

297  
2 es.

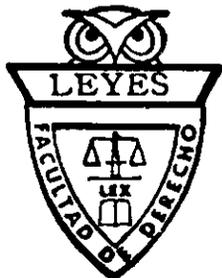


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES  
EN MATERIA ELECTORAL

TESIS PROFESIONAL  
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
DANIEL GONZALEZ DAVILA



MEXICO, D. F.,  
CIUDAD

ABRIL DE 1998  
UNIVERSITARIA

TESIS CON  
FALSA DE ORIGEN

262368



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

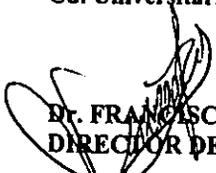
ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA UNAM.  
P R E S E N T E

Muy distinguido Señor Director:

El compañero DANIEL GONZALEZ DAVILA inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL" bajo la dirección del Mtro. Estebán Ruiz Ponce para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Mtro. Ruiz Ponce en oficio de fecha 9 de febrero del año en curso me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F. a 12 de Febrero de 1998

  
DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

*NOTA: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*



FACULTAD DE DERECHO  
DIVISION DE UNIVERSIDAD ABIERTA

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

DR. FRANCISCO VENEGAS  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
PENAL DE LA FACULTAD DE DERECHO  
P R E S E N T E .

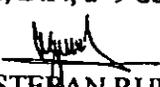
Apreciable Doctor Venegas Trejo:

Me permito enviarle para su aprobación la tesis profesional del alumno Daniel González Dávila, intitulada "LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL", haciendo la aclaración que en mi carácter de Director de dicho trabajo he tenido el cuidado de revisar que fueran hechas las correcciones que usted se sirvió hacer al alumno, así como las que yo le sugerí, por lo que por mi parte considero terminada mi intervención.

Por tal motivo ruego a usted que si no existe mayor inconveniente se sirva autorizar la publicación de la tesis a fin de que el alumno continúe sus trámites de titulación.

Sin otro particular, me es grato enviar a usted las seguridades de mi afecto y amistad por su persona.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., a 9 de febrero de 1998.

  
MTRO. ESTEBAN RUIZ PONCE  
JEFE DE LA DIVISION

## *Dedicatoria*

**A la Universidad Nacional Autónoma de México**

**A la Facultad de Derecho**

**A mis maestros**

*por arar el yermo de mi inteligencia*

A mis padres:

**Mtra. María Angélica Dávila Udave**

**Dr. Daniel González González**

*por motivarme a cultivarlo*

## ***Agradecimientos***

**Al señor licenciado Mariano Azuela Güitrón**  
Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

**Al señor licenciado Germán Fernández Aguirre**  
Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal

**Al señor doctor Ignacio Burgoa Orihuela**  
Maestro Emérito de la Universidad  
Nacional Autónoma de México

**Al señor doctor Máximo Carvajal Contreras**  
Director de la Facultad de Derecho

**Al señor doctor Francisco Venegas Trejo**  
Director del Seminario de Derecho Constitucional

**y al distinguido maestro Esteban Ruiz Ponce**  
Jefe del Sistema de Universidad Abierta  
y clemente dictador de este trabajo

*por fraguar mi pasión por la abogacía;*

**A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal  
y a todo su cónclave**

*por hacer del calor humano y el saber jurídico  
dos artes perfectamente compatibles*

Al señor licenciado

**Ismael Reyes Retana Tello**

Consejero Jurídico Adjunto

*por su insólita paciencia*

Al señor licenciado

**Ariel Rojas Caballero**

Proyectista en la Suprema Corte de Justicia

*por el brío de su claridad*

A todos los organizadores de la

**Semana Cultural de la Facultad de Derecho**

*porque en ellos la cultura y el derecho convergen*

A mis debilidades

**María Angélica González de Pizá**

**Aurora Isabel González de Torres Landa**

**Melissa True Owen de Allen**

**Marcela Rodríguez Uribarren**

*por templar la soberbia de la poesía*

A mis sobrinos

**María Angélica, Constanza, Roberto y Sergio**

*porque todo, absolutamente todo les envidio*

A los intrínsecos

**Servando Ángel Díaz Elliot**

**Rogelio Amador Espinosa**

**Ricardo Gómez-Palacio del Río**

**Luis Armando Leviaguirre Queral**

**Jorge Acostavíquez Ortiz**

*porque saben el valor de la cofradía*

A mis adelantados  
**Domitila Udave Aguirre**  
**Daniel González Güitrón**  
**Aurora Isabel González Santos**  
**Leopoldo González Blasco**  
**Sofía Pizá González**  
**Carlos Gómez-Palacio del Río**  
*In memoriam*

A la guardia de mi fe  
**Sra. Carmen Duhart de Martínez Romero**  
**Dr. Horacio Martínez Romero**  
**Fr. Bernardo María Bilbao**  
*inmejorables estrategas*

A los señores  
**Dra. Emma Mendoza Bremauntz**  
**Dr. Humberto Mateos Gómez**  
**Dr. Fernando Chico Ponce de León**  
**Dr. Armando Soto Flores**  
**Dr. David Manuel Vega Vera**  
**Mtra. María de la Luz González González**  
**Mtro. Roberto Bañuelas**  
**Lic. Miguel Ángel Zamora y Valencia**  
**Lic. Ignacio Gómez-Palacio y Gutiérrez-Zamora**  
**Lic. María Esther del Pilar Ortuño Burgoa**  
**Lic. Columba Acostavíquez Ortiz**  
**Lic. Adriana Canales Pérez**  
**Lic. Federico Berrueto Pruneda**  
**Ing. Roberto García Escobar**  
**Lic. Osmar Armando Cruz Quiroz**  
**Lic. Ramón Ignacio Cabrera León**  
**Lic. Jesús Antonio Zavala Villavicencio**  
**Lic. Fernando Agíss Bitar**  
**Lic. Osmar Armando Cruz Quiroz**  
**Lic. Arturo A. Dáger Gómez**  
*por su fundamental patrocinio*

A los altruistas

**Roberto Luis Pizá Duarte**  
**Sergio Torres Landa López**  
**Perla Owen de Allen**  
**Daniel Castañeda Granados**  
**Jesús María Garza Valdez**  
**Enrique Figueroa Ávila**  
**Iván Gutiérrez Escobar**  
**Héctor Beristáin Souza**  
**Marco Flavio Rigada Soto**  
**Adriana Espínola Arana**  
**Alejandro Juárez Vega**  
**Coy Salinas Aguirre**  
**Raúl Velasco Cuevas**  
**Lisette Martínez Pedroni**  
**Alejandra Martínez Fernández**  
**Paola Betancourt Carrillo**  
**Silvano Mayo Solís**  
**César Jaime Bosch**  
**Lorena Márquez Vilchis**  
**Jorge Enrique Roel Calvillo**  
**Cecilia Azar Manzur**  
**Carlos Peña Lucido**  
**Alberto Campos Vargas**  
**Isabel Lozano Herrera**  
**Antonio Duque Barrón**

*por ser y estar*

A los licenciados

**Verónica Zavala Nácer**  
**Sandra Ramírez Bravo**  
**Víctor Alejandro Velasco Páez**  
*porque sus tenacidades dieron frutos*

y con amor entrañable,

**a mi breve Pilar**

*porque tiene siempre alegres  
razones para reír poco*

*Personalmente opino que la mejor forma de gobierno es el despotismo ilustrado; pero como es muy difícil encontrar verdaderos déspotas ilustrados, me pronuncio por la democracia.*

**Guillermo Florís Margadant**

**ÍNDICE GENERAL**

**LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES  
EN MATERIA ELECTORAL**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>XVII</b>
 <i><b>CAPÍTULO I</b></i>	
<b>LA MATERIA ELECTORAL Y EL CONFLICTO CONSTITUCIONAL</b>	<b>23</b>
<b>1. Consideraciones preliminares</b>	<b>23</b>
<b>2. La cuestión electoral. Delimitación del concepto</b>	<b>25</b>
2.1. La controversia entre lo político y lo electoral	27
2.2. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	31
2.3. La acción de inconstitucionalidad 1/95	31
2.3.1. El Procurador General de la República	33

2.3.2. La Asamblea de Representantes y el Departamento del Distrito Federal	3
2.3.3. La mayoría del pleno de la Suprema Corte	3
2.3.4. La minoría del pleno de la Suprema Corte	3
2.3.5. El criterio del juez Tron Petit	4
2.4. El criterio vigente de la Suprema Corte de Justicia	4
2.5. El criterio del titular del Ejecutivo Federal	5
2.6. Otros criterios relacionados con el procedimiento contencioso	5
<b>3. La materia electoral y el derecho que la regula</b>	<b>6</b>
<b>4. Los conflictos constitucionales y las garantías para su resolución</b>	<b>6</b>
4.1. Inadecuación entre normas constitucionales y leyes reglamentarias	7
4.2. Los conflictos constitucionales ocasionados por actos jurídicos	7

## ***CAPÍTULO II***

<b>EL CONTROL CONSTITUCIONAL EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO</b>	<b>81</b>
<b>1. La Constitución de Cádiz (1812)</b>	<b>81</b>
<b>2. El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana</b>	<b>84</b>
<b>3. La Constitución de 1824</b>	<b>85</b>
<b>4. Las Leyes Constitucionales de 1836</b>	<b>87</b>
<b>5. La Constitución Política del Estado de Yucatán de 1841</b>	<b>89</b>
<b>6. La Constitución de 1843</b>	<b>91</b>
<b>7. El Acta de Reformas de 1847</b>	<b>92</b>
<b>8. La Constitución liberal de 1857</b>	<b>96</b>
8.1. La controversia Vallarta-Iglesias	98
8.1.1. La postura de don José María Iglesias	99
8.1.2. La postura de don Ignacio Luis Vallarta	101
<b>9. La Constitución de 1917</b>	<b>102</b>

### ***CAPÍTULO III***

## **BREVE EXPOSICIÓN SOBRE LA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL DE LOS CONFLICTOS CONSTITUCIONALES**

**105**

### **1. Los mecanismos e instituciones previstas por la Ley Reglamentaria del Artículo 105**

**112**

#### **1.1. La controversia constitucional**

**113**

#### **1.2. La acción de inconstitucionalidad**

**119**

#### **1.3. El problema de la legitimación activa y la personalidad (legitimación *ad causam* y *ad procesum*)**

**124**

##### **1.3.1. La legitimación procesal de los órganos no legislativos y la personalidad de sus titulares**

**128**

##### **1.3.2. La legitimación procesal de los órganos legislativos y sus minorías y la personalidad de sus miembros**

**133**

###### **1.3.2.1. La minoría de los diputados federales**

**135**

###### **1.3.2.2. La minoría de los senadores**

**137**

###### **1.3.2.3. La minoría de los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y otras legislaturas**

**141**

1.4. El sobreseimiento y la improcedencia	143
1.5. La suspensión provisional	150
1.5.1. La suspensión provisional prohibida	153
1.6. Los recursos previstos por la ley	158
1.6.1. El recurso de reclamación	159
1.6.2. El recurso de queja	161
1.7. Los efectos de la sentencia	163
<b>2. El juicio de amparo</b>	<b>167</b>
2.1. Algunas consideraciones sobre el amparo soberanía	172
<b>3. El control difuso o autocontrol de la constitucionalidad</b>	<b>178</b>
<b>4. Los mecanismos no jurisdiccionales de control constitucional</b>	<b>183</b>
4.1. El ombudsman	184
4.2. Las facultades investigadoras de la Suprema Corte	187
4.3. Otros controladores no jurisdiccionales	190

## **CAPÍTULO IV**

<b>LA RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL</b>	<b>193</b>
<b>1. La homologación electoral-constitucional</b>	<b>194</b>
<b>2. La acción de inconstitucionalidad electoral</b>	<b>198</b>
2.1. Los presupuestos procesales	202
2.2. El procedimiento	205
2.3. Acciones de inconstitucionalidad electorales sumarias en contra leyes federales	211
2.3.1. Acción de inconstitucionalidad 7/96 PARTIDO FORO DEMOCRÁTICO	214
2.3.2. Acción de inconstitucionalidad 8/96 PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	216
2.3.3. Acción de inconstitucionalidad 10/96 PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	219
2.3.4. Consideraciones de algunos ministros en la sesión de resolución	221
2.3.4.1. Min. Juan Silva Meza	221
2.3.4.2. Min. Mariano Azuela Güitrón	222

2.3.4.3. Min. Juventino V. Castro y Castro	223
2.3.4.4. Min. José Ortiz Mayagoitia	224
2.3.4.5. Min. Juan Díaz Romero	224
2.4. Acciones de inconstitucionalidad electorales ordinarias en contra de leyes locales	225
2.4.1. Acción de inconstitucionalidad 6/97 PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	225
2.4.2. Acción de inconstitucionalidad 9/97 DIPUTADOS DEL CONGRESO DE CHIHUAHUA	229
<b>3. Las instancias de control constitucional secundario</b>	<b>233</b>
3.1. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Sistema de Medios de Impugnación	236
3.2. Las nuevas atribuciones del Tribunal Electoral	244
3.2.1. El recurso de revisión	245
3.2.2. El recurso de apelación	246
3.2.3. El recurso de inconformidad	248
3.2.4. El recurso de reconsideración	249
3.2.5. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano	250

3.2.6. El juicio de revisión constitucional electoral	251
3.3. Algunos principios generales aplicables a los recursos	253
<b>4. Los mecanismos no jurisdiccionales de control de la constitucionalidad de actos electorales</b>	<b>258</b>

## ***CAPÍTULO V***

<b>LA INSUFICIENCIA DE LA REFORMA DE 1996 EN LOS MECANISMOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ELECTORAL</b>	<b>265</b>
<b>1. Propuesta de definición legal de materia electoral</b>	<b>267</b>
<b>2. Propuesta de ampliación de la legitimación activa en la acción de inconstitucionalidad</b>	<b>271</b>
<b>3. Propuesta de ampliación de las facultades de los Tribunales Colegiados de Circuito</b>	<b>275</b>
<b>4. Propuesta de ampliación de la procedibilidad de la controversia constitucional</b>	<b>277</b>
<b>5. Propuesta de ampliación de facultades a la Suprema Corte en materia de control constitucional de actos electorales</b>	<b>279</b>

<b>6. Propuesta de modernización del juicio de amparo</b>	<b>280</b>
6.1. La supresión condicionada de la fórmula Otero	282
6.2. La improcedencia de la <i>improcedencia electoral</i>	286
6.2.1. La demanda de amparo electoral que procedió	304
<b>7. Propuesta para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación goce de la facultad de iniciar procedimientos de reforma constitucional</b>	<b>307</b>
7.1. La confrontación de normas constitucionales	308
7.2. Un antecedente: el amparo Camacho Solís	317
7.3. Una salida digna	323
7.4. Ampliación de la propuesta del ministro Castro y Castro	326
<b>8. Propuesta de creación de excepciones al control constitucional sugerido</b>	<b>333</b>
8.1. El plebiscito y el referendo popular	334
<b>9. Algunas propuestas en materia electoral general</b>	<b>342</b>
9.1. La iniciativa popular	342
9.2. La candidatura independiente	344
9.3. La segunda vuelta	346

9.4. Elección directa de los ministros de la Corte, el Procurador General y el Contralor General de la República	348
9.5. La revocación popular	351
<b>10. Propuesta de reforma a los incisos a) y b) de la fracción I del artículo 105 constitucional</b>	<b>353</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>359</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>375</b>
<b>HEMEROGRAFÍA</b>	<b>379</b>
<b>LEGISLACIÓN</b>	<b>381</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA</b>	<b>383</b>
<b>ANEXO UNO</b>	
Exposición de Motivos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional	387
<b>ANEXO DOS</b>	
Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	401
<b>ÍNDICE GENERAL</b>	<b>425</b>

## Introducción

El problema más grande al que se enfrenta la democracia mexicana es al añejo desajuste entre lo que es y lo que debe ser; pero el problema de la falta de cultura cívica no atañe tanto al abogado como al pedagogo. Toca al jurista, y sobre todo al legislador, el proveer a la sociedad de las instituciones fundamentales que garanticen su viabilidad democrática, y ello se logrará exactamente en la misma medida en la que aquél haya sido elegido democráticamente. Ante esta frágil *autodependencia*, el origen, la función y el balance de las instituciones de un conglomerado naciientemente democrático, que aspira a convertirse en una Nación moral, política y económicamente

solvente, deben estar regidos por normas vigorosas que protejan eficazmente sus principios.

El legislador mexicano, en lo particular el electoral, es un creador falible de disposiciones normativas abstractas que pretenden orientar los mecanismos de acceso al poder público. Estos mecanismos, tan complejos en su integración como trascendentales en su objeto, resultan de vital importancia para legitimar la función pública de los funcionarios electivos, y es justamente aquí donde las leyes electorales escapan al límite de lo sencillamente perteneciente al *derecho público* para justificar su ingreso al mismo texto supremo.

No todo el problema de la legitimidad democrática se soluciona dando leyes procedimentales secundarias. La buena voluntad de los partidos políticos, la transparencia de las elecciones, el enderezamiento de instituciones organizadoras y vigilantes de los procedimientos que les dan vida, la disposición y participación de organismos gubernamentales, tanto como el mejor intencionado deseo cívico de los mexicanos, están circunscritos a un ordenamiento constitucional que funge como controlador supremo de sus características, relaciones y circunstancias. Este texto fundamental es una fuente permanente

de estabilidad jurídica y política, que fija los principios, a veces sobrerreglamentados, a los que se sujetarán las normas y los actos de naturaleza electoral.

