto en los artículos 41 y 116 constitucionales ya analizados, en los que, como ya se explicó, se prevé un límite global del diez por ciento del monto establecido como tope de gastos para la campaña de Gobernador del Estado de la elección inmediata anterior, aplicable a todo tipo de financiamiento que no proviene del erario público (SUP-JRC-10/2009, 70).

Por lo anterior, los magistrados decidieron inaplicar lo dispuesto en el artículo 90, párrafo 3, fracciones I, II, III, inciso a, así como la fracción IV y el párrafo 4 del Código Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, y ordenaron que el Tribunal electoral del estado aplicara lo dispuesto en el artículo 116 fracción IV, inciso h de la Constitución federal, en el sentido de que la suma de todas las modalidades de financiamiento de partidos políticos que no provengan del erario público tiene un solo límite de hasta 10% del monto establecido como tope de gastos para la campaña de gobernador del estado de la elección inmediata anterior (SUP-JRC-10/2009, 71).

Ejercicio del voto legislativo

Aunque, en principio, el Poder Legislativo es independiente del Poder Judicial, sus actos relacionados con la designación de los integrantes de las autoridades electorales, tanto administrativas, como jurisdiccionales, pueden ser revisados por el TEPJF.¹⁶ Así fue en el caso del nombramiento

conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria, así como cualquier otra similar que realicen para allegarse de fondos (p. 69).

¹⁶ Véase Jurisprudencia 02/2001. ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZACIÓN O CALIFICACIÓN DE COMICIOS LOCALES. SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Y 04/2001. AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES O DE RESOLVER LAS

de los consejeros electorales en Querétaro, en el que el Tribunal determinó la inaplicación de un artículo de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Querétaro.

A principios de 2011, la Sala Superior confirmó la designación de los consejeros electorales propietarios y suplentes del Instituto Electoral de Querétaro para el periodo comprendido del 15 de diciembre de 2010 al 14 de diciembre de 2017, con la única excepción de la designación de Raúl Ruiz Canizales, por no reunir los requisitos legales para ocupar el cargo (SUP-JRC-412/2010 y acumulados). En cumplimiento de esa sentencia, la LVI Legislatura del Estado de Querétaro nombró a Alfredo Flores Ríos consejero propietario del Instituto Electoral local. Contra esa designación promovieron dos juicios ciudadanos Agustín Alcocer y José Antonio Zumaya, inconformes con la votación realizada en el Congreso local (SUP-JDC-569/2011).

La designación de los consejeros electorales en Querétaro tiene que darse por la mayoría calificada de los 25 diputados que integran el Congreso. Durante la designación cuestionada estuvieron presentes los 25 diputados, por lo que eran necesarios 17 votos a favor para obtener la mayoría calificada requerida. Sin embargo, sólo 15 votaron a favor y 10 se abstuvieron, y estos últimos votos se sumaron a la mayoría, como lo establece la Ley Orgánica del Congreso queretano. Los ciudadanos inconformes denunciaron la inconstitucionalidad de ese precepto.

Efectivamente, el artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo queretano establece que, en cualquier tipo de votación, las boletas entregadas con la expresión “me abstengo” y las recibidas en blanco serán sumadas a la votación mayoritaria. Los actores consideraron que esa dis-

CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS COMICIOS LOCALES. SU DESIGNACIÓN FORMA PARTE DE LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE YUCATÁN Y SIMILARES). Jurisprudencia 03/2001. AUTORIDAD RESPONSABLE. TIENE TAL CARÁCTER AQUÉLLA QUE EN EJERCICIO DE UNA ATRIBUCIÓN PREVISTA EN LA LEY, DESIGNA A LOS INTEGRANTES DE UN ÓRGANO ELECTORAL LOCAL, DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO O JURISDICCIONAL.

posición es contraria a la Constitución federal, porque trastoca abiertamente la potestad otorgada al legislador local de abstenerse de votar en el asunto discutido.

Al analizar la normativa cuestionada a la luz de la Constitución federal, los magistrados llegaron a la conclusión de que contraviene el principio de legalidad y certeza derivados de los artículos 14, 16 y 41 de la CPEUM, porque una ley secundaria como la del Congreso local no podía estar por encima de la Constitución, que garantiza ejercer o no el voto legislativo. Además, la Sala Superior argumentó que

sumar las abstenciones a la decisión mayoritaria, las desnaturaliza toda vez que resta autenticidad a la intención del legislador en su ejercicio parlamentario. De esta forma, la norma impugnada deja a la voluntad de su creador la definición del sentido de un voto, cuando por su propio concepto, la abstención implica no favorecer postura alguna (SUP-JRC-412/2010, 62).