Hoy, ya en un nuevo capítulo de la historia jurídica de México, cuando esas normas o esos actos electorales adolecen de inconstitucionalidad, ya por contener aquéllas disposiciones contrarias al texto fundamental o por violentar éstos los derechos políticos del ciudadano, corresponde a *dos altos tribunales* deslindar, dictaminar y disponer, en el ámbito de sus respectivas competencias, sobre la validez de los mismos.

Así pues, tras la trascendental reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, ante la inadecuación de la Ley Electoral con nuestra Constitución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se erige en autoridad judicial para determinar su validez, mientras que corresponde al naciente Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el supervisar jurisdiccionalmente la constitucionalidad de los actos electorales.

El triunfal ingreso de la Suprema Corte de Justicia al mundo de las elecciones y los elegidos, trajo como consecuencia grandes beneficios para las partes: por un lado, el panorama jurídico de la

política se legitima al grado de generar mayor certeza en los gobernados (certeza jurídica, y no la producida por el convencimiento ingenuo, engendrado por el antiguo discurso que pretendía renovar milagrosamente las esperanzas de contar con un buen sistema electoral cada trienio) y por el otro, la Suprema Corte de Justicia se moderniza y ajusta a las necesidades de un México convulso que exige firmeza en sus instituciones y legitimidad jurídica y política en sus funcionarios electivos.

Por otra parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha erigido en un verdadero controlador jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos de índole electoral, superando por mucho las exiguas facultades revisoras de los antiguos tribunales electorales mexicanos. Si bien esto ha costado, aunque sea sólo por ahora, haberle quitado un poco de *supremacía* a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el primer paso hacia el imperio de la Constitución y la seguridad jurídica en la materia electoral ha sido abordado vigorosamente.

El perfeccionamiento de las instituciones vendrá con el tiempo. Si las circunstancias políticas y sociales del México que viene lo permiten, tal vez antes de lo que esperamos la

renovación institucional habrá llegado a buen fin. Sin embargo, y esto debe reconocerse, los laureles aún están lejos de brotar.

Esta investigación se centrará básicamente en la revisión de uno de los aspectos más importantes de la naciente etapa política que vive nuestro país: el de la nueva supervisión de la constitucionalidad de las leyes y actos, particularmente la disponible en materia electoral; aunque debo prevenir al lector agudo, y sobre todo al especialista crítico, de que en ella encontrará también algunas propuestas que van más allá de lo que nuestra inelástica tradición constitucional hasta ahora ha tolerado.

La instauración de esas propuestas implicaría una profunda reforma constitucional y legal a nuestro orden jurídico nacional, cuyo detalle escapa indudablemente al alcance de esta tesis. Ni lejanamente se pretende suplir en ella el potencial creativo del Constituyente, sino tan solo dejar testimonio de una grata inquietud, quizá toscamente reflexionada, en la que el connubio armónico entre la Constitución y las leyes aparece no sólo como rector de la convivencia social, sino como substancia y substanciador, agente y receptor, causa y efecto de la vida pública, pues no hay buena política sin buenas leyes, no hay

buenas leyes sin buena Constitución y no hay buena Constitución sin buena política.

Por lo anterior, esta tesis habrá cumplido con su objeto si resulta de alguna utilidad para el lector en su concepción sobre los mecanismos jurisdiccionales de control de la constitucionalidad de leyes y actos de naturaleza electoral, así como en la aportación de alguna idea que, depurada y enriquecida por su criterio, pueda convertirse en una de sus convicciones.

Daniel González Dávila

Ciudad de México; abril de 1998

## **Capítulo I**

### **La materia electoral y el conflicto constitucional**

#### **1. Consideraciones preliminares**

Antes de iniciar el estudio sobre la resolución de los conflictos constitucionales en materia electoral, conviene hacer una revisión de la naturaleza jurídica del proceso electoral y de la posibilidad de su trascendencia a un tribunal constitucional.

Para descubrir cuáles son los mecanismos jurisdiccionales de control constitucional<sup>1</sup> aplicables a la materia electoral, sin duda debemos fijar previamente el criterio que debemos adoptar al definir dicha materia. Este ha sido un debate largo y apasionado

---

<sup>1</sup> Cabe aclarar que existen diversos mecanismos "políticos" que fungen como controladores o protectores de la constitucionalidad. En este trabajo sólo se analizarán los jurisdiccionales.

en el que han participado ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, altos funcionarios de la Federación, legisladores e investigadores, y hasta hoy la materia electoral sigue siendo objeto de controversia<sup>2</sup>.

Existen dos grandes aspectos del debate. En primer lugar, el entablado entre los que pretenden que el derecho electoral no es más que un derecho adjetivo de un derecho sustantivo: el derecho político. El otro campo de batalla, recientemente inaugurado por la acción de inconstitucionalidad 1/95 que pretendía declarar la inconstitucionalidad de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y que fue desechada por una estrecha mayoría de los ministros de la Suprema Corte al considerar que se trataba de normas de contenido electoral<sup>3</sup>. Esta acción abrió el debate sobre qué aspectos de las leyes electorales son *realmente electorales*, y cuáles están contenidas en un ordenamiento electoral sin tener necesariamente esa característica.

Los ministros de la minoría, dispusieron que la materia electoral contenía sólo los actos del proceso electoral en su

---

<sup>2</sup> *Vide*: acción de inconstitucionalidad 1/95, cuyo desechamiento por seis votos a cinco evidenció la falta de homogeneidad que hasta hace poco había en el criterio sobre la materia electoral.

<sup>3</sup> Recordemos que en esta época la acción de inconstitucionalidad en materia

sentido más reducido, por lo que la materia de la acción planteada (postulación de candidatos) no era de esta índole y, en consecuencia, la acción intentada era procedente. La mayoría dispuso, finalmente, que electorales eran no sólo el proceso, sino también las circunstancias que lo rodean, como puede serlo la postulación de candidatos. Siguiendo este criterio, resultan de índole electoral lo relacionado con el financiamiento de partidos políticos, la obtención, condicionamiento o pérdida de sus registros, etc.

A continuación se exponen los puntos básicos que servirán para consolidar un criterio sobre "materia electoral" a lo largo del presente trabajo.

## **2. La *cuestión electoral*. Delimitación del concepto**

Según la fracción II, inciso f), del artículo 105 de la Constitución General, las dirigencias nacionales de los partidos políticos pueden interponer acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra leyes de contenido electoral, pero, como se ha mencionado, esta materia aún no está bien definida por la Ley. Resultaría útil, pues, incluir su definición

---

electoral era improcedente.

en el texto de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en aras de la seguridad jurídica.

La misma Suprema Corte reconoció en 1995 que la materia electoral no ha sido definida debidamente, en la tesis que a continuación se transcribe:

***ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS PARA OCUPAR EL CARGO DE CONSEJEROS CIUDADANOS, DEMANDADO EN EJERCICIO DE AQUELLA, NO CONSTITUYE CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA. (LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL).***

*Conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, de la Constitución Federal y 19, fracción II, en relación con el 65 de la ley reglamentaria de dicho precepto constitucional, la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra normas generales o actos en materia electoral; por tanto, al no estar precisado en la Constitución, en la legislación, ni en la doctrina el concepto o definición de la "materia electoral", ni contarse al momento de resolver un recurso de reclamación en contra del auto que desechó la demanda correspondiente con elementos que permitan establecerlo, cabe considerar que no es posible determinar si el derecho a postular candidatos para*

*ocupar el cargo de consejeros ciudadanos queda comprendido o no en esa materia y, por lo mismo, no se actualiza el motivo manifiesto e indudable de improcedencia requerido por el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para desechar de plano la demanda presentada.*

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el cinco de octubre de 1995, por unanimidad de once votos de los ministros, aprobó la tesis que antecede; y determinó que la votación fue idónea para integrar tesis de jurisprudencia.

A continuación se expondrán algunos de los más relevantes criterios sobre lo que podría entenderse por materia electoral.

### **2.1. La controversia entre *lo político* y *lo electoral***

Según la corriente que pretende unificar al Derecho Político con el Electoral, *la falta de consenso sobre lo que debe entenderse por éste último se debe a que no puede encuadrarse en un sistema normativo sustantivo, sino adjetivo, es decir, es Derecho Electoral el que está relacionado con el proceso electoral, y es proceso electoral el sistema que permite el*

*desarrollo de los mecanismos por los que se ejercitan algunos derechos políticos. De esta manera, como sucede en materia civil o penal, las normas adjetivas y sustantivas están divididas por la naturaleza de los ordenamientos en cuanto al fondo y a la forma, pero no por diversidad fundamental en su contenido.*

Esta postura es inatendible, dado que los Derechos Político y Electoral requieren de regulación adjetiva especial. Si concibiéramos como derecho procedimental político al derecho electoral, el Juicio Político compartiría la naturaleza de leyes electorales, lo cual resultaría completamente absurdo. Adicionalmente, el Derecho Electoral contiene para sí mismo normas de naturaleza adjetiva, como son las que regulan sus instituciones y procedimientos jurisdiccionales.

Los antagonistas de esta corriente unificadora sostienen que *el Derecho Político no existe como sistema de normas que regulen lo político, pues esto se verifica exclusivamente en el mundo del Ser, lo que hace a las supuestas normas "políticas" llanamente Derecho Constitucional.*

Esta postura también es inatendible, dado que el Derecho Político determina la estructura y funcionamiento de la *polis*, y se encuentra en el texto constitucional con claras diferencias con las demás materias. De tal suerte, cabe concebir un Derecho Político

como el sistema de normas que regulan la estructura y funcionamiento del Poder Público, y al Derecho Electoral como el sistema de normas de Derecho Público que determina los mecanismos jurídicos para acceder a aquél.

Otro criterio versa en que *tradicionalmente, lo electoral se relaciona siempre con un proceso que permite la accesión legítima al poder público, estableciendo mecanismos y formalidades que norman limitativamente la materia (es decir, señala los máximos permisibles), por ejemplo, el Art. 230 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que señala:*

*"Para determinar la validez o nulidad de los votos... a) se contará un voto válido por la marca que haga el elector en un solo círculo o en el cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político o coalición...";*

*mientras que lo político no sólo regula la forma de la consecución del poder, sino también la calidad y circunstancias del mismo, mediante normas enunciativas que establecen prerrogativas y derechos básicos (es decir, que señalan los mínimos exigibles) sin definir necesariamente los mecanismos por los que pueden ser exigidos, por ejemplo, el Art. 41, 2º párrafo de la Constitución, que establece:*

*"Los partidos políticos son entidades de interés público; la Ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral", o el 40: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal..."*

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia y los usos electorales han demostrado que no solamente lo relacionado al proceso electoral es materia electoral, sino también los presupuestos electorales, sustantivos y adjetivos, dándole una mayor amplitud al concepto. El Derecho Electoral cobra así vida propia, y se separa conceptualmente del Derecho Político al establecer cada vez con mayor independencia las peculiares características que le dan identidad.

No todos los derechos políticos tienen características electorales en forma simultánea (el derecho a ser votado es político, y es electoral hasta que el sujeto pretende ejercerlo), por lo que *lo electoral* está estrechamente relacionado con la función pública de los partidos políticos y con la participación política del ciudadano.

## **2.2. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

El artículo 2º del Código señala como objeto de éste la reglamentación de las normas constitucionales relativas a:

- a) los derechos y obligaciones político–electorales;
- b) la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos;
- c) lo relativo a las elecciones, y
- d) los medios de impugnación que garantizan la legalidad en los actos electorales.

Puede desprenderse de ello que una ley o un acto son de naturaleza electoral en la medida en la que contengan disposiciones relacionadas con los cuatro puntos citados.

## **2.3. La acción de inconstitucionalidad 1/95**

Esta acción de inconstitucionalidad, presentada en contra de los artículos 60 al 68 y 71 de la Ley de Participación Ciudadana

del Distrito Federal, alegó la violación al derecho de los partidos políticos de postular candidatos, además de ser facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia electoral, no correspondiendo a la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal establecer las normas electorales sobre la integración de los consejos de ciudadanos. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal no consideró las facultades de los partidos políticos para postular candidatos (en este caso a consejeros ciudadanos), vulnerando, según los actores en el procedimiento, las prerrogativas que les concedía la Constitución Política.

El desarrollo del proceso y sentido de la resolución fueron los siguientes:

En virtud de que se consideró a los consejeros ciudadanos órganos de gobierno, la demanda se desechó de plano por tratarse de materia electoral.

Se interpuso un recurso de reclamación contra el auto de desechamiento, mismo que fue procedente por no acreditarse la "notoriedad" de la improcedencia. Aquí se inició el debate que nos ocupa.

Por mayoría de seis votos a cinco, se estableció que la postulación de candidatos era materia electoral y no administrativa, por lo que se confirmó el auto de desechamiento.

### **2.3.1. El Procurador General de la República**

El Procurador General consideró que la expresión *materia electoral* es equívoca y poco clara, por lo que la entonces "notoria improcedencia" era insostenible, además de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podía conocer en diversos casos sobre cuestiones electorales, como lo es el de la investigación de hechos violatorios del voto público. No siempre que exista el sufragio se estará frente a lo electoral, pues serían *electorales* diversas integraciones de órganos públicos y privados.<sup>4</sup>

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal legisló en materia de participación ciudadana, no en materia electoral, lo que en todo caso hubiera sido competencia del Congreso de la Unión.

---

<sup>4</sup>Este criterio aparece en el informe rendido en la acción de inconstitucionalidad 1/95. Resulta interesante observar cómo el Procurador Lozano intentó evadir el espíritu de la norma con argumentaciones sofistas, previamente esgrimidas por el Partido Político al que pertenecía.

Además, los consejeros ciudadanos no pueden emitir actos de autoridad, y la materia electoral se refiere a la integración de poderes públicos. Fue clara la violación del derecho subjetivo público previo de los partidos políticos para postular candidatos, lo cual es materia de derecho político, y sobre el cual la Corte gozaba de jurisdicción.

El Procurador intentó definir la *materia electoral* diciendo que se trata de "las normas y actos que regulan los procedimientos mediante los cuales el pueblo, en ejercicio de su soberanía, lleva a cabo la elección, nombramiento o designación de las personas que van a constituir los poderes públicos que la Constitución señala, es decir, el ejecutivo, el legislativo y, en su caso, el judicial."

En síntesis, el Procurador argumentó la ambigüedad de *lo electoral*, y defendió enfáticamente el concepto reducido de la misma, a fin de que procediera la acción intentada. Sin embargo, los ministros de lo Corte no respaldaron su postura, y consideraron que eran electorales también las normas relacionadas con la viabilidad del proceso electoral, por lo que la acción de inconstitucionalidad presentada por los assembleístas del Distrito Federal fue considerada improcedente.

### **2.3.2. La Asamblea de Representantes y el Departamento del Distrito Federal**

Los criterios de la Asamblea de Representantes y del Departamento del Distrito Federal, quienes sostuvieron finalmente la postura del Presidente de la República (y el último también su representación), refutaron al Procurador al señalar que, si bien la Corte tenía facultades extraordinarias en materia electoral, ello no la facultaba para conocer donde la propia Constitución le ordenaba abstenerse de hacerlo.

El Procurador, señalan estas autoridades, confundió en su definición "proceso electoral" y "materia electoral". La propia Constitución establece diversos mecanismos electorales distintos al legislativo, ejecutivo *y, en su caso, al judicial*, como es el caso de la elección de los ayuntamientos, por lo que su concepto quedó corto. La Ley de Participación Ciudadana contiene algunas normas de carácter eminentemente electoral, y la asamblea fue autorizada por el Congreso (en el Estatuto de Gobierno) para legislar en esa materia. Además, la materia electoral no se reduce a la elección de funcionarios que tengan la investidura del poder público, sino también cualquier otra representación, como la de los consejeros.

### **2.3.3. La mayoría del pleno de la Suprema Corte**

La Suprema Corte de Justicia sostuvo, tras el desechamiento de la acción que nos ocupa, que las leyes electorales no sólo consideran al estricto proceso electoral o desarrollo de las elecciones, sino también a los actos preparativos de las mismas (como la designación de candidatos) que podrían confundirse o equipararse con *derechos políticos*.

Sobre este particular, la Corte emitió la siguiente tesis aislada:

**CONSEJEROS CIUDADANOS. LA POSTULACIÓN Y REGISTRO DE CANDIDATOS FORMA PARTE DE LA MATERIA ELECTORAL.** *De la interpretación jurídica, armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 35, fracciones I y II, 36, fracciones II, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81, 115, fracción I, 116, fracción I y 122, fracción III, de la Constitución Federal, en relación con los artículos 174 al 177, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aplicado analógicamente, se advierte que dentro de las etapas del proceso electoral se señala la de los actos preparatorios de la elección, en la cual se reglamentan el registro y postulación de candidatos; por tanto, al ser considerados dichos actos como integrantes del proceso electoral, obviamente forman parte de la materia electoral prohibida a la Suprema Corte de Justicia de la*

*Nación, ya que aun cuando la postulación y registro de candidatos al cargo de consejeros ciudadanos son actos previos a las elecciones en sí mismas consideradas, esto es, al ejercicio del sufragio, ello no les quita el carácter de actos electorales, pues si bien es verdad que desde un punto de vista teórico o doctrinario, puede establecerse una distinción entre el derecho a postular y la postulación en sí misma, tal diferencia carece de apoyo en el derecho positivo, dado que aquél es un derecho que se pretende ejercer precisamente en el proceso electoral, sin que pueda desligarse del efecto o consecuencia que con él se busca, que no es otro que el de intervenir en tal proceso.*

(Acción de inconstitucionalidad 1/95. Fauzi Hamdan Amad y otros, como minoría de los integrantes de la asamblea de representantes del Distrito Federal. 31 de octubre de 1995. Mayoría de seis votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Encargado del engrose: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro S. González Bernabé.)