Ateniéndose al argumento de libertad en el ejercicio del voto legislativo, los magistrados del TEPJF determinaron la inaplicación del artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Querétaro por considerarlo inconstitucional en cuanto a la garantía de ejercicio o no del voto legislativo, violación del principio constitucional de certeza jurídica y no respetar el voto individual de los diputados. Asimismo, revocaron la designación de Alfredo Flores Ríos como consejero electoral propietario del Instituto Electoral de Querétaro.

Conclusiones

En el ejercicio de control de constitucionalidad el Tribunal ha buscado dar la más amplia protección posible a los derechos políticos y a los principios que rigen la materia electoral, como son la libertad de expresión, el acceso a la justicia, el derecho de reunión y de voto, y los principios de legalidad: irretroactividad, certeza e imparcialidad.

En los casos de los SUP-JRC-105/2008, SUP-JDC-31/2009, SUP-JRC-10/2010 y SUP-JDC-10805/2011, el Tribunal Electoral salvaguardó las garantías institucionales de los integrantes de las autoridades electorales locales en aras de asegurar que ejerzan sus funciones con los principios de imparcialidad, independencia y autonomía. En los asuntos citados, el TEPJF determinó la inaplicación de alguna norma reaccionando a violaciones a los principios básicos de irretroactividad de la ley, inamovilidad del cargo y la prohibición de establecimiento de medidas injustificadas y desproporcionadas para acceder a ellos.

Respecto de los derechos políticos, el Tribunal ha buscado ser un verdadero garante de los que posibilitan la participación política de los ciudadanos, como son el derecho de libre expresión y de reunión política. Además, ha procurado mantener una posición liberal frente a las limitaciones que se imponen a los actores políticos, pretendiendo asegurar su participación en la vida pública (SUP-JRC-112/2010, SUP-JRC-64/2010, SUP-AG-26/2010 y SUP-JDC-2766/2008). En esa misma vía, en adopción de una posición garantista, el TEPJF ha garantizado invariablemente el acceso a la justicia electoral de todos los actores políticos. En el caso SUP-JRC-494/2007 defendió el derecho de los partidos políticos a la tutela judicial sin imposición de requisitos excesivos, mientras que en el caso SUP-JDC-94/2010 evitó la monopolización del acceso a la justicia por parte de los estos institutos políticos.

En cuanto a las reglas de la contienda, el Tribunal, en el caso SUP-JRC-10/2009, aseguró el respeto de las reglas impuestas por el orden constitucional a los toques de financiamiento privado de los partidos políticos en

el ámbito local. En otro caso, SUP-JRC-27/2009, garantizó la autenticidad, efectividad e intransferibilidad del voto de los ciudadanos.

Finalmente, en el caso del nombramiento de los consejeros electorales de Querétaro (SUP-JDC-569/2011), el TEPJF protegió la libertad del voto legislativo, inaplicando para el caso concreto la norma que establecía que los votos de abstención se sumaran con los de la mayoría.

Hay que recordar que, como tribunal constitucional, el TEPJF realiza el control de constitucionalidad en gran parte de sus sentencias, y que las resoluciones en las que determina la inaplicación de alguna norma son solamente una manifestación de ese control, que expresa la facultad mayor con la que están dotados los jueces constitucionales en aras de salvaguardar la unidad y supremacía de la ley fundamental. Aunque parezcan ser pocos los casos donde el Tribunal ha inaplicado alguna norma, hay que recordar que, por un lado, esa facultad le fue otorgada recientemente y, por el otro, ante la presunción de racionalidad del legislador, la decisión de valorar la inconstitucionalidad de una norma siempre es mayormente compleja.

Vale la pena subrayar la importancia de la facultad que tiene el Tribunal de ejercer el control de constitucionalidad en vía paralela al control abstracto que realiza la Suprema Corte de las leyes electorales. El otorgamiento de esa potestad al TEPJF significó abrir la posibilidad de realizar el control constitucional de manera cotidiana (ya que las acciones de inconstitucionalidad pueden presentarse únicamente en el plazo de 30 días después de una reforma y que el amparo no procede en materia electoral), además de que amplió el acceso a la justicia constitucional electoral a todos los actores involucrados en las contiendas políticas.

El Tribunal ha sabido responder a los desafíos propios de la dinámica de los asuntos político-electorales mediante la resolución expedita y pronta en los recursos que conoce, incluyendo los relacionados con control de constitucionalidad. Las propias características de los medios impugnativos que resuelve el Tribunal exigen a sus jueces una actualización constante en los temas electorales, para que puedan responder a las problemáticas complejas y diversas como supone la materia.

Aunque el control de constitucionalidad ejercido por el Tribunal ha sido importante para garantizar la legalidad y la constitucionalidad, el diseño de esa facultad hace que su operatividad no sea la óptima.

El problema principal es la limitación de los efectos de las sentencias de inaplicación a los casos concretos, por lo que las personas que no buscan de manera directa la protección del Tribunal, no pueden gozar de la misma. Eso crea una aplicación del orden constitucional diferenciado entre quienes logran la protección del TEPJF y quienes no. Esta irregularidad no es menor, es como una permisón explícita de que, a pesar de una valoración de inconstitucionalidad, ya sea de normas, o de actos, éstos sigan subsistiendo en la vida jurídica, lo que afecta los derechos, intereses y reglas.

La finalidad del derecho electoral y de la justicia electoral es asegurar la equidad de todos los actores que participan en la contienda y que es vulnerada con ese mecanismo de protección diferenciada. Es suficiente pensar que en las demás decisiones del Congreso de Querétaro las abstenciones se cuentan con la mayoría, o que en Quintana Roo los ciudadanos, aparte de Óscar Alfredo Velázquez Lemus, no pueden presentar quejas por la propaganda indebida.

El modelo actual de la inaplicación por el Tribunal permite que las normas consideradas por éste como violatorias al contenido de la ley fundamental pueden seguir vigentes y operando para los actores políticos. Un buen ejemplo es el caso del antes artículo 265, hoy 320, del Código Electoral del Distrito Federal, que prohíbe a los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos utilizar en su propaganda los logros de gobierno o programas gubernamentales. Esa porción normativa fue declarada inconstitucional por el TEPJF dos veces, en los juicios SUP-JRC-112/2010 y SUP-JRC-64/2011. A pesar de ello, y de que se han hecho reformas de este Código, la previsión sigue siendo vigente. Por supuesto que esta irregularidad de aplicación diferencial del orden constitucional, no sucedería si las sentencias del Tribunal sobre la constitucionalidad de las leyes tuvieran efectos generales.

No hay que dejar de lado la relevancia de la facultad de control constitucional otorgada al Tribunal mediante la reforma constitucional 2007, sin

embargo, es importante reflexionar acerca de su diseño. A la luz del ejercicio de esa atribución, realizado por el TEPJF, y de sus consecuencias para las reglas del juego político-electoral, es viable preguntarse si la justificación de limitar los efectos de inaplicación a los casos concretos sigue siendo racional, efectiva y proporcional respecto de los fines que pretende perseguir. Desde nuestro punto de vista, no es así, ya que el control con efectos intrapartes limita de manera significativa la protección de los actores políticos, vulnerando los derechos de la ciudadanía e introduciendo elementos de incertidumbre e inequidad en los procesos políticos, que finalmente desvirtúa el sentido del control de constitucionalidad, que es resguardar no solamente la supremacía de la ley fundamental, sino también la coherencia del ordenamiento jurídico.

Anexo

Índice de casos citados

A continuación se presenta un índice de los casos citados, así como una breve descripción respecto de la inaplicación de una norma en cada uno de ellos.

Cuadro 1

Expediente	El asunto versa sobre
SUP-JDC-10805/2011	Se determina la inaplicación del artículo 366 del Código Electoral sonoreense, por ser contrario a las constituciones local y federal, por violentar los principios de legalidad y la autonomía e independencia de las autoridades electorales.
SUP-JDC-569/2011 y SUP-JDC-570/2011	Se determina la inaplicación del artículo 78, <i>in fine</i> , de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Querétaro por considerarlo inconstitucional en cuanto a la garantía de ejercicio o no del voto legislativo, violación del principio constitucional de certeza jurídica y no respetar el voto individual de cada diputado.

Continuación.