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el cuatro de diciembre en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros, aprobó la tesis que antecede; y determinó, dada la inconformidad de la minoría, que la votación no era idónea para integrar tesis de jurisprudencia.

### **2.3.4. La minoría del pleno de la Suprema Corte**

La minoría del Pleno sostuvo que sólo las disposiciones que versan sobre el estricto proceso electoral constituyen *materia electoral*, lo que excluiría la postulación de candidatos, así como de otros derechos de naturaleza política o, en su caso, administrativa. Sin embargo, al reconocer unánimemente la procedencia en las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que sobre financiamiento de partidos políticos se interpusieron a fines de 1996 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la minoría del pleno tácitamente reconoció que aún lo basado en un derecho político sustantivo es revisable por este medio, y por ende parte de la materia electoral.

Por tratarse de un estudio altamente ilustrativo el que fundamenta el criterio minoritario, a continuación se transcriben en lo medular algunos de los argumentos vertidos en el voto de minoría en contra de la resolución mayoritaria emitida en la acción de inconstitucionalidad 1/95, resuelta en la sesión pública celebrada el 31 de octubre de 1995:

*"La comparación entre los distintos criterios expresados en torno de lo que constituye la materia electoral resuelven que su contenido es sumamente amplio y redundante en todo lo que atañe*

*a la elección de quienes habrán de ocupar los órganos de representación...*

*"En efecto, si bien con base en todas las concepciones referidas a propósito del concepto "materia electoral" es factible concluir que es muy amplio y engloba todo lo concerniente a la elección de quienes habrán de ocupar los cargos de representación, su contenido debe delimitarse, atendiendo por una parte a lo que estrictamente debe entenderse por materia electoral en el texto de la Constitución; y, por otra, a su carácter de causa de improcedencia, realizando una interpretación armónica con el medio de control en el que dicho concepto se encuentra contenido, pues no basta, como se dijo, establecer cuál es el contenido del término "materia electoral", para concluir en forma inmediata que la acción ejercitada resulta improcedente."*

Después de hacer una transcripción del contenido del artículo 41 de la Constitución Federal, continúa el voto de la minoría en los siguientes términos:

*"El análisis de la norma preinserta, desde el punto de vista constitucional, lleva a concluir que la "materia electoral" tiene un contenido restringido de naturaleza adjetiva.*

*"En efecto, el párrafo undécimo del precepto transcrito indica: "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". Hasta*

*aquí lo que la norma consigna es la referencia a medios de impugnación de evidente naturaleza adjetiva. Pero, el siguiente párrafo establece: "En materia electoral la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnado.*

*"De lo anterior resulta que la "materia electoral" se vincula con los medios de defensa en contra de actos impugnables que afecte a personas o partidos políticos; y la razón de ser de esos medios de defensa es esencialmente adjetiva pues, según el texto de la norma, su propósito es dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales.*

*"El otro párrafo del precepto citado en que se hace alusión a la materia en estudio, señala: "El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal...*

*"Como se ve, nuevamente al mencionar la materia electoral, la Constitución la vincula con medios de impugnación, como problemas debatibles, de lucha partidista, en los que no se ha querido involucrar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según lo demuestra el desarrollo legislativo del artículo 60 constitucional con la supresión del recurso de reclamación, cuyo conocimiento se asignaba al máximo Tribunal, al que se quiso dejar a salvo o ajeno de controversias en materia electoral, o sea, a la disquisición entre partidos políticos...*

*"El derecho de postular candidatos para el cargo de consejero ciudadano, si bien tiene una estrecha vinculación con el contenido de la materia electoral, no se confunde con éste, porque pertenece a un género más amplio y extenso que se ubica en el campo de los derechos políticos. Por lo contrario, el modo de llevar a cabo la campaña, por parte del sujeto que participa en un proceso electoral, si queda comprendido en esta materia, constituyendo una parte de lo que Antonio de Cabo de la Vega denomina "normas de procedimiento".*

*"Obsérvese en este punto de la propia **resolución de mayoría**, al delimitar el concepto de normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, las coloca como **"aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel (sic) federal, estatal, municipal y del Distrito Federal"**. Con ello, la definición propuesta circunscribe el concepto a lo que constituye propiamente el proceso electoral, pues alude a la sección o nombramiento "a través del voto" y "dentro de un proceso democrático", lo que no comprende necesariamente el derecho de los ciudadanos y de los partidos políticos a postular candidatos, derecho que, por definición, debe existir con antelación a lo que es el proceso electoral, ya que constituye su presupuesto. Si no existe el derecho a postular candidatos no*

*puede ni siquiera pensarse en la posibilidad de ejercer el sufragio.*

***"Los derechos políticos no se limitan sólo a lo que constituye el proceso de selección o nombramiento a través del voto, de las personas que desempeñarán los cargos representativos; su contenido, examinado en diversas ocasiones por la Suprema Corte a propósito del juicio de amparo, es también anterior y posterior al proceso de selección, pues comprende el derecho a votar y ser votado y el ejercicio de cargo para el cual ha resultado electo un sujeto.***

*"En el caso concreto debe ponerse de manifiesto que la Constitución en los artículos 8, 9, 35, 56, y 82, conceden al ciudadano mexicano el derecho de votar en los procedimientos electorales, para seleccionar a las personas que habrán de ocupar los cargos públicos de elección; el derecho de ser votado; el derecho de petición en materia política y de asociación para tomar parte en los asuntos políticos del país; y tales derechos no son de carácter formal o adjetivo, sino que tienen un contenido material, político, que es previsto a toda forma de su ejercicio.*

*"Dicho de otra manera, se trata de derechos sustantivos que la Constitución otorga expresamente a todos los ciudadanos mexicanos de que cumplan con las condiciones y requisitos que la misma exige para su ejercicio que tienen una naturaleza esencialmente política, porque a través de esos derechos la*

*actuación del ciudadano guarda una relación directa o indirecta con el poder público, en tanto que con el ejercicio de esos derechos se da un vínculo entre gobierno y gobernados, pues para que se configure el órgano de gobierno la Constitución ha establecido el proceso electoral.*

*"Asimismo, el artículo 41 constitucional remite a la ley en cuanto a la forma y procedimientos en que se pueden ejercer tanto los derechos políticos de los ciudadanos como los de los Partidos, por lo que son las normas que tiene por objeto regular todos los actos y procedimientos en que se ejercitan esos derechos, las que deben calificarse como de naturaleza intrínsecamente electoral, es decir, todas las normas que tienen por objeto regular los actos y procedimientos en que se ejercen esos derechos, tienen naturaleza intrínsecamente electoral, en tanto desenvuelven o regulan la actividad política de los ciudadanos y de los partidos políticos, encaminada de manera directa e inmediata a la elección de quienes ocuparán un cargo de elección popular mediante el ejercicio del derecho al voto.*

*"Estas normas de carácter electoral, son de naturaleza intrínsecamente adjetivas, en tanto que su finalidad es regular el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y Partidos, por lo que pueden comprender generalmente seis etapas claramente diferenciadas entre sí, la primera sería de registro de ciudadanos, partidos políticos y candidatos; la segunda, de campaña política; la tercera de jornada electoral; la cuarta de*

*escrutinio y calificación de elecciones; la quinta de lo contencioso electoral y la última, de toma de posesión del cargo.*

***"La diferencia jurídica fundamental entre una norma que regula un derecho político del ciudadano y del Partido Político y una norma de carácter electoral, radica en que el reconocimiento constitucional de participar en las elecciones es un derecho inherente al ciudadano mexicano y a los partidos políticos, cuya existencia es independiente de la forma y procedimiento para su ejercicio, mientras que las normas de carácter electoral son de naturaleza adjetiva, pues tienden a regular precisamente lo relativo a la forma en que se ejercen esos derechos políticos sustantivos.***

***"Por ello, la materia electoral comprende lo relativo a la creación, estructuración, organización y funcionamiento de las instituciones, sistemas, medios y procedimientos que tienen por objeto la selección, mediante el voto, de los ciudadanos que ocuparan un cargo público de elección popular, pero queda excluido de ese ámbito el derecho político sustantivo, consistente en poder participar en las elecciones, ya que este derecho es previo, requisito sine qua non para que puedan tener lugar las normas que regulan su ejercicio."***

Esta postura concede a la materia electoral un contenido restringido, que incluye solamente el desarrollo del proceso electoral en sus etapas más activas. De adoptarla, el registro de un partido político, el otorgamiento de su financiamiento o la postulación de candidatos, en su calidad de derechos políticos y no electorales, dejarían a los ciudadanos y a los Partidos en franco estado de indefensión frente a los excesos de la autoridad administrativa electoral, pues carecerían de los recursos idóneos para combatirlos.

### **2.3.5. El criterio del juez Tron Petit**

Aunque este criterio no aparece en la acción de inconstitucionalidad que se trata ahora, el juez Tron Petit fundamentó una de sus sentencias en la postura minoritaria antes señalada, por lo que bien puede tratarse aquí como un paréntesis ilustrativo.

Excluyendo el aspecto sustantivo político del derecho electoral, con base en el criterio de la minoría del pleno de ministros, el juez Jean Claude Tron Petit considera que por *material electoral* debe entenderse el proceso, esencialmente adjetivo, a través del cual, en un régimen democrático, el pueblo

elige a sus representantes políticos y, en general, se ejercen los derechos políticos sustantivos. Dicho proceso incluye desde el registro de votantes y candidatos; los actos proselitistas o de campaña; la jornada electoral que se compone de la instalación y funcionamiento de las casillas y sus funcionarios y la recepción del voto; el escrutinio y calificación de la elección que incluye el conteo de votos y su validación; el conteo electoral a través del estudio, decisión y solución final de las controversias que en el ínter se presenten, hasta concluir con resultados definitivos y la asunción del cargo<sup>5</sup>.

La inexactitud de este criterio (limitativo y relacionado sólo con las disposiciones adjetivas) fue recientemente confirmada por la Suprema Corte, quien revocó la sentencia que amparara al *Partido Foro Democrático*.

#### **2.4. El criterio vigente de la Suprema Corte de Justicia**

Antes de la reforma de 1996, cuando las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral aún eran improcedentes,

---

<sup>5</sup>Juicio de amparo indirecto 488/96. Al respecto, *vide infra*: Cap. V.6.2.1. *La demanda de amparo electoral que procedió*. El Juez de Distrito concedió el amparo contra la negación del registro de partido político.

la Suprema Corte emitió las tesis aisladas que se transcriben a continuación, con las que lograríamos establecer un acercamiento al criterio actual de la Suprema Corte sobre lo que debemos entender por esta materia:

**"MATERIA ELECTORAL. CONCEPTO DE, PARA LOS EFECTOS DE LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.** De la interpretación jurídica, armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 35, fracciones I y II, 36, fracciones II, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81, 115, fracción I, 116, fracción I y 122, fracción III, de la Constitución Federal, se infiere que para los efectos de la acción de inconstitucionalidad, establecida en la fracción II del artículo 105 de dicha Carta Fundamental, **debe entenderse que son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, prohibidas de ser examinadas por la Suprema Corte de acuerdo con el mencionado artículo constitucional, aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal.**

"(Acción de inconstitucionalidad 1/95. Fauzi Hamdan Amad y otros, como minoría de los integrantes de la asamblea de representantes del

Distrito Federal. 31 de octubre de 1995. Mayoría de seis votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Encargado del engrose: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro S. González Bernabé.)”

**"MATERIA ELECTORAL. PARA ESTABLECER SU CONCEPTO Y ACOTAR EL CAMPO PROHIBIDO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, SE DEBE ACUDIR AL DERECHO POSITIVO VIGENTE Y SEGUIR COMO METODO INTERPRETATIVO EL DERIVADO DE UNA APRECIACION JURIDICA SISTEMATICA.** *Para establecer una definición de dicha materia se requiere adoptar un procedimiento y seguir un método interpretativo: El procedimiento adecuado más apegado a la índole judicial que es característica de la Suprema Corte, es acudir al derecho positivo, para inducir, de los aspectos básicos que puedan localizarse, el concepto que se busca, debiendo precisarse que cuando se alude al derecho positivo se hace referencia al vigente, pues si bien es cierto que en el pasado mediato y remoto es posible encontrar elementos históricos relevantes, igualmente cierto resulta que lo determinante es investigar qué se entendía por materia electoral en mil novecientos noventa y cuatro, que fue cuando el poder reformador de la Constitución introdujo en el artículo 105 constitucional, la prohibición de que la Suprema Corte de Justicia conociera de aspectos relacionados con la materia electoral. El método interpretativo no puede ser otro que el derivado de una apreciación jurídica armónica y sistemática; de ningún modo la*

*interpretación literal; ésta queda descartada de antemano, ya que se parte de la hipótesis de que no hay definición establecida en la Constitución, en la legislación, ni en la doctrina; el empeño en encontrar disposiciones gramaticalmente configurativas del mismo equivale, por tanto y desde luego, a un resultado erróneo.*

“(Acción de inconstitucionalidad 1/95. Fauzi Hamdam Amad y otros, como minoría de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. 31 de octubre de 1995. Mayoría de seis votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Encargado del engrose: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro S. González Bernabé.)”

Hoy, la Suprema Corte de Justicia de la Nación mantiene su criterio sobre la amplitud de la materia electoral, incluyendo ya la minoría de ministros que en la acción 1/95 se mostraron a favor del concepto reducido, al dar entrada unánimemente a las acciones de inconstitucionalidad que interpusieron algunos partidos políticos contra leyes que determinan el mecanismo de su financiamiento.

Esto es, ningún ministro de la Corte se opuso a la admisión de las acciones de inconstitucionalidad interpuestas a finales de 1996 por diversos partidos políticos en contra de normas relacionadas con su financiamiento, por lo que es de deducirse que el concepto amplio de la materia electoral, que incluye

elementos que en un principio algunos ministros imputaron materia administrativa, es ahora unánime en el Pleno de la Suprema Corte.

## **2.5. El criterio del titular del Ejecutivo Federal**

Durante años, el Presidente de la República mantuvo al debate sobre la "cuestión electoral" en el mundo de la política y no en el de las instituciones. Todavía en 1988, el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, en la exposición de motivos de la iniciativa que reformó el artículo 60 de la Constitución General, expresó:

*"El Ejecutivo Federal a mi cargo considera que el prestigio y las más importantes funciones constitucionales atribuidas a nuestro más alto Tribunal deben quedar a salvo de polémicas o controversias, y en particular el debate político; por lo mismo, para evitar que medien controversias que vulneren el respeto a la dignidad de nuestro máximo órgano judicial, he considerado pertinente someter al Poder Constituyente Permanente, la derogación del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia."*

Tras la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, el nuevo titular del Poder Ejecutivo Federal, Ernesto Zedillo Ponce de León, en franca preparación de lo que sería la reforma jurídico-política más importante de la historia reciente y desatendiendo ciertamente el tabú de la politización de nuestro sistema judicial, dio un giro radical a la postura que durante años había sido oficial. En la exposición de motivos de dicha reforma señaló:

*"Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los congresos significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas."*

En este momento las ataduras de la Suprema Corte de Justicia comenzaron a ceder. Por primera vez, los principales actores políticos de la Nación pudieron acudir a nuestro máximo

Tribunal para someter a su jurisdicción la posible violación a nuestra Carta Fundamental.

Ahora bien, dando cabida a la cuestión electoral en el mundo del control constitucional y legal electoral, el Presidente de la República en la exposición de motivos de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 consideró:

*"La presente iniciativa propone trascendentes reformas a la dimensión del sistema de justicia electoral e introduce nuevos mecanismos jurídicos que le otorgan mayor eficacia y confiabilidad. Las reformas pretenden que dicho sistema se consolide como uno de los instrumentos con que cuenta nuestro país para el desarrollo democrático y para afirmar el Estado de Derecho.*

*"Por ello, las reformas que se someten a consideración de esta soberanía, se dirigen a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez existan, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales, así como para contar con una*

*resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial.*

*"Con el objeto (sic) 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.*

*"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.*

*"Para crear el marco legal adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, que contiene*

*esta propuesta, contemplan otros tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en el precepto vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la consignada en dicho artículo; y que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones substanciales, una vez iniciados los procesos electorales, en que vayan a aplicarse o dentro de los noventa días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad, resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos.*

*"Consecuentemente con la distribución de competencias que se propone, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo, además de su de su tradición 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.*

*"Con lo anterior se pretende moderar aquellas situaciones que por su disparidad o divergencia con el sentido de nuestro texto fundamental, atentan contra el Estado de Derecho. De igual manera, con esta vía se aspira a superar los debates sobre la legalidad de los procesos locales, cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieren afectar el sentido de la voluntad popular expresada en las urnas. Quedará reservado al Congreso de la Unión expedir las normas sustantivas y las específicas de los procedimientos a que se*

*sujetarán las impugnaciones señaladas en este y los párrafos precedentes.*

*"Esta iniciativa propone, para culminar un proceso iniciado en 1993 con las reformas al artículo 60 de nuestro ordenamiento fundamental, por las cuales desaparecieron los colegios Electorales de las Cámaras de diputados y Senadores, que se elimine la calificación de la elección presidencial por la Cámara de diputados erigida en Colegio Electoral, para transferir dicha función al Tribunal Electoral.*

*"De esta manera, el Tribunal Electoral, por conducto único de su órgano superior, resolverá las impugnaciones que se hubiesen presentado en los distritos electorales uninominales y, en su caso, procederá a hacer la declaración de validez de la elección y la de presidente Electo del candidato que hubiere obtenido el mayor número de votos.*

*"En concordancia con las muy importantes competencias y facultades que se le asignan, la presente iniciativa se ocupa del fortalecimiento de la estructura del Tribunal Electoral, con la finalidad de que esté en posibilidad de ejercerlas oportuna y eficazmente. Por tanto, se considera necesario establecer permanentemente una sala superior, integrada por siete magistrados electorales, y mantener las salas regionales integradas por tres magistrados cada una durante los procesos electorales federales. Su designación estará a cargo del Senado*

*de la República a partir de las propuestas que formule la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La participación del Senado en el nombramiento resulta congruente con las facultades que tendrán quienes integran el Tribunal Electoral, asegurando que la selección y nombramiento recaiga en profesionales del derecho capaces e imparciales. La ley correspondiente deberá desarrollar la distribución de competencias entre las salas, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución.*

*"La fórmula que propone esta iniciativa concilia los argumentos de carácter constitucional con los de orden práctico y logra, respetando las características de especificidad del derecho electoral que regula los procesos respectivos y la tradición del Poder Judicial de mantenerse ajeno a estos conflictos, un sistema de justicia electoral completo, que incluye el control constitucional y propicia el absoluto respeto al principio de legalidad, sin el riesgo de un viraje brusco que pondría en peligro la viabilidad del propio sistema que se está creando y que, por supuesto, deberá mejorarse y adaptarse de acuerdo con lo que la experiencia derivada de su aplicación indique. Al mismo tiempo, esta propuesta conlleva el fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación, al absorber en su órbita constitucional la función jurisdiccional electoral y facultades que otrora correspondían a otro poder."*

Tras esta iniciativa, el debate sobre la cuestión electoral persiste, pero éste ya no se centra en lo substancial. Para nuestro Poder Ejecutivo Federal, tanto como para los que luchan por la dignificación de la política nacional, temer que nuestro poder judicial federal se politice, es tanto como consentir en que nuestra política actúe al margen de la Constitución. Esto sin duda constituye un avance importante en nuestras instituciones y un aliciente para continuar con el proceso de perfeccionamiento de nuestra democracia, bajo la directriz que han trazado los actores de la reforma del Estado.

## **2.6. Otros criterios relacionados con el procedimiento contencioso**

Para el constitucionalista Elisur Arteaga Nava<sup>6</sup>, "por materia electoral, para los efectos del artículo 105 de la Constitución General, debe entenderse, en principio, todos los actos y hechos que se realizan o ejecutan con vista a hacer efectivos los principios democráticos y republicanos, para lograr la renovación ordinaria y periódica de los poderes y órganos federales y locales,

---

<sup>6</sup>Arteaga Nava, Elisur. *La Controversia Constitucional, la Acción de Inconstitucionalidad y la Facultad Investigadora de la Corte*. Monte Alto, México, 1997, pp.12.

mediante el sufragio universal, sin importar quién los realice ni en el momento en que los haga o ejecute...”.

En este mismo sentido se pronuncia el ministro Juventino V. Castro y Castro<sup>7</sup> al decir: “La materia Político–electoral se divide, para el procedimiento contencioso, en dos grandes vías. Las impugnaciones dentro de un proceso electoral, o previos y posteriores a él, (digamos: las cuestiones de legalidad corresponde conocerlas y resolverlas en forma definitiva al Tribunal Federal Electoral que queda adscrito al Poder Judicial de la Federación. Este Tribunal, en los términos del artículo 99 constitucional será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máximo autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, o sea: la materia electoral. Por otra parte, el examen –y posible invalidación– de las leyes electorales consideradas inconstitucionales, corresponde en exclusiva al Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es una cuestión de inconstitucionalidad. Las leyes electorales sólo pueden combatirse por los partidos políticos, y dentro de una acción de inconstitucionalidad”.

---

<sup>7</sup>Castro Castro, Juventino. *“El Artículo 105 Constitucional”*. Porrúa, México, D.F., 1997, p.161.

Para establecer un criterio determinante sobre lo que para efectos legales debemos entender por "materia electoral", en el capítulo quinto se hará la propuesta de una definición legal apropiada.

### **3. La materia electoral y el derecho que la regula**

Para precisar los conflictos constitucionales que pueden surgir a raíz del proceso electoral o sus organizadores, se exponen a continuación los lineamientos básicos del mismo.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>8</sup> señala, en su artículo 173, que el proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y ese Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. En tal virtud, este proceso está regulado por todos aquellos cuerpos normativos que contengan disposiciones sobre la naturaleza y características de los actos y

---

<sup>8</sup>Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990 y reformado mediante los decretos publicados en el mismo diario el 31 de octubre y el 22 de noviembre de 1996.

las autoridades mencionadas, aunque vale la pena hacer notar que al desincorporar el sistema de medios de impugnación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mediante el decreto del 22 de noviembre de 1996 que crea la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el Código Electoral deja de contener las normas procesales del Derecho Electoral, lo que hace necesaria una reforma de actualización en esta cuestión.

Para determinar si debe o no considerarse como "acto electoral" una resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, basta con estar a lo previsto por el artículo 173 del mencionado Código en lo que se refiere a "los actos ordenados por la Constitución", la que, en sus artículos 41, 60, 94 y 99 fundamenta la existencia y detalla la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Los dos cuerpos normativos mencionados, así como algunas otras disposiciones de carácter general emitidas por las autoridades electorales competentes, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en sus respectivas competencias de ordenación o aplicación, constituyen lo que recientemente se ha llamado "derecho electoral".

Para el maestro Manuel Moreno M., el estudio de esta disciplina se define como: "El conjunto de principios y reglas que rigen la designación, mediante el voto, de los gobernantes que conforme a la ley deben ser promovidos a sus cargos por elección popular"<sup>9</sup>.

Según el Dr. Francisco Berlín Valenzuela, pionero en la investigación e impulsor de esta nueva disciplina en México y quien ha dado al concepto moderno del derecho electoral el ingrediente desatendido de la *democracia social*, esta disciplina es el "conjunto de normas que regulan el procedimiento por medio del voto (*sic*) de la designación de los gobernantes, que conforme a la ley deban ser electos (*sic*) por el pueblo y que determinan las condiciones de su participación a través del cuerpo electoral en las decisiones gubernativas."<sup>10</sup>

La definición propuesta por el Dr. Berlín Valenzuela debe ser analizada con cuidado. Sin duda, comprende acertadamente los elementos que corresponden al derecho electoral, como son el

---

<sup>9</sup> **Moreno M., Manuel.** "La organización política y social de los aztecas y otros ensayos". Conferencia: "El derecho electoral y la evolución política de México"; Roa, Ciudad Juárez, Chih., 1971. Citado por: **Berlín Valenzuela, Francisco**, en "Teoría y Práxis Política-Electoral", Porrúa, México, D.F., 1983, p.58.

<sup>10</sup> **Berlín Valenzuela, Francisco.** "Derecho Electoral", Porrúa, México, 1980, p.128.

sistema de normas que rigen la designación mediante el voto de los gobernantes que conforme a la ley deben ser elegidos o promovidos a sus cargos por la elección popular. Adicionalmente, comprende el novedoso elemento de la democracia social, pues incluye las normas que determinan las condiciones de la participación popular en las decisiones gubernativas.

Lo anterior es sin duda un paso adelante en la consolidación de la doctrina electoral, pues los anteriores intentos de encuadrar al derecho electoral en la sola enunciación de sus características adjetivas, lo marginaba a un derecho procedimental inseparable de un derecho sustantivo de índole político. Al incluir en el concepto el principio social que debe regir en toda democracia, el derecho electoral se transforma, de una lista de procedimientos, en una disciplina humanista e integral, que estudia tanto las causas políticas de lo electoral, como los efectos electorales de lo político.

Es viable definir al Derecho Electoral como el sistema de normas que regula y encausa la designación del gobernante o representante por medio del voto y la participación del pueblo en

la toma de decisiones fundamentales (incitativa popular, refrendo popular, plebiscito<sup>11</sup>, etc.).

Como fuente legitimadora del poder público, reflejo del orden constitucional y sustento de la legitimidad políticas, las instituciones del derecho electoral han llegado a considerarse como un cuarto poder; sin embargo, desde hace más de un siglo tal desatino mostró ser incompatible con nuestra tradición política. La instalación de organismos técnicamente autónomos (que no forman claramente parte de alguno de los poderes o de la administración pública —es decir, son creados por la Constitución sin asignarles dependencia alguna—) no puede contravenir la división que hace nuestra Carta Magna sobre el poder soberano. De seguir la discusión del cuarto poder electoral, podría abrirse también la del quinto poder de procuración de justicia o la del sexto poder del Banco de México, por lo que hay que evitar caer en debates innecesarios que nos distraen de lo verdaderamente importante.

El Derecho Electoral es altamente procedimental e instrumental. En sentido amplio, puede considerarse como el sistema de normas que rigen la elección y sus principios, y en

---

<sup>11</sup> *Vide infra* Capítulo V, 8.1. *El plebiscito y el refrendo popular, y V.9., Otras propuestas en materia electoral general.*

sentido estricto, puede entenderse también como el derecho del individuo para influir en la designación de personas para ocupar cargos públicos.

Desde el punto de vista administrativo, este Derecho puede ser entendido como el sistema de mecanismos que permiten la formación del padrón, el registro de plataformas electorales y de candidatos, la división en Distritos e instalación de casillas, etc., mientras que jurisdiccionalmente, como el sistema de mecanismos de impartición de justicia (ante la Suprema Corte de Justicia o el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) y la procuración de ésta (por el Ministerio Público, a través de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales).

Con los antecedentes de la definición de materia electoral, el contenido del proceso electoral y las leyes que lo rigen, se analizará ahora la posibilidad de que exista una controversia entre leyes o actos de contenido electoral, cuya resolución debe reinstalar el orden constitucional.

Para que exista un conflicto de índole constitucional electoral, una norma electoral de este carácter deben entrar en contradicción, o un acto emitido por alguna autoridad electoral, deben atentar contra los postulados de la Constitución General. A continuación, se expondrán las consecuencias de una

confrontación entre leyes reglamentarias y normas constitucionales, así como las de actos atentatorios contra el orden constitucional.

#### **4. Los conflictos constitucionales y las garantías para su resolución**

Las garantías constitucionales son los medios jurídicos, de carácter fundamentalmente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando éste ha sido desconocido o violado por los propios órganos de poder.

La existencia de un conflicto constitucional está condicionada a la inadecuación entre una norma de jerarquía suprema con otra que reglamente alguno de sus postulados y emane de las autoridades constituidas, o bien a la inadecuación entre aquella norma y un acto de autoridad, aunque para Hans Kelsen resulta un contrasentido hablar de ley o acto "inconstitucional", pues lo que es *inconstitucional* no puede ser ley ni acto jurídico.

Respecto de la jurisdicción constitucional, este jurista opina:

*"...la distinción entre la confección y la simple anulación de las leyes, (radica en que la) anulación de una ley se produce*

*esencialmente en [la] aplicación de las normas de la Constitución. La libre creación que caracteriza a la legislación prácticamente no se presenta en la anulación, en tanto que el legislador no está vinculado a la Constitución, que en relación al (sic) procedimiento y solamente de manera excepcional en cuanto al contenido de las leyes que debe dictar y ello, únicamente, por principios o direcciones generales, la actividad del legislador negativo, esto es, la actividad de la jurisdicción constitucional, por el contrario, está absolutamente determinada por la Constitución<sup>12</sup>. Es precisamente por ello que su función se asemeja a la de cualquier otro Tribunal en general, constituye principalmente aplicación del derecho y, solamente una débil medida, creación del derecho; su función es, por tanto, verdaderamente jurisdiccional. Son pues, los mismos principios esenciales los que se toman en consideración tanto para su constitución como para la organización de los Tribunales o los órganos ejecutivos.<sup>13</sup>*

En consecuencia, para resolver los conflictos constitucionales se requiere la intervención de un Tribunal Constitucional, sobre el que Gerarld Leibholz opina:

---

<sup>12</sup>Recuérdese que para Kelsen no hay más que dos poderes, el creador y el aplicador del derecho. El faltante sería algo similar al *legislador negativo*.

<sup>13</sup>**Kelsen, Hans.** "Garantía Jurisdiccional de la Constitución". Traducción de Rolando Tamayo y Salmorán. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., pp.489 y ss.

*"...el Tribunal constitucional es un tribunal autónomo que está dotado de todas las garantías de independencia judicial y que, en el sentido material, desarrolla una actividad típicamente jurisdiccional. Este Tribunal está llamado a colaborar en la realización del Derecho; sus decisiones son, tal como ya expresó el diputado Merkatz, genuinas decisiones judiciales, en las cuales no se trata de encontrar algo que no esté ya en la Ley Fundamental, sino evidenciar lo que ya fue decidido previamente en la voluntad del legislador. Por lo tanto, el contenido de la interpretación de las normas constitucionales no es más que la explicación del Derecho Constitucional existente. Así, el Derecho Constitucional es interpretado y aplicado hasta sus últimas consecuencias"<sup>14</sup>.*

Leibholz señala que el procedimiento ante el Tribunal Constitucional Federal se basa en el principio inquisitivo, según el cual el juez debe proceder de oficio para el esclarecimiento de la materia, ya que es obligación estricta del Tribunal investigar por su cuenta la realidad objetiva. Por esta causa, el Tribunal Constitucional Federal tiene que ir en algunos casos más allá de las pruebas aportadas por las partes, y así, al examinar por ejemplo, la constitucionalidad de una determinada ley, debe estudiar el problema desde todos los ángulos y puntos de vista

---

<sup>14</sup>Liebholz, Gerarld. "El Tribunal Constitucional de la República Federal Alemana y el problema de la apreciación judicial de la Política", *Revista de*

posible, incluso cuando algunos de ellos no hayan sido alegados expresamente por las partes.

Sobre esta jurisdicción constitucional, resulta adecuado referirse a algunas reflexiones que Kelsen ha realizado sobre el control constitucional, aunque sin duda lo deseable es que se lea su obra dentro de contexto.

*"La diferencia entre la función jurisdiccional y la función legislativa consiste, ante todo, en que ésta crea normas jurídicas generales, en tanto que la otra no crea sino normas individuales. Ahora bien, anular una ley equivale a establecer una norma general, puesto que la anulación de una ley tiene el mismo carácter de generalidad que su confección; no siendo, por así decirlo, más que una confección con signo negativo, la anulación de una ley es, entonces, una función legislativa y el Tribunal que tiene el poder de anular las leyes es, por consiguiente, un órgano del poder legislativo. Se podría, por tanto, interpretar la anulación por un Tribunal, ya sea, como una repartición del poder legislativo entre dos órganos, o bien, como una invasión al poder legislativo. Ahora bien, en este caso, no se habla generalmente de una violación al principio de separación de los poderes, como sucede cuando, en las Constituciones de las monarquías constitucionales, la legislación se encuentra*

*confiada, en principio, al parlamento, conjuntamente con el monarca, pero que en ciertas hipótesis excepcionales, el monarca tiene conjuntamente con sus ministros el derecho de dictar ordenanzas que deroguen a las leyes..., si se quiere mantener este principio en la República democrática, en lugar de una separación de poderes, indica una división de los mismos, es decir, indica un reparto del poder entre diferentes órganos, no tanto para aislarlos recíprocamente, sino para permitir un control recíproco de los unos sobre los otros. Y ello, no únicamente para impedirles la concentración de un poder excesivo en las manos de un sólo órgano –concentración que sería peligrosa para la democracia– sino además, para garantizar la regularidad del funcionamiento de diferentes órganos. Pero, entonces, la institución de la jurisdicción constitucional no está, de ninguna manera, en contradicción con el principio de la separación, sino, por el contrario, es una afirmación de éste. La cuestión de saber si el órgano llamado a anular las leyes inconstitucionales puede ser un Tribunal, se encuentra fuera de discusión. Su independencia frente al parlamento, como frente al gobierno, es un postulado evidente; puesto que son precisamente el Parlamento y el Gobierno los que deben estar, en tanto que órganos participantes del procedimiento legislativo, controlados por la jurisdicción constitucional.”<sup>15</sup>*

A *grosso modo*, la defensa constitucional se divide en:

---

<sup>15</sup> *Op Cit.* pp.492 y 493.

- a) protección constitucional, y
- b) garantías constitucionales.