Expediente	El asunto versa sobre
SUP-JRC-64/2011	Se determina la inaplicación al caso concreto de la norma contenida en el segundo párrafo del artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal, por inconstitucionalidad, exclusivamente por lo que se refiere a la prohibición a los partidos políticos, coaliciones y candidatos de utilizar en beneficio propio la realización de obras públicas o programas de gobierno.
SUP-JRC-112/2010	Se determina la inaplicación al caso concreto de la norma contenida en el segundo párrafo del artículo 265 del Código Electoral del Distrito Federal, por inconstitucionalidad, exclusivamente por lo que se refiere a la prohibición a los partidos políticos, coaliciones y candidatos de utilizar en beneficio propio la realización de obras públicas o programas de gobierno.
SUP-AG-26/2010	Se determina la inaplicación de algunas porciones normativas del artículo 146 de la Ley Electoral de Quintana Roo, en donde se establece que solamente se podrán realizar encuestas y sondeos de opinión a partir del inicio de las campañas políticas y que la publicación o difusión por cualquier medio de los resultados de dichas encuestas o sondeos de opinión está prohibida hasta 4 días después del cierre oficial de las casillas, por ser contrario a la Constitución al violentar derechos fundamentales como la libertad de expresión y el derecho a la información.
SUP-JDC-94/2010	Se determina la inaplicación del artículo 276 de la Ley electoral de Quintana Roo, porque es violatorio de la garantía de libre acceso a la justicia, ya que establece que “únicamente” los partidos políticos podrán presentar denuncias por violaciones a dicha norma y presentar quejas por propaganda indebida.
SUP-JRC-10/2010	Se determina la inaplicación al caso concreto de la última parte del artículo 62 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, exclusivamente por lo que se refiere a la exigencia de la residencia distrital en relación con la integración de los Consejos Distritales de menor número encargados de la elección de ayuntamientos, en los municipios de Benito Juárez y Othón P. Blanco.
SUP-JRC-27/2009	Se determinó la inaplicación de la parte final del artículo 274 del Código Electoral del Estado de Colima, que establece que cuando en una boleta electoral se marcan dos logotipos de partidos distintos con un candidato común a gobernador, se sumarán los votos al partido con mayor representatividad en la entidad.

Continuación.

Expediente	El asunto versa sobre
SUP-JRC-10/2009	Se determinó la inaplicación del artículo 90, párrafo 3, fracciones I, II, III, inciso a, así como la fracción IV y el párrafo 4 del Código Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, en la porción normativa de los límites al financiamiento privado que se declaró inconstitucional.
SUP-JDC-31/2009 a SUP-JDC-37/2009	Se ordena la inaplicación del artículo cuarto transitorio del decreto controvertido, para el efecto de que los actores concluyan el plazo constitucional y legal para el cual fueron designados como consejeros ciudadanos del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Aguascalientes en los términos y condiciones en que fueron nombrados.
SUP-JDC-2766/2008	Se determina la inaplicación de lo dispuesto en el artículo 154, párrafo octavo, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, que prohíbe reuniones que pudieran celebrarse con motivo de las precampañas que al efecto realicen los precandidatos que participan en la contienda de selección interna de los partidos políticos, por vulnerar el derecho de reunión previsto en el artículo 9 de la Carta Magna.
SUP-JRC-105/2008 y SUP-JRC-107/2008	Se determina la inaplicación del artículo segundo transitorio del decreto de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el sentido de que la ALDF debía determinar el procedimiento y el número de consejeros electorales actualmente en funciones sujetos a renovación escalonada, derivado de la reforma al artículo 125 de dicho ordenamiento, ya que se violenta el principio de irretroactividad previsto en el artículo 14 constitucional.
SUP-JRC-494/2007 y SUP-JRC-496/2007	Se determina la inaplicación del artículo 288 del Código Electoral del Estado de Aguascalientes, en el cual se exige el escrito de protesta para la impugnación de las casillas, por afectar el derecho previsto por el artículo 17 de la Constitución de tener acceso pronto y sin impedimentos a la impartición de la justicia.

Fuente: Elaboración propia.

Fuentes consultadas

- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. 2010. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Código Electoral del Distrito Federal. 2010. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Código Electoral del Estado de Colima. 2010. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Código Electoral para el Estado de Sonora. 2010. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Código Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. 2010. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política del Estado de Sonora. 2010. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Contradicción de Tesis número 2/2000-PL. Resuelta en sesión del día 23 de mayo de 2002. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-32.html> (consultada el 8 de mayo de 2012).
- Córdova Vianello, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte, coords. 2008 *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*. México: TEPJF.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2012. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Diario Oficial de la Federación. 28 de abril de 2008. Decreto por el que se reforman los artículos 37, 106, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 132 y 134 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5033569&fecha=28/04/2008 (consultada el 8 de mayo de 2012).