La protección constitucional se divide a su vez en tres partes:

- a) protección jurídica,
- b) protección política, y
- c) protección económica.

Las garantías constitucionales se dividen en dos especies:

- a) la jurisdicción constitucional, y
- b) la garantía política o control político-constitucional.<sup>16</sup>

Este trabajo, según el criterio apuntado, se centrará en las garantías constitucionales mediante la jurisdicción constitucional.

---

<sup>16</sup> Cfr.: **García Castillo, Tonatiúh.** *"La Defensa de la Constitución. El Artículo 105 y el Juicio Constitucional"*, Asbe, México, 1997, p.45.

#### **4.1. Inadecuación entre normas constitucionales y leyes reglamentarias**

El conflicto sobre la constitucionalidad de leyes en materia electoral es un tema que incluyó la agenda de la reforma del Estado. Si bien las reformas constitucionales y legales que produjo esta gran consulta nacional adolecen aún de insuficiencias importantes, por primera vez en la historia del país hemos podido contar con un mecanismo jurisdiccional eficaz que examine la constitucionalidad de las leyes electorales.

Para que exista un conflicto de constitucionalidad de leyes es necesario que los textos de una norma constitucional y una ley reglamentaria sugieran una laguna relevante, o incluso se contradigan entre sí, causando o no agravio, dependiendo de quién sea el titular de la acción para excitar al Poder Judicial de la Federación para que disponga sobre la validez de una disposición reglamentaria del texto normativo supremo, ya sea a título particular o con efectos generales.

Más adelante veremos las características de cada mecanismo de control constitucional previsto en la Constitución, aplicado a la materia electoral. Por ahora, bástenos con saber que la inadecuación mencionada de las leyes reglamentarias, debe

sucedan en relación con los siguientes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Art. 5º: Profesionalización. Obligatoriedad de los cargos concejiles.

Art. 6º: Libre manifestación de las ideas y derecho a la información.

Art. 7º: Libertad de publicación y derecho a la información.

Art. 9º: Libertad de asociación.

Art. 34: Ciudadanía.

Art. 35: Prerrogativas de los ciudadanos.

Art. 36: Obligaciones de los ciudadanos.

Arts. 39 y 40: Soberanía y organización política.

Art. 41: Poderes de la Unión. Partidos políticos<sup>17</sup>, Instituto Federal Electoral y Sistema de Medios de Impugnación.

---

<sup>17</sup>En nuestra Constitución se habla de los partidos políticos hasta 1964, cuando el Presidente Adolfo López Mateos introduce el concepto de *diputados de Partido*. Su definición constitucional como entidades de interés

Arts. 51 a 55: diputados. Conformación de la cámara, demarcación territorial electoral, sistema de representación proporcional y requisitos de elegibilidad.

Arts. 56 a 59: Senadores. Conformación de la Cámara, requisitos de elegibilidad, etc.

Art. 60: Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (funciones básicas).

Art. 74: Expedición de bando y elección de Presidente de la República.

Arts. 80 a 83: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Requisitos de elegibilidad.

Art. 94: (Párrafos primero, cuarto y octavo) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Art. 97 (párrafo tercero): Nulidad de las elecciones. Violación del voto público.

---

público aparece hasta 1977.

Art. 99: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Autoridad máxima jurisdiccional electoral. Conformación, facultades y requisitos de elegibilidad de sus magistrados.

Art. 105 (fracciones I y II): Control constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre leyes electorales.

Arts. 108, 110 y 111: Responsabilidades de los servidores públicos. Juicio político. Declaración de procedencia.

Arts. 115, 116 y 122: Estados y Distrito Federal.

Estas son las normas constitucionales que debemos tener presentes para determinar el eventual desajuste con una norma de carácter secundario.

Debemos recordar que el desajuste de cualquier norma de carácter reglamentario con una disposición constitucional es resuelto por el Poder Judicial de la Federación, ya sea a través del juicio de amparo (amparo contra leyes), o bien, mediante los mecanismos jurisdiccionales previstos por las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución General, como lo veremos más adelante, cuando se trate de invalidar disposiciones a escala general o los quejosos sean entidades, poderes u órganos de gobierno.

Sin embargo, la constitucionalidad de normas de contenido electoral se rige por una reglamentación diversa. El juicio de amparo no procede contra ellas, y el Poder Judicial de la Federación no puede conocer de la constitucionalidad de tales leyes sino exclusivamente a través del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, única instancia para lograr la declaración de inconstitucionalidad con efectos generales de una norma de carácter electoral.

#### **4.2. Los conflictos constitucionales ocasionados por actos jurídicos**

El acto jurídico inconstitucional, generalmente un acto administrativo o abstención del gobernante –entre ellos un decreto, un acuerdo, o bien, un incumplimiento del que se derive un agravio a garantías individuales–, es atacable mediante el juicio de amparo. Siempre que un acto no se ajuste a los principios constitucionales en virtud del agravio que pudiera causar al gobernado, se podrá acudir a la justicia federal para que ejerza sus facultades de control constitucional.

Existen a este principio algunas excepciones, como son las resoluciones del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, la expulsión de un extranjero pernicioso, el ejercicio de la acción penal del Ministerio Público o, hasta hace muy poco, su *no ejercicio o desistimiento* de la acción penal<sup>18</sup>.

Los actos jurídicos discordes con una norma de rango constitucional pueden ser revisados por diversas instancias, dependiendo de la naturaleza del acto o de la del emisor del mismo.

Una compleja red de tribunales y juzgados federales son los competentes para conocer de los conflictos constitucionales ocasionados por actos jurídicos: los juzgados de distrito para co--

---

<sup>18</sup> Aún cuando el art. 21 de la Constitución obliga al legislador secundario a crear el medio de defensa idóneo para combatir el *no ejercicio* de la acción penal, lo mejor es que se abstenga de hacerlo, pues hasta ahora el juicio de amparo a demostrado ser lo suficientemente eficaz. De otra forma, sería algo realmente insólito crear un recurso mediante el cual un juez determinara si debe o no conocer determinado asunto —lo que contravendría el principio de la división de poderes— y aún más lo sería establecer un recurso administrativo que, tras de sí, tuviera una larga odisea de apelaciones dentro de la Procuraduría, el Tribunal Fiscal de la Federación o bien los juzgados federales, y los Tribunales Colegiados. Para este momento, el reo tendría varios meses en el extranjero.

La sentencia de amparo que obliga al Ministerio Público a ejercer acción penal, debería también designar un fiscal diferente al Ministerio Público, quizá extraído de la defensoría de oficio (lo que implicaría terminar con el monopolio de la acción penal). Si el mismo Procurador consideró que no hay elementos suficientes para perseguir, ¿cómo se le puede obligar a esgrimirlos con convencimiento ante el juez, una vez iniciado el proceso? Se trata de desmonopolizar el ejercicio de la acción penal, no de obligar al Ministerio Público a emplear la postulación retórica ante el juez.

nocer del juicio de amparo indirecto o biinstancial, contra los actos administrativos que violen garantías o invadan esferas competenciales, o bien contra aquellos actos judiciales que no constituyan sentencia definitiva; los Tribunales Colegiados de Circuito, quienes conocen de la revisión del amparo indirecto – esto es, en segunda instancia– o bien de las sentencias definitivas que emitan los jueces (en cuyo caso sólo será biinstancial o recurrible cuando se esgriman argumentos sobre inconstitucionalidad de leyes, ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien además conoce al ejercer su facultad de atracción de los conflictos constitucionales que, en virtud de su importancia o trascendencia social, jurídica o política, considere que deben ser examinados por el más alto tribunal de la Nación).

Sabemos también que entidades, poderes y órganos pueden accionar contra algunos otros entes similares por la emisión de actos que adolezcan de inconstitucionalidad, según lo dispone el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A todo este sistema de impartición de justicia constitucional escapan los actos electorales, a quienes se ha dedicado un tribunal especializado: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de

la Federación, a cuyo estudio entraremos en detalle en el capítulo cuarto.

Antes de la reforma electoral de 1996, los actos emitidos por autoridades electorales no podían ser revisados por la justicia federal. Fue a raíz de la reforma cuando el Tribunal Federal Electoral se convirtió en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, única instancia para controlar la constitucionalidad de actos electorales, dando cabida al control constitucional del poder judicial federal, por primera ocasión, sobre los actos emitidos por las autoridades administrativas electorales.

Aún cuando corresponde al Poder Judicial Federal la competencia para examinar la constitucionalidad de los actos de autoridad, el artículo 133 de la Constitución General establece lo que la doctrina llama *el control difuso de la constitucionalidad*, principio que obliga a todos los jueces, federales y locales – aunque éstos sólo conocen sobre legalidad–, a tener y respetar como ley Suprema nuestra Constitución, y a siempre proceder de conformidad con sus postulados.<sup>19</sup>

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

---

<sup>19</sup>Sobre los mecanismos que controlan la constitucionalidad de actos y leyes, *vide infra*, cap. III, una exposición más detallada de sus características.

A esta obligación no escapan los jueces y magistrados del Tribunal Electoral mencionado, quienes no sólo están facultados por la misma Carta Magna para no aplicar leyes secundarias que contravengan la Constitución General de la República al dirimir controversias ocasionadas por actos de índole electoral, sino que están facultados también para erigirse en máxima instancia como controladores especializados de la justicia constitucional en materia de actos electorales.

Para enriquecer nuestro panorama sobre la justicia constitucional electoral, a continuación se relacionan brevemente los mecanismos de control constitucional que ha tenido nuestro país a lo largo de su historia. Con ello, estaremos preparados para estudiar con detalle las instituciones que nos han dado las recientes modificaciones al Poder Judicial de la Federación y a las reglas del juego de la política, en el marco de lo que algunos inconformes llaman *la inconclusa reforma del Estado*.

## **Capítulo II**

### **El control constitucional en las constituciones de México**

Si bien hablar de la historia del control jurisdiccional de la constitucionalidad de leyes electorales es hablar de los últimos dieciocho meses, es importante que nos demos al menos una idea general de las formas en las que México ha protegido sus Constituciones a lo largo de la Historia.

#### **1. La Constitución de Cádiz (1812)**

La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812 en España y el 30 de septiembre de 1812 en la Nueva España; ésta fue la primera Constitución que nos rigió, aunque no la primera propia.

Cádiz consagra la protección constitucional, aunque moderada, pues era una constitución relativamente flexible. El proceso de reforma que preveía esta Constitución exigía que la cámara de diputados que propusiera en ese momento la reforma, tuviera "poderes especiales para ese objeto" (art. 376).<sup>20</sup>

Ya que se aceptaba la propuesta en las cortes, se continuaba con el procedimiento tradicional de creación de leyes, pero era requisito que votaran a favor las dos terceras partes para que pudiera ser aprobada la reforma.

Establece la división de poderes en cortes, rey y tribunales, en donde se otorgan facultades a las cortes para designar y establecer los gastos de la administración pública.

Según García Castillo, las garantías constitucionales previstas en la Constitución de Cádiz se dividen en tres tipos:

a) *Garantía Política*. La diputación permanente de las Cortes velaba sobre la observancia de la Constitución (artículo 160) e informaba a las Cortes, quienes hacían efectiva la responsabilidad de los que hubieren contravenido la Constitución (artículo 372).

---

<sup>20</sup> *Cfr, García Castillo, Tonahtíu, Op Cit.* En este trabajo podrá encontrarse un estudio histórico sobre el control constitucional en las Constituciones de México.

En este caso la acción correspondía al pueblo. En efecto, el artículo 373 de dicha establecía: "Todo español tiene derecho de representar a las Cortes o al rey para reclamar la observancia de la Constitución".

*b) Garantía jurisdiccional.* Una de las facultades del Supremo Tribunal consistía en conocer sobre la residencia de todo empleado público que estuviera sujeto a ella por disposición de las leyes (artículo 261).

*c) Garantía mixta.* El Supremo Tribunal atendía a los otros tribunales en lo que se refería a alguna ley y consultaba sobre ellas al rey para que éste promoviera la conveniente declaración en las Cortes (artículo 261, décima facultad)<sup>21</sup>.

Lo interesante de esta Constitución, congruente con las avanzadas ideas de soberanía popular de la época, es que la acción de constitucionalidad podía ser ejercida por cualquier persona, lo que hasta hoy se recoge en algunos países de Sudamérica y Europa.

---

<sup>21</sup>*Op. Cit.*, p.23.

## **2. El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana**

Este Decreto fue sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, consagra todo un cúmulo de instituciones para la defensa del ordenamiento jurídico.

Las garantías constitucionales consagradas en el Decreto son de tres tipos: una garantía política, una jurisdiccional y una mixta.

*a) La garantía política* se constituye por medio de: Una acción popular para reclamar, ante la representación nacional, las infracciones a la Constitución (art. 237, inspirado en Cádiz); así como de las atribuciones del Supremo Congreso para interpretar la ley y resolver sobre las facultades de las supremas corporaciones (art. 106 y 107).

*b) La garantía jurisdiccional* que comprendía: el juicio por responsabilidad de los empleados públicos, del que conocía el Supremo Tribunal de Justicia (art. 261).

*c) La garantía mixta.* Era el juicio de responsabilidad de los altos funcionarios (arts. 59 y 194). Se seguía ante el congreso, el cual debía decidir si procedía o no la consignación (art. 120).

Posteriormente se integraba el proceso criminal ante un Tribunal de residencia (art. 227).<sup>22</sup>

### **3. La Constitución de 1824**

Esta Constitución consagra como protección constitucional el principio de la división de poderes, y establece un gobierno republicano, representativo, popular y federal (art. 4 y 6); Instala también el principio de la rigidez en la reformabilidad de la Constitución.

Las garantías constitucionales consagradas en el Decreto son:

*a) Garantía política*, ejercida por dos órganos distintos: el Consejo de Gobierno, integrado por la mitad de los senadores (que ejercía sus funciones solamente en los recesos del Congreso) y el Congreso General, quien conocía sobre: las diferencias surgidas entre los Estados en cuanto a sus límites, las acusaciones contra el Presidente de la República (art. 38), las responsabilidades de los infractores a la Constitución (art.164), y la interpretación exclusiva de la Constitución (art. 165).

---

<sup>22</sup>Este Decreto, así como los documentos constitucionales que le siguieron,

b) *La garantía de jurisdicción constitucional.* La Suprema Corte de Justicia conocería de las infracciones de la Constitución y leyes generales, sin embargo, ésta facultad nunca llegó a ejercerse. La Corte tenía facultades para conocer lo relativo a las controversias entre los Estados, cuando se reduzcan éstas a un juicio contencioso en el que deba recaer una sentencia formal.

A pesar de estas facultades, la Suprema Corte en ningún momento conoció de las infracciones a la Constitución y se estableció la práctica de que el Congreso resolviera acerca de la nulidad de las leyes de los Estados contrarias a la Constitución Federal.

Estableció la nulidad de las leyes y decretos de los Estados que el Congreso General declarara opuestos a cualquier artículo de la Constitución o del Acta Constitutiva. Las leyes y decretos del Congreso General contra los que protestaren en mayor número de las Legislaturas de los Estados, por ser opuestos a la propia Constitución o Acta Constitutiva, serán igualmente nulos.

---

pueden consultarse íntegramente en la obra "*Leyes Fundamentales de México*", del maestro **Felipe Tena Ramírez**, Porrúa, México, 1982.

#### **4. Las Leyes Constitucionales de 1836**

Como un medio de protección constitucional, esta Constitución consagra el principio de la división de poderes y establece un gobierno republicano, representativo, popular y centralista (art. 3º) y establece el principio de rigidez constitucional.

Son dos las garantías políticas del Decreto, y una jurisdiccional. Las primeras se ejercitaban por órganos distintos:

*a) Garantías políticas.* El Congreso conocía de los delitos oficiales del Presidente de la República y el Supremo Poder Conservador, primer órgano en la historia constitucional de México creado para defender la Constitución como mecanismo de control constitucional orgánico, que conocía de nulidades de Leyes o Decretos, conflictos constitucionales entre los órganos de gobierno, calificación de las elecciones de los senadores, y actos contrarios a la Constitución de cualquier poder.

*b) Garantía jurisdiccional.* La Corte tenía facultades para conocer sobre causas criminales contra el Presidente, diputados y senadores. Por otro lado, ya no dentro del control constitucional orgánico, sino dentro del control jurisdiccional constitucional de la libertad, la Primera Ley Constitucional de 1836, relativa a los

derechos del mexicano, en su artículo 2, establece que nadie puede ser privado de su propiedad, salvo general y pública utilidad, previa calificación del Presidente de la República y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental en los departamentos; dicha calificación puede ser "reclamada" por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital, y en los departamentos ante el superior tribunal respectivo. La anterior facultad es un antecedente de protección a garantías individuales por la Suprema Corte.