- González Oropeza, Manuel. 2008. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Sala Superior. En Córdova y Salazar 2008, 403-21.
- Jurisprudencia S3ELJ 5/99. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES. Tesis no vigente de acuerdo al Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Número 4/2011, 22 de noviembre de 2011, Relativo a la Determinación del Inicio de la Quinta Época de la Publicación de su Jurisprudencia y Tesis.
- Ley Electoral de Quintana Roo. 2010. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Electoral de San Luis Potosí. 2010. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo de Querétaro. Publicada en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Querétaro *La Sombra de Arteaga* el día 1 de diciembre de 2008 (No.64). Disponible en: <http://www.legislaturaqro.gob.mx/asuntos-legislativos/consulta/leyes-organicas.html> (consultada el 8 de mayo de 2012).
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación. 2011. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Mercader Díaz de León, Antonio. 2006. *Derecho electoral mexicano: el juicio electoral ciudadano y otros medios de control constitucional*. México: Porrúa.
- Orozco Henríquez Jesús. 2001. Consideraciones sobre la Justicia Constitucional en México. En Valadés y Gutiérrez 2001, 349-71.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Disponible en: <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm> (consultada el 8 de mayo de 2012).

- Sentencia SUP-JRC-494/2007 y SUP-JRC-496/2007 acumulados. Actores: Partido de la Revolución Democrática y Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Tribunal Local Electoral del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de mayo de 2012).
- SUP-JDC-2766/2008. Actor: Eugenio Guadalupe Govea Arcos. Autoridad responsable: Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de mayo de 2012).
 - SUP-JRC-105/2008 y SUP-JRC-107/2008 acumulados, Actor: Partido de la Revolución Democrática y Convergencia. Autoridad responsable: Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Disponible en: <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de mayo del 2012).
 - SUP-JDC-31/2009, SUP-JDC-32/2009, SUP-JDC-33/2009, SUP-JDC-34/2009, SUP-JDC-35/2009, SUP-JDC-36/2009 y SUP-JDC-37/2009 acumulados. Actores: Lydia Georgina Barkigia Leal y otros. Autoridad responsable: LX Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes y otro. Disponible en: <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de mayo de 2012).
 - SUP-JRC-10/2009. Actor: Convergencia. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de mayo de 2012).
 - SUP-JRC-27/2009. Actor: COALICIÓN “PAN-ADC, Ganará Colima”. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Colima. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway>.

- dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 8 de mayo de 2012).
- SUP-AG-26/2010. Actor: Bufete de Proyectos, Información y Análisis, Sociedad Anónima de Capital Variable. Autoridad responsable: Director Jurídico del Instituto Electoral de Quintana Roo. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de mayo de 2012).
 - SUP-JDC-94/2010. Actor: Óscar Alfredo Velázquez Lemus. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de mayo de 2012).
 - SUP-JRC-10/2010. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo. Disponible en: <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de mayo de 2012).
 - SUP-JRC-64/2010. Actor: Coalición “Durango Nos Une”. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de mayo de 2012).
 - SUP-JRC-112/2010. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Distrito Federal. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de mayo de 2012).
 - SUP-JRC-412/2010 y acumulados. Actores: Partido Acción Nacional y otros. Autoridad responsable: LVI Legislatura del Congreso del Estado de Querétaro y otra. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de mayo de 2012).
 - SUP-RAP-103/2010. Actor: Agrupación Política Nacional “Organización México Nuevo”. Autoridad responsable: Consejo General

del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de mayo de 2012).

- SUP-JDC-569/2011 y SUP-JDC-570/2011 acumulados. Actor: Agustín Alcocer Alcocer. Autoridad responsable: LVI Legislatura del Congreso del Estado de Querétaro y otra. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de mayo de 2012).
 - SUP-JDC-10805/2011. Actor: Fermín Chávez Peñuñuri. Autoridad responsable: Congreso del Estado de Sonora. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de mayo de 2012).
 - SUP-JRC-64/2011. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Distrito Federal. Disponible en: <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 8 de mayo de 2012).
 - TEDF-JEL-0133/2010. Autoridad responsable: Dirección Distrital VIII del Instituto Electoral del Distrito Federal. Disponible en <http://www.tedf.org.mx/sentencias/index.php/sentencias/2010/jel/tedf-jel-133-2010> (consultada el 8 de mayo de 2012).
- Suárez Camacho, Humberto. 2007. *El sistema de Control constitucional en México*. México: Porrúa.
- Tesis de jurisprudencia P./J. 2/2002. DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCACIÓN DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *Semanario de la Suprema Corte de Justicia y su Gaceta*, novena época, pleno, XV, febrero 2002, 591.
- Valadés, Diego y Rodrigo Gutiérrez Rivas, coords. 2001. *Justicia Memoria del IV congreso de Derecho Constitucional Tomo I*. México: IIJ-UNAM.