El diputado José Fernando Ramírez, analizando al Supremo Poder Conservador sugirió por primera vez que la Suprema Corte sea la encargada de vigilar la constitucionalidad tanto de leyes como de actos del Ejecutivo y de otorgar la acción de inconstitucionalidad a los diputados, senadores y Juntas departamentales. El siguiente es un fragmento de un discurso de su autoría, pronunciado en 1840 ante el Congreso:

*"Más yo pretendo añadirle (a la Suprema Corte de Justicia) otra facultad dentro de su órbita: la idea parecerá, a primera vista, extraña, pero ni es enteramente nueva, ni carece de sólidos fundamentos, antes se encontrará apoyada en la razón y en la experiencia: Una obra moderna (la de Tocqueville), que hizo mucho ruido en Francia, casi se ocupó toda en demostrar que la paz y la tranquilidad de la República del Norte no se deben a*

*otra cosa que a la influencia que ejerce en ella su Corte Suprema de Justicia... Lo mismo que he expuesto acerca de las leyes, es por mayoría de razón, aplicable a los actos del Ejecutivo. Yo, como he dicho antes, no estoy por la existencia del Supremo Poder Conservador: ninguna otra medida podría, en mi concepto, reemplazar su falta, que conceder a la Suprema Corte de Justicia una nueva atribución por la que cuando cierto número de diputados, de senadores, de juntas departamentales reclaman alguna ley o acto del Ejecutivo, como opuesto a la Constitución, se diese a ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiese al fallo de la Corte de Justicia”.*

## **5. La Constitución Política del Estado de Yucatán de 1841**

Héctor Fix-Zamudio señala que el juicio de amparo surge en tres etapas<sup>23</sup>: con la Constitución del Estado de Yucatán de 1841; con el Acta de Reformas de 1847, y con la Constitución de 1857.

En 1840 se elabora un proyecto de Constitución para el estado de Yucatán con fines independentistas, por Manuel Crescencio Rejón, Pedro C. Pérez y Darío Escalante.

---

<sup>23</sup>**Fix-Zamudio, Héctor.** *“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada”* (comentario al artículo 103), Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 1985, p.242.

Influido por Tocqueville, don Manuel Crescencio Rejón propuso para Yucatán un control jurisdiccional constitucional mediato, que combina la jurisdicción constitucional de la libertad con la jurisdicción constitucional orgánica, pues se dirigía en primer lugar a proteger al individuo y a través de él a la Constitución.

Rejón pretendió dotar a la Corte Suprema de un poder suficiente para resguardar la Constitución contra actos del Congreso o del Ejecutivo, pero solamente a través de la defensa del individuo.

La Constitución de Yucatán no considera expresamente la relatividad de las sentencias (posterior fórmula Otero), pero la idea de un tribunal constitucional con facultades generales no aparece sino hasta este siglo con Hans Kelsen.

El 31 de marzo de 1841 es promulgada la Constitución Política del estado de Yucatán. Este ordenamiento le da a la Corte Suprema de Justicia de Yucatán competencia para conocer de actos inconstitucionales o ilegales del gobernador. Los jueces de primera instancia conocían del juicio de amparo contra los actos inconstitucionales de cualquier funcionario que no fuera parte del poder judicial.

Aún cuando se trata de una Constitución local, su trascendencia obliga a tenerla como el antecedente más claro de nuestro juicio de amparo, recogido y federalizado posteriormente por don Mariano Otero.

## **6. La Constitución de 1843**

Tras la abrupta desaparición del Supremo Poder Conservador, del Congreso y de la cordura de Santa Anna, se publican las Bases de la Organización Política de la República Mexicana, o *Bases Orgánicas*.

Esta Constitución fue centralista, omitió insertar un capítulo de garantías individuales (y las dispersó por todo el texto) e instaló la pena de muerte, tribunales de equidad, un cuarto poder electoral y una restricción a la libertad de imprenta.<sup>24</sup>

Su vigencia, apenas de tres años, no es relevante para la historia de los mecanismos de control constitucional. El supremo poder conservador había sido suprimido y ninguna otra autoridad tenía facultades suficientes para dirimir conflictos constitucionales.

Sin embargo, cabe destacar de esta Constitución que instala un intento de *controversia constitucional* en su artículo 118, fracción V, que dice: "*Son facultades de la Corte Suprema de Justicia:... Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro, ...cuando se reduzcan á un juicio verdaderamente contencioso*".

## **7. El Acta de Reformas de 1847**

A partir de este momento, la federación mexicana contó con mecanismos jurisdiccionales estables de control de la constitucionalidad de actos y leyes. Nos centraremos en ellos, dejando al margen otro tipo de instituciones protectoras de la supremacía constitucional.

El 6 de diciembre de 1846, en plena guerra con Estados Unidos, se instaló el sexto constituyente mexicano. Tuvo como miembro a Mariano Otero, quien hizo un voto particular en contra de la sola reinstalación de la Constitución de 1824.

---

<sup>24</sup>Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.*

La propuesta fue aprobada por el Congreso, y formó el anexo de la Constitución de 1824, con el nombre de "Acta de Reformas de 18 de mayo de 1847".

Se proponían, respecto a la defensa constitucional, dos instrumentos básicos: un control político para resguardar el pacto federal, y el juicio de amparo.

Para resguardar la Constitución se ideó un sistema de control constitucional a través de un control político ejercido por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, el primero declaraba nulas las leyes de los Estados que violen el pacto federal o sean contrarias a las leyes generales, iniciándose el procedimiento en la Cámara de Senadores, mientras que las legislaturas de los Estados podían llegar a declarar inconstitucional una ley del Congreso, mediante un proceso complejo.

En su proyecto, Otero rescataba el juicio de amparo, concibiéndolo, en primer término, como protector de los derechos humanos, como un controlador jurisdiccional de las garantías de libertad.

El artículo 25 del Acta de Reformas consagró el juicio de amparo en los siguientes términos:

*"Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las Leyes Constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación ya de los estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare".*

En este mismo instrumento aparecieron simultáneamente dos mecanismos de control, diferenciados rigurosamente: el protector de la Constitución en cuanto al pacto federal, y el juicio de amparo. Sobre esta dualidad cabe apuntar lo siguiente:

a) el control constitucional orgánico estaba encargado a un órgano político y se limitaba únicamente al pacto federal, y

b) el amparo se concebía como el medio de defensa idóneo de los derechos del individuo (parte dogmática), y sólo contra los ataques de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, nunca contra los del Judicial.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup>Según **García Castillo**, *"...únicamente es así justificable la cláusula Otero: ¿de qué serviría declarar de manera general una sentencia cuyo fin fuese defender los derechos de un gobernado en particular y no la Constitución en sí? Op. Cit., cap. IV.*

Del Acta de Reformas cabe resaltar que el juicio de amparo es un juicio federal, es decir, sólo conocen de él los tribunales de la Federación, a diferencia de los tribunales de Estados Unidos, quienes independientemente de su jurisdicción o nivel, aplican la Constitución General indistintamente (amplísimo control difuso).

En su reciente obra, el ministro Juventino V. Castro y Castro, explica:

*"Otero –y el Congreso de 1847 que lo confirma–, no son en el fondo contradictorios. En realidad razonan de la siguiente forma: mediante el amparo solamente se autoriza una desaplicación de la ley inconstitucional al querellante; pero si se trata de controvertir a la ley misma –en su esencia constitucional para anularla (invalidarla)– la vía procesal conducente no es el amparo sino otro procedimiento que se propone en los artículos 16, 17 y 18 del Proyecto, y que el Congreso aprueba en sus términos en los numerales 22, 23 y 24 en la siguiente forma:*

*"Art. 22.– Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.*

*"Art. 23.– Si dentro de un mes de publicada una Ley del Congreso General, fuera reclamada como anticonstitucional, o*

*por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, o seis senadores o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.*

*"Art. 24.- En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso general y las Legislaturas a su vez, se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es o no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a que se oponga."<sup>26</sup>*

## **8. La Constitución liberal de 1857**

Los mecanismos jurisdiccionales de la constitucionalidad de las leyes en esta Constitución se reducen, en su extremo individualismo, a la protección de las garantías individuales mediante el juicio de amparo, cuyo fundamento constitucional es casi idéntico al hoy vigente.

El juicio de amparo procede:

---

<sup>26</sup> "El Artículo 105 Constitucional", Porrúa, México, 1997, p.7.

I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados.

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

En síntesis, el juicio de amparo es el procedimiento jurisdiccional que tiene por objeto el control directo de la constitucionalidad y extraordinario de la legalidad sobre actos de autoridad, en vía de acción y por un órgano jurisdiccional federal, y configura, desde esta Constitución, el mecanismo de control constitucional idóneo para combatir leyes o actos de autoridad que violen tanto las garantías individuales del gobernado, como el pacto federal.

El primer supuesto procede de las ideas de Rejón y Otero, a su vez inspiradas por el *Judicial Review* divulgado por Tocqueville, que se limitaba a la protección de la libertad.

En lo que se refiere a la violación del pacto federal (o amparo soberanía), el juicio de amparo se erigió como un defensor de la organización constitucional.

Por su parte, el juicio de amparo gozaba ya de sus características básicas: proceder solamente a instancia de parte ofendida, únicamente para la protección del gobernado y resolver siempre sobre el caso concreto.

Esta Constitución no previó otro mecanismo de control constitucional jurisdiccional, por lo que las controversias por la invasión de competencias debían ser resueltas por el "amparo soberanía".

Como señala el ministro Juventino Castro<sup>27</sup>, resulta por demás extraño que el Constituyente del 57 haya retomado el juicio de amparo y amputado la acción de invalidación de leyes que contradicen a la Constitución.

### **8.1. La controversia Vallarta--Iglesias**

Procede insertar aquí una breve mención sobre la célebre controversia que ha contribuido a aclarar el objeto del amparo y su improcedencia en materia de legitimación política. Este principio se sujetó a discusión cuando se pretendió que un amparo desconociera la legitimidad de un gobernante morelense,

---

<sup>27</sup> *Idem*, Pág. 11.

con el fin de invalidar un acto de autoridad (el amparo *Morelos* o de la incompetencia de origen).<sup>28</sup>

Resultará útil para el objeto de esta tesis recordar el debate Vallarta-Iglesias, a fin que comprendamos por qué hasta la fecha todavía la política y las instituciones que la norman aún gozan de cierta intocabilidad judicial.

Una interesante comparación de argumentos vertidos en este debate puede encontrarse en el estudio sobre el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano realizado por Rodolfo Terrazas Salgado y Felipe de la Mata Pizaña<sup>29</sup>. A continuación se sintetiza la confrontación.

### **8.1.1. La postura de don José María Iglesias**

a) En un sistema republicano no se puede permitir la posible corrupción de los colegios electorales.

---

<sup>28</sup> Vide **Burgoa Orihuela, Ignacio** "Las Garantías Individuales", 9ª. ed., Porrúa, México, 1995, p.592, un análisis ilustrado y detallado sobre este asunto.

<sup>29</sup> "Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral", publicado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, D.F., 1997.

b) No es posible admitir que los colegios electorales se coloquen por encima de cualquier obligación (sobre la Constitución nada, nadie sobre la Constitución).

c) Los conceptos de incompetencia y legitimidad aunque diferentes en principio, están íntimamente ligados, a la vez que es posible distinguir dónde termina uno y dónde comienza el otro. La interpretación del texto Constitucional dispone sobre ambos, y no hay razón para desocuparse de la legitimidad del gobernante.

d) La interpretación *ad minore ad majus* se impone, toda vez que si se concede el amparo por una falta tal vez dudosa o cuestionable de competencia, con mayor razón debe concederse por la falta absoluta de legitimidad.

e) La Corte tiene como facultad fundamental la custodia de la Constitución, por lo que debe velar por la correcta aplicación de ésta. Por ello, resulta absurdo que el Supremo Tribunal no analice hechos de gran gravedad, como pueden ser los casos de usurpadores del poder que, en todo caso, emana de la propia Constitución.

### **8.1.2. La postura de don Ignacio Luis Vallarta**

a) La legitimidad se refiere a la persona, al individuo nombrado para tal cargo, y la competencia con la autoridad en sí, y las facultades ejercidas dentro de su ámbito de acción.

b) La legitimidad es un vínculo entre la persona y el cargo, no entre la autoridad y el gobernado.

c) El que la misma autoridad sea la encargada de analizar la competencia y la legitimidad nos llevaría a la invasión de soberanías y a la subversión del orden constitucional.

d) En nuestro sistema federal de facultades expresas la Suprema Corte de Justicia de la Nación no le es concedida expresamente la posibilidad de analizar la legitimidad de los funcionarios locales, lo que debe entenderse reservado a los Estados.

e) El acto de analizar cuestiones políticas a través del juicio de amparo politizaría el procedimiento, desnaturalizando al poder judicial.

f) El poder judicial no puede usurpar las funciones políticas de otros órganos del gobierno con base en el principio de división de poderes.<sup>30</sup>

## **9. La Constitución de 1917**

Los mecanismos de control constitucional consagrados en la Constitución del 17 se desarrollarán en el próximo capítulo. Baste señalar en este apartado, que durante muchos años el artículo 105 constitucional, que previó durante muchos años la controversia constitucional y recientemente también la acción de inconstitucionalidad, permaneció sin una ley que lo reglamentara, por lo que muy pocos procedimientos jurisdiccionales de control constitucional diversos al amparo habían sido intentados antes de la entrada en vigor de aquélla. La ley que finalmente reglamentó el artículo 105 constitucional fue la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995.

---

<sup>30</sup> Este criterio ya no es aplicable, pues no se trata de invadir funciones que corresponden a órganos políticos, sino supervisar jurisdiccionalmente la constitucionalidad de una ley o acto electoral, lo que es posible en nuestros días.

En lo que se refiere al juicio de amparo, si bien no ha sufrido modificaciones trascendentales en los últimos años (y quizá pronto se tenga que hacer algo al respecto), es muy importante que se tengan siempre presentes su origen y su teleología, a fin de no caer en el error de degradarlo, so pretexto de modernizarlo, mientras que existen ya otros mecanismos de control constitucional que responden suficientemente –o bien pueden llegar a responder– a las necesidades de nuestro país.

### **Capítulo III**

#### **Breve exposición sobre la resolución jurisdiccional de los conflictos constitucionales**

Antes de entrar al estudio de los mecanismos de control constitucional en materia electoral, conviene dar un panorama sobre las reglas generales aplicables a los mecanismos jurisdiccionales que controlan la constitucionalidad en general, algunos de los cuales determinan supletoriamente el procedimiento previsto para el control de la constitucionalidad de las leyes electorales.

El nuevo régimen constitucional que norma los procedimientos mediante los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación supervisa la constitucionalidad de normas generales –consistentes en la acción de inconstitucionalidad y en la controversia constitucional– quedó inserto en el artículo 105 de la Constitución General.

La trascendental reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, que diera origen a la 9ª Época y que fungiera como parteaguas en la historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, obedeció a las intenciones que quedaron insertas en la exposición de motivos del proyecto que el Presidente de la República sometiera a la consideración del Congreso de la Unión que, en lo conducente, señaló:

*"A fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre los poderes públicos..., se propuso abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o, en su caso, el Procurador General de la República, puedan plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional".*

El texto del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quedó como sigue:

*"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:*

*"a.- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;*

*"b.- La Federación y un municipio;*

*"c.- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;*

*"d.- Un Estado y otro;*

*"e.- Un Estado y el Distrito Federal;*

*"f.- El Distrito Federal y un municipio;*

*"g.- Dos municipios de diversos Estados;*

*"h.- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*

*"i.- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*

*"j.- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y*

*"k.- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.*

*"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.*

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

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

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

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

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

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

"e.– El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal<sup>31</sup>, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

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

"La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo. Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el

---

<sup>31</sup>En estricto derecho este órgano ya no existe. Sería deseable que tras una reforma de la magnitud de la de agosto de 1996, el legislador y el Constituyente se preocuparan por actualizar las disposiciones atrasadas.

*proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.*

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

*"III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.*

*"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.*

*"En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución."*

Sin duda, la reforma a este artículo constituye uno de los mayores avances en materia de la administración de la justicia mexicana.

Gracias a esta reforma, las entidades federativas, poderes y órganos de gobierno pueden someter a la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia, mediante la llamada *controversia constitucional* –artículo 105, fracción I– la validez constitucional de un acto o norma general, cuya resolución puede tener carácter general.

Cabe destacar que no sólo las entidades federativas y órganos gubernamentales pueden hacer valer esa facultad. La minoría parlamentaria, el Procurador General de la República y los partidos políticos –con sus reservas– pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia para que ésta resuelva sobre la validez constitucional de una norma general.

Si bien puede suceder que las minorías de las legislaturas, generalmente de oposición sistemática, se erijan en los más importantes obstáculos de la actividad legislativa, tal es el pequeño costo político de una trascendental institución jurídica. Independientemente de quién interponga el recurso, deja de ser

un asunto político en el momento de su admisión por la Suprema Corte de Justicia.

Asimismo, entre otros procedimientos que junto con él se desarrollarán más adelante, el juicio de amparo es uno de los mecanismos jurisdiccionales mediante los cuales la constitucionalidad de los actos y las leyes es supervisada.

A continuación se expondrán los procedimientos aplicables a los mecanismos generales de control constitucional, para después concretar en la materia electoral.

## **1. Los mecanismos e instituciones previstas por la Ley Reglamentaria del Artículo 105**

La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o mejor conocida simplemente como la *Ley Reglamentaria del 105 constitucional*, desarrolla los dos procedimientos jurisdiccionales establecidos en el artículo 105 de la Carta Magna. Mediante estos, se atacan los actos y normas generales de autoridades constituidas que atenten contra la supremacía constitucional. Estos procedimientos son la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.

El primer caso dirime una controversia, es decir, un litigio, en el que dos órganos determinados de poder entraron en conflicto por la emisión de un acto o norma general inconstitucional; mientras que en el segundo caso la controversia sólo se da a escala teórica y conceptual, entre una ley de carácter general y la Constitución.

A continuación se expondrán algunas características de los procedimientos mencionados.

### **1.1. La controversia constitucional**

La controversia constitucional es una acción, en sentido estricto, o un procedimiento jurisdiccional, en sentido lato, mediante el cual la Federación, las entidades federativas, los municipios, el Distrito Federal, o los poderes gubernamentales federales o locales, actuando como personas morales<sup>32</sup>, someten a la consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la validez de un acto o disposición de carácter general emitido por otra entidad de índole similar, por cuyas especiales características se vulneraran las atribuciones que la Constitución Política les

---

<sup>32</sup> *Vide infra: El problema de la legitimación activa.* Si la federación actúa como persona moral, ¿quién la representa?

concede, con objeto de que el máximo tribunal resuelva en definitiva y con efectos generales sobre la validez de los mismos.

Para el ministro Juventino V. Castro y Castro, la controversia constitucional "es un procedimiento planteado en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionable por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien, reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados, con el objeto (*sic*) de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello, para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política"<sup>33</sup>.

En términos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, el procedimiento que deberá seguirse en la controversia constitucional es el siguiente:

a) El plazo para la interposición de la demanda será de treinta días hábiles, que comenzará a correr a partir del día

---

<sup>33</sup>Castro Castro, Juventino. "El Artículo 105 Constitucional", Porrúa, México, D.F., 1997, p.61.

siguiente en que se verifique la publicación de la norma general. Recibida la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará a un ministro instructor, a fin de que ponga el proceso en estado de resolución. Cabe destacar que existe un vacío legal en el caso de que el día de la publicación no sea cierto, como podría ser el caso de una *Gaceta noviembre-diciembre*, puesta a disposición gradual del público en enero y febrero, pero resulta lógico suponer que debe entenderse por *fecha de publicación* aquélla en la que la norma general se pone a disposición del público y no la que se menciona en ella, ya que de lo contrario podría prefecharse y así evitar que la norma se impugnara por esta vía. Debe tomarse en cuenta que la propia Ley Reglamentaria otorga treinta días hábiles a partir de la publicación de la norma general para combatirla, treinta días a partir del primer acto de aplicación para combatir ambos –norma general y acto de aplicación–, treinta días para combatir sólo un acto de aplicación –sin que la Corte pueda disponer sobre la validez de la norma general que lo rigiera, si ya hubiere concluido el término para atacar normas generales y se hubiere consumado el primer acto de aplicación sin impugnarlo– y sesenta días a partir de la expedición de una norma general o emisión de un acto que entrañe un conflicto de límites territoriales entre dos o más Estados de la Federación.

b) El ministro instructor examinará de oficio la procedencia de la demanda, y si encontrare alguna causal de improcedencia a que se refiere el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la desechará de plano. Si el ministro no desecha existiendo una causal de improcedencia, procederá el recurso de reclamación. Cabe destacar que el incidente de suspensión, si es solicitado, podrá ser resuelto inmediatamente, pero nunca concediéndola cuando se trate de normas generales<sup>34</sup>. La suspensión, así como los incidentes de previo y especial pronunciamiento de nulidad de notificaciones, de reposición de autos y de falsedad de documentos –que se llevarán ante el ministro ponente– serán fallados antes de la sentencia definitiva, y cualquier otro incidente se fallará hasta aquélla.

c) Una vez admitida la demanda, se ordenará emplazar a la parte demandada, para que dentro del término de treinta días produzca su contestación y, en su caso, reconvenga a la parte actora. Asimismo, a instancia de parte o de oficio si el ministro lo considera pertinente, se llamarán a los terceros interesados que procedan.

d) El demandado deberá comparecer por sí o por conducto de un funcionario facultado para representarlo. En el caso del

---

<sup>34</sup> *Vide infra*, 1.5.1. *La suspensión provisional prohibida.*

Presidente de la República, podrá representarlo un secretario de estado, un jefe de departamento administrativo o, mediante acuerdo presidencial, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, según lo dispone el artículo 13 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>35</sup>.

e) Transcurrido el plazo para contestar la demanda, el ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, que deberá verificarse dentro de los treinta días hábiles siguientes. Nótese que en esta audiencia se *ofrecen* las pruebas y no solamente se desahogan, por lo que en términos de estricto derecho, la demanda no podrá ser desechada por no acompañar las pruebas conducentes.

f) Abierta la audiencia, se procederá a recibir, en su orden, las pruebas ofrecidas y los alegatos escritos de las partes. El ministro instructor podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto.

g) Concluida la audiencia, el ministro instructor someterá a la consideración del Tribunal Pleno el proyecto de resolución

---

<sup>35</sup>Sobre este particular, en este mismo capítulo *vide infra* 1.3.1.

respectivo. Cabe señalar que sólo la resolución dictada por mayoría de ocho votos tendrá efectos generales, y las logradas con mayoría simple sólo tendrían efectos para las partes en la controversia. Además, según el artículo 105 constitucional, párrafos segundo y tercero, tendrán efectos generales las resoluciones que favorezcan a la Federación, o a los Estados en relación con los Municipios, y nunca a la inversa, lo que parece atentar contra los principios de la equidad y la igualdad ante la ley.

h) Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes y, en su caso, mandará su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el medio oficial en el que se hubiere publicado la norma o el acto combatido, a efecto de darles la publicidad debida.

i) Las partes condenadas, dentro del plazo establecido en la sentencia, informarán al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el cumplimiento que le dieran a la misma. El Tribunal Pleno resolverá, en su caso, si aquélla ha quedado debidamente cumplida, integrándose, en caso contrario, lo establecido por los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General.

j) En los casos en que proceda el recurso de reclamación, éste se deberá interponer en un plazo de cinco días, y en él deberán expresarse agravios y ofrecerse pruebas.

## **1.2. La acción de inconstitucionalidad**

La acción de inconstitucionalidad es una acción, en sentido estricto, o un procedimiento jurisdiccional, en sentido lato, mediante el cual diversos órganos o entidades de poder, así como la minoría parlamentaria o el Procurador General de la República, someten a la consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la validez total o parcial de una ley<sup>36</sup>, cuyas disposiciones se opongan a los postulados de la Constitución General, con objeto de que el máximo tribunal resuelva en definitiva y con efectos generales sobre la validez de la misma.

Cabe destacar que en este procedimiento no existe un conflicto o una confrontación de intereses entre individuos u órganos de poder: sólo existen dos ideas encontradas de diferente jerarquía. La acción de inconstitucionalidad implica, de

---

<sup>36</sup>Aún cuando la fracción II del artículo 105 constitucional se refiere a "normas generales", sus incisos no permiten más que la interposición de la acción de inconstitucionalidad en contra de *leyes*, por lo que en todo caso sólo podría ser combatida otro tipo de norma general (*V.gr.* un reglamento

esta forma, el ejercicio más puro de la jurisdicción, tras el que realmente nadie nunca puede perder.

El ministro Juventino Castro considera que la acción de inconstitucionalidad es un procedimiento planteado en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios (*sic*), por los partidos políticos con registro federal o estadual (*sic*) o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnado, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales<sup>37</sup>.

La acción de inconstitucionalidad, desde el punto de vista subjetivo, es el ejercicio de un derecho procesal que tiene por objeto someter a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la validez constitucional de una ley o norma general, interpuesta por las autoridades e individuos señalados en el artículo 105, fracción II, de la Constitución General, a saber:

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,

---

o una Constitución local) a través de la controversia constitucional.

<sup>37</sup> *Op Cit.* P.119.

en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

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

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

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

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea<sup>38</sup>.

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente

---

<sup>38</sup>Ahora Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

En términos de la Ley Reglamentaria, el procedimiento que deberá seguirse en las acciones de inconstitucionalidad será como sigue:

a) El plazo para la interposición de la demanda será de 30 días hábiles, que se comenzarán a contar a partir del día siguiente en que tenga lugar la publicación de la ley u ordenamiento combatido en el correspondiente medio oficial. Recibida la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará a un ministro instructor, a fin de que ponga al proceso en estado de resolución.

b) Una vez admitida la demanda, se dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y al órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos que sostengan, en su caso, la validez constitucional de la ley impugnada.

c) El demandado deberá comparecer por conducto del funcionario facultado para representarlo, quien podrá ser el abogado general del Poder Legislativo o uno de sus miembros mediante decreto, o bien, en el caso del Poder Ejecutivo, un

secretario de Estado, un jefe de departamento administrativo o el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal. Estos funcionarios deberán acreditar su personalidad mediante acuerdo presidencial.

d) Después de presentados los informes a los que se refiere el numeral 2, o habiendo transcurrido el plazo para ello, el ministro pondrá los autos a la vista de las partes, a fin de que dentro del plazo de 5 días formulen alegatos.

e) El ministro instructor podrá requerir a las partes todos los elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor resolución del asunto.

f) Agotado el procedimiento, el ministro someterá a la consideración del Tribunal Pleno el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado.

g) Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte ordenará la notificación a las partes y, si la importancia del asunto lo amerita, mandará publicar la ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación, la Gaceta del Poder Judicial, o bien, en el medio oficial en que se hubiera publicado la ley invalidada.

h) Las partes condenadas informarán en el plazo otorgado por la sentencia del cumplimiento de la misma al Presidente de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá si aquélla hubiere quedado debidamente cumplida.

i) La resolución podrá declarar la constitucionalidad de la ley impugnada, su inconstitucionalidad e invalidez total, o bien, la inconstitucionalidad e invalidez de algunas de sus normas; todo lo anterior, ya sea con efectos generales o individuales, dependiendo de la votación ministerial.

Debe recordarse que la acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control constitucional exclusivo de leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las legislaturas locales.

Sobre las características de la acción de inconstitucionalidad electoral se hablará con detalle en el próximo capítulo.

### **1.3. El problema de la legitimación activa y la personalidad (legitimación *ad causam* y *ad procesum*)**

Si bien resultaría ocioso que una entidad poder u órgano interpusiera una demanda en vía de controversia constitucional contra normas generales o actos que no le causaran agravio en lo absoluto, lo cierto es que, por tratarse de defender la supremacía constitucional, una vez interpuesta la demanda el órgano

jurisdiccional no exigirá la comprobación del agravio en lo particular, sino, en todo caso, la comprobación de la violación al texto supremo. Por esta misma razón, el material necesario para probar los hechos no tiene que acompañar al escrito inicial de demanda y su presentación puede esperar a la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas; y en lugar de señalar los usuales *conceptos de violación* —como en la demanda de amparo— lo que se expresa son los *conceptos de invalidez*<sup>39</sup>.

De esta suerte, están legitimados para interponer la controversia las entidades, poderes u órganos que pueden detectar en su esfera de atribuciones una violación al orden constitucional.

Para entender el problema de la diferencia entre la legitimación, que es el contar con la posibilidad de ser parte en el proceso, y la personalidad, que consiste en la posibilidad de actuar jurídicamente en ejercicio del cargo público, basta con atender a la tesis aislada que a continuación se transcribe.

---

<sup>39</sup>En efecto, aún cuando la invalidación con efectos generales de una norma no requiere entrar al estudio de un agravio en lo particular, ciertamente las normas o actos impugnados deben causar el perjuicio suficiente como para que el actor demande dentro del término fijado y en las condiciones que señala la propia Ley Reglamentaria, pues atentaría contra el estado de derecho y la seguridad jurídica que las entidades, poderes y órganos pudieran caprichosamente interponer este tipo de acciones, lo que en su caso harían más inspirados en el protagonismo que en la juridicidad.

**"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA.** Si bien la falta de legitimación no está expresamente considerada como causa de improcedencia dentro del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, también, la fracción VIII dispone que dicha improcedencia puede derivar de alguna disposición de la propia ley. Por tanto, si de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1o. y 10, fracción I, de la ley reglamentaria que rige este procedimiento, sólo las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal podrán promover la acción de controversia constitucional y si la parte promovente no tiene este carácter, es claro entonces que ésta no puede ejercer la acción constitucional de mérito y que este motivo de improcedencia deriva de la ley en cita. Asimismo, si el promovente también carece de facultades para representar al ente público, en términos de lo dispuesto por la legislación ordinaria que lo rige y no hay motivo para presumirla, es evidente que no se surten los extremos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria, que establece los medios para acreditar la representación y capacidad de los promoventes; y de ahí que también, por esta causa, surja la improcedencia de la vía de la propia ley. En estas condiciones, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria.

("Reclamación 23/97. Diputados integrantes de la fracción

parlamentaria del Partido Acción Nacional de la LIX Legislatura del Estado de Chiapas. 23 de abril de 1997. Cinco votos. Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.”)

Esta tesis está estrechamente relacionada con los conceptos de legitimación *ad causam* y legitimación *ad procesum*, sobre las cuales también se ha referido nuestro máximo Tribunal:

**"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO.** *La legitimación en la causa, entendida como el derecho sustantivo para poder ejercer la acción, y la legitimación en el proceso, entendida como la capacidad para representar a una de las partes en el procedimiento, son aspectos de carácter procesal que, para el caso de las controversias constitucionales, se cumplen de la siguiente manera: 1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Federal, solamente tienen derecho para acudir a la vía de controversia constitucional las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el citado precepto fundamental; de esto se sigue que son estos entes públicos a los que, con tal carácter, les asiste el derecho para ejercer la acción de referencia; y 2. De conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, atento el texto de la norma y el orden de los supuestos que prevé, el órgano jurisdiccional, primero debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la*

*entidad, Poder u órgano, se encuentra consignada en ley y, en todo caso, podrá entonces presumirse dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario.*

("Reclamación 23/97. Diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional de la LIX Legislatura del Estado de Chiapas. 23 de abril de 1997. Cinco votos. Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.")

### **1.3.1. La legitimación procesal de los órganos no legislativos y la personalidad de sus titulares**

Quando se trate de funcionarios únicos, no existe mayor discusión sobre quién puede interponer un juicio constitucional. Tal es el caso del Procurador General de la República, o los dirigentes nacionales de los partidos políticos en vías de acción de inconstitucionalidad contra normas electorales.

Ahora bien, aún falta por detallar en forma incontrovertible qué funcionario puede ostentar la representación de los órganos a que se refiere el artículo 105. Nadie dudará que el Presidente de la República es el titular del Poder Ejecutivo de la Federación, y por tanto su idóneo representante, pero es difícil encontrar los argumentos suficientes para otorgarle la representación de la

Federación en un procedimiento jurisdiccional, que a primera vista podría recaer en los senadores, los diputados federales o simultáneamente en los tres poderes de la Unión<sup>40</sup>. Sin embargo, como se verá en el capítulo V, apartado 10, esto sería difícil de concretarse, y mientras la Constitución no determine qué funcionario la representará en juicio, el debate seguirá vigente.

Si el Presidente de la República es el *ejecutor* de la Federación, y la representación es una actividad ejecutiva, luego la Constitución debería otorgarle al titular del Ejecutivo Federal la representación de la Federación. Sin embargo, ante esta posibilidad se presentan obstáculos aparentemente insalvables<sup>41</sup>.

En lo que se refiere al nivel de gobierno local, cabe aclarar que la representación de un Estado de la Federación generalmente se atribuye a su gobernador, pero habrá de tenerse cuidado con lo que dispongan las Constituciones locales. En caso

---

<sup>40</sup>Esta particularidad hace que la controversia constitucional admita actores concurrentes en el procedimiento, como es el caso de la controversia constitucional 56/96, (*Federación Vs. Ayuntamiento de Guadalajara*) por la expedición del Reglamento Municipal de Seguridad Pública y Bancaria, invalidado totalmente por la Corte por tratarse de una invasión a la competencia de las autoridades federales. En este caso, el Congreso de la Unión demandó por lo que se refiere a sus facultades legislativas en materia bancaria, mientras que el Presidente de la República lo hizo por la invasión a sus facultades reglamentarias.

<sup>41</sup>*Vide infra*: V.10. *Propuesta de reforma a los incisos a) y b) de la fracción II de la Constitución Política*. ¿La Federación puede ser parte en el juicio, aún cuando sólo comparezcan dos de sus poderes?

de omisión, es deseable que la controversia constitucional que interponga un Estado esté suscrita por el titular de su poder ejecutivo, el presidente de su tribunal superior y el diputado que por ley o decreto represente al congreso local.

De esta suerte, el gobernador de un Estado cuenta con legitimación procesal activa (por tratarse del titular de un poder local) y la personalidad (por ocupar el cargo) para que ocurra en controversia constitucional en representación del poder ejecutivo de su Estado. Ahora bien, el Estado que gobierna cuenta también con la legitimación procesal para ocurrir en controversia constitucional, y toca a la Constitución local determinar, en su caso, qué funcionario lo representará, de conformidad con el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria.

Algunas constituciones locales otorgan al gobernador la representación del Estado para efectos jurisdiccionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; aunque dicha representación resulta constitucionalmente cuestionable, su ejercicio es viable, en tanto que aquella sirve sólo para efectos de comparecencia en un juicio determinado, regido por los principios de la economía procesal y la supremacía constitucional, en el que realmente no importan las pretensiones del funcionario que comparece, sino que su objeto es únicamente que se invaliden las

leyes o actos que vulneren directamente a la Constitución Política.

En el caso de que constitucionalmente un gobernador pueda ser facultado por el congreso local para comparecer a juicio, habrá de tenerse cuidado con las facultades que se le otorgan, pues si aquéllas son exclusivas para una controversia en particular, el gobernador carecerá de personalidad para impugnar otro tipo de actos o normas generales.

En lo que se refiere al Poder Ejecutivo de la Federación, no existe mayor dificultad en determinar qué funcionario lo puede representar en los procedimientos que nos ocupan. Su representante será el Presidente de la República, y a éste, según él mismo lo acuerde con fundamento en la Constitución General, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Reglamentaria del 105 constitucional, a su vez podrá ser representado por el secretario de Estado, el jefe de Departamento Administrativo o el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.

Asimismo, los partidos políticos, quienes sólo gozan de la legitimación procesal activa en las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, serán representados en ese juicio por sus dirigentes nacionales, independientemente de

qué funcionario funja como su representante legal en otros procedimientos de conformidad con sus estatutos. Como se explicará más adelante, el registro de Partido Político se obtendrá conforme lo dispone el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, una vez constituido el mismo, el Partido Político podrá interponer la acción.

Cabe destacar que los casos en los que sea difícil determinar quién representa al órgano, poder o entidad legitimada, no implican un problema de legitimación activa o pasiva, sino uno muy diverso de personalidad. De esta suerte, con base en la propia Ley Reglamentaria, la misma será presumida por la Corte, mientras no se pruebe la deficiencia en la representación.

Si bien el artículo 11, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria establece la posibilidad de acreditar delegados en el procedimiento (tal y como lo hace la Ley de Amparo), éstos fungen más como mecanismo de enlace con el órgano jurisdiccional que como verdaderos representantes legales. Si no está expresamente previsto por las normas que rigen la actividad del funcionario –puesto que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite–, no puede delegar o substituir su personalidad a otro funcionario para interponer o contestar una demanda en vía de acción de inconstitucionalidad o controversia

constitucional, pues el ejercicio de esa función es personalísimo de quien ocupa el cargo.

Ahora bien, si de conformidad con el artículo 11 citado, las normas que rigen al funcionario legitimado facultan a otro para representarlo en juicio, entonces la legitimación activa del representante estará garantizada. Tal es el caso del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal que, de conformidad con el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, podrá representar al titular Ejecutivo Federal, tras acuerdo expreso, en las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales en que comparezca a juicio como actor, demandado o tercero interesado.

Otros poderes legitimados para comparecer en los juicios constitucionales son los legislativos de la Federación y de sus Estados, así como sus minorías parlamentarias. A continuación se desarrolla esta particularidad.

### **1.3.2. La legitimación procesal de los órganos legislativos y sus minorías y la personalidad de sus miembros**

En lo que se refiere a la representación de los órganos legislativos –previamente legitimados para comparecer a juicio–

lo más deseable es que sus leyes orgánicas y sus reglamentos fijen los mecanismos de representación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuando no exista una ley que otorgue al presidente de la mesa directiva en turno las facultades suficientes para interponer la demanda en vía de controversia –o, en su caso, contestarla–, habrá de conseguirse el acuerdo de la mayoría de los miembros de la Cámara.

Diverso es el caso de la legitimación en la acción de inconstitucionalidad, en la que sólo se requiere la concurrencia de un fragmento del pleno, quien nombrará un representante común para diversos efectos legales.

Sea como sea, para ocurrir a juicio se deberá contar en ese momento con la representación popular, requisito indispensable de personalidad en el o los comparecientes.

Para que proceda esta acción de inconstitucionalidad, la minoría parlamentaria compareciente deberá estar integrada por al menos un 33% del pleno que, se resalta, no es lo mismo que la tercera parte.

La facultad que tienen las minorías parlamentarias para interponer la acción de inconstitucionalidad debe ser analizada

con cuidado. A continuación se deslindan las posibilidades de interposición de la acción por las minorías de los tres órganos considerados por la Constitución: la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y las Legislaturas locales –análogas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal–.

### **1.3.2.1. La minoría de los diputados federales**

La Cámara de Diputados está integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados según el principio de representación proporcional, votados por lista en circunscripciones plurinominales (artículo 52 constitucional). Este sistema *mixto con tendencia mayoritaria* nos arroja un total de quinientas curules.

Ahora bien, para que los diputados de un Partido Político puedan iniciar una acción de inconstitucionalidad que tenga por objeto plantear una posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, se deben de cumplir con los requisitos establecidos en el segundo párrafo, inciso a), de la fracción II del artículo 105 de la Constitución, esto es, que la

acción se ejercite por el equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión; y que dicha acción se ejercite dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma.

El 33% de los diputados son 165, lo que implica que el único Partido Político que de manera autónoma puede en la actual legislatura iniciar una acción de inconstitucionalidad es el Partido Revolucionario Institucional, que cuenta con 239 diputados.

El Partido de la Revolución Democrática, el Partido Acción Nacional, el Partido del Trabajo y el Partido verde Ecologista de México cuentan con 125, 121, 8 y 7 diputados respectivamente, por lo que de manera autónoma no pueden iniciar una acción de inconstitucionalidad, a menos, por supuesto, que se abandonara la perniciosa manía de emitir votos en bloque, lo que ofende la dignidad de los legisladores, la inteligencia de los representados y la economía de la Nación<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup>Si todos los partidos votan en bloque bajo las órdenes de los coordinadores parlamentarios, lo mismo da que sólo negocien cuatro Diputados en una sala de juntas con la fuerza equivalente a su representatividad, a que sesionen 500 diputados en el recinto legislativo. Este derroche de recursos es el antieconómico y esperado resultado de permitir la sobrerepresentación popular en un sistema de partidos de oposición dogmática.

Para que estos cuatro partidos estén en posibilidades de iniciar una acción de inconstitucionalidad se necesitan unir para alcanzar el 33% que exige la Constitución.

En la actual legislatura federal, la única combinación posible para alcanzar el 33% de oposición necesaria, es que el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional se unan, ya que entre los dos suman 246 diputados.

### **1.3.2.2. La minoría de los senadores**

Para interponer una acción de inconstitucionalidad, las fracciones del Senado de la República (que pueden tratarse de fracciones de opinión, independientemente de su filiación política) requieren de un quórum de 42.24 curules (33%) para obtener su legitimidad procesal activa. De esta forma, la acción de inconstitucionalidad deberá ser interpuesta por al menos 43 senadores, en virtud de que si redondeamos el número en 42 violentamos la voluntad del constituyente al permitir que el 32.81% de los senadores interpongan en forma viable una acción de inconstitucionalidad.

La Cámara de Senadores se integra por 128 miembros, de los cuales en cada entidad federativa dos serán elegidos según el

principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría o *minoría mayoritaria*. Para esos efectos, los partidos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista de Partido Político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Ahora bien, para que los senadores puedan iniciar una acción de inconstitucionalidad que tenga por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, deben cumplir con los requisitos establecidos en el inciso b) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución, esto es, que la acción se ejercite por el equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión, o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; y que dicha acción se ejercite dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma.

El 33% de los senadores son 42. Dado que el Revolucionario Institucional cuenta con 76 curules, es el partido que tiene la mayoría absoluta, y consiguientemente se necesita su voto para aprobar las leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso, o bien, para aprobar tratados internacionales.

Los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, del Trabajo y Verde Ecologista de México, así como los senadores *independientes* integran 31, 15, 1, 1 y 3 curules, respectivamente, por lo que de manera autónoma no pueden iniciar una acción de inconstitucionalidad.

Para que estos partidos estén en posibilidades de iniciar un procedimiento de esta naturaleza, se necesitan unir para alcanzar el 33% que exige la Constitución. Las combinaciones posibles para alcanzar el 33% son: que se una toda la oposición, ya que de esta forma se conseguirían 51 senadores, o bien que se unan PAN y PRD para alcanzar un total de 46 firmas.

Hay que destacar una situación excepcional que se ha presentado en el Senado. Acción Nacional debería tener un senador más, en virtud de que los Senadores propietario y suplente por el Estado de Quintana Roo, integrantes de la LVI

Legislatura que deberían continuar en la actual, fallecieron en el periodo pasado<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup>Los senadores en cuestión fueron electos por el principio de primera minoría. La Constitución establece que los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos y que la senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

El artículo 63 de la Constitución establece que las Cámaras no pueden abrir sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y de otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese sólo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose desde luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Sin embargo, en este caso el senador propietario sí se presentó al inicio de las sesiones a ejercer su cargo. Su suplente ocupó el cargo tras su fallecimiento, y al morir éste quedó vacante la curul en forma irremediable.

Según la fracción IV del artículo 77 de la Constitución, cada una de las Cámaras puede sin la intervención de la otra: expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros. En el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos al mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.

Esta fracción debe ser reformada en atención a las reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996, entre las cuales se modificó el artículo 56, incluyéndose desde esa fecha la elección de treinta y dos senadores según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Debe incluirse a la Cámara de Senadores para cubrir las vacantes que aparezcan en la representación proporcional del Senado.

Ahora bien, los senadores fallecidos fueron elegidos según el principio de primera minoría, lo que dificulta la realización de nuevas elecciones sin atentar contra el espíritu de la reforma del artículo 56 constitucional

### **1.3.2.3. La minoría de los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y otras legislaturas**

El quórum requerido para que los diputados federales puedan interponer la acción de inconstitucionalidad es el de 165 curules, y para los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en contra de leyes emitidas por ésta, el de 22 curules – justo el número de diputados de oposición que hay en la actual Legislatura–.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integra con 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal (Artículo 122, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Dicho *sistema mixto con tendencia mayoritaria* nos arroja un total de 66 diputados locales.

---

(resultaría absurdo otorgarle la curul al segundo lugar en las elecciones), por lo que podría pensarse en ofrecer el puesto vacante al siguiente candidato a senador que por lista corresponda al Partido Acción Nacional en la circunscripción nacional, o bien ofrecer a dicho partido la presentación de la segunda fórmula que hubiere registrado ante la autoridad electoral. Sin embargo, no existe disposición constitucional o legal que permita ninguno de estos movimientos, por lo que nada de lo que se haga tendría aceptación plena.

Ahora bien, para que representantes populares de un mismo partido inicien una acción de inconstitucionalidad que tenga por objeto plantear una posible contradicción entre la Constitución y una ley de la Asamblea, se deben cumplir los requisitos establecidos en el inciso e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución, esto es, que la acción se ejercite por el 33% de los diputados locales; y que dicha acción se ejercite dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma.

El 33% de los diputados locales son 22. Dado que el Partido de la Revolución Democrática tuvo la mayoría absoluta con 38 curules<sup>44</sup>, forzosamente se necesita su voto para aprobar las leyes locales del Distrito Federal. El Partido Revolucionario Institucional, al Partido Acción Nacional, el Partido Verde Ecologista de México y el Partido del Trabajo contaron respectivamente con 11, 11, 3 y 3 diputados, por lo que de manera autónoma no pueden iniciar una acción de inconstitucionalidad.

---

<sup>44</sup>Este número se incrementó cuando los tres diputados del Partido del Trabajo y los tres diputados del Partido Verde Ecologista se unieron a sus filas.

Para que la oposición esté en posibilidades de interponer la acción se necesita unir, a fin de que alcance el 33% que exige la Constitución. De esta forma sumarían 22 diputados.

#### **1.4. El sobreseimiento y la improcedencia**

Para el investigador Héctor Fix-Zamudio<sup>45</sup>, el sobreseimiento es la resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia. Esto puede ser ocasionado, entre otras cosas, por verificarse alguna causal de improcedencia.

Cuando se detecte una causal de improcedencia, la demanda deberá desecharse sin entrar al fondo del asunto. Ahora bien, si durante el procedimiento sobreviniere alguna causal de improcedencia, o cualquier otra causal de sobreseimiento expresamente prevista en la Ley, el ministro ponente declarará el mismo sin entrar a estudio mayor. Caso particular es el de la falta de notoriedad en la integración de la causal invocable, en cuyo caso resolverá el pleno.

---

<sup>45</sup>**Diccionario Jurídico Mexicano.** Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 9ª. ed., Porrúa, México, 1996, *Vide "sobreseimiento"*.

La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General establece diversas instituciones procedimentales aplicables a la acción de inconstitucionalidad y a la controversia constitucional.

Si bien falta mucho por escribir sobre esta Ley – particularmente a escala jurisprudencial, para luego establecer con bases suficientes la doctrina–, escapa a las intenciones de este trabajo detallar cada una de sus instituciones; antes bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación requerirá de mucho tiempo para interpretar en toda su amplitud esta ley reglamentaria, pues ahora la interpretación jurisprudencial de los nuevos mecanismos de control constitucional están tan atrasados como lo pudieron estar las normas secundarias del juicio de amparo hace trece décadas.

Sin embargo, cabe hacer mención de dos instituciones particularmente importantes en el procedimiento, de las que depende enteramente su vigencia: la improcedencia y el sobreseimiento.

Según el artículo 19 de la ley reglamentaria invocada, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales serán improcedentes:

*"I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;*

*"II. Contra normas generales o actos en materia electoral<sup>46</sup>;*

*"III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;*

*"IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;*

*"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;*

---

<sup>46</sup>El artículo 59 de la Ley Reglamentaria establece que en todo lo no previsto para la acción de inconstitucionalidad, se estará a las disposiciones que regulan la controversia constitucional. Sin embargo, en su Título III se desarrolla ampliamente la acción de inconstitucionalidad en materia electoral.

*"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y*

*"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.*

*"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio".*

Asimismo, el sobreseimiento procederá (Art. 20):

*"I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales;*

*"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;*

*"III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último;  
y*

*"IV. Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales."*

En cuanto a los tiempos procesales para que operen estas instituciones, cabe destacar que, al no establecer el legislador

ningún plazo cierto, debe entenderse que la improcedencia se declarará en cualquier momento previo a la instrucción del procedimiento o se sobreseerá por esta causa en cualquier momento del mismo.

Así lo ha dispuesto ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 31/96 que a la letra dice:

**"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PUBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL.** *Las disposiciones que establecen las causales de improcedencia, que a su vez generan la consecuencia jurídica del sobreseimiento del juicio, tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad, son de orden público en el seno de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de México, pues por revestir tal carácter es que la parte final del artículo 19 de dicha ley previene que "En todo caso las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio". Síguese de allí que su invocación, por parte interesada, puede válidamente hacerse en cualquier etapa del procedimiento porque, se reitera don de orden público. Por esta razón el legislador no ha establecido algún límite temporal para que sean invocadas y no podría ser de otra manera, dado que, como ya se ha visto, se*

*hagan valer o no, el juzgador tiene el deber de analizarlas aun oficiosamente. Por eso si se alegan al tiempo de contestar la demanda no es correcto afirmar que ha operado la preclusión del derecho procesal para invocarlas.*

*"Además, el precepto que encierra el artículo 297 fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, que dice: "Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes. Tres días para cualquier otro caso "cuya aplicación supletoria resulta ajena al tema que se analiza, pues la institución de la improcedencia de la acción se encuentra regulada de manera especial por la Ley Reglamentaria que señorea este proceso.*

(Controversia constitucional 11/95.- Promovida por Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Procurador General de la República - 26 de marzo de 1996.)- Unanimidad de once votos.- Ponente: Presidente José Vicente Aguinaco Alemán.- Secretario: Jesús Casarrubias Ortega.)"

Cabe destacar que la demanda será desechada cuando se verifiquen cualquiera de las causales de improcedencia o sobreseimiento (en este último caso se *sobreseerá el procedimiento*), únicamente cuando las causales invocadas sean

manifiestas e indudables. Cuando existiere duda en el ministro instructor sobre la improcedencia de la demanda, corresponderá al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tomar la decisión del desechamiento.

Sobre este particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dispuesto en la tesis de jurisprudencia 32/96:

**"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO. CORRESPONDE ANALIZARLAS AL PLENO DE LA SUPREMA CORTE CUANDO NO SEAN MANIFIESTAS E INDUDABLES.** *Al ministro instructor, de acuerdo a lo que preceptúan los artículos 24, 25 y 36 de la Ley Reglamentaria, le corresponde examinar, ante todo, el escrito respectivo de la demanda a fin de cerciorarse acerca de la eventual existencia de motivos manifiestos e indudables de improcedencia que generarían el rehusamiento categórico de la demanda: le compete también llevar a cabo el trámite de la instrucción del juicio hasta ponerlo en estado de resolución; le concierne, asimismo, elaborar el proyecto de resolución que deberá someter a la consideración del Tribunal en pleno. Sin embargo, por ser las controversias constitucionales juicios con características y peculiaridades propias, si frente al motivo de improcedencia hubiere alguna duda para el ministro instructor, entonces no podría decretarse el desechamiento de la demanda y, en consecuencia las causas de improcedencia que se invocaran*

*por los demandados sólo podrían ser analizadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia al pronunciar la sentencia definitiva. La característica de los motivos manifiestos e indudables de improcedencia de la demanda sobre controversia constitucional, estriba en que su naturaleza ostensible y contundente autoriza al desechamiento de plano de la demanda; en cambio, las causas diversas de improcedencia que las partes interesadas puedan invocar durante la secuela del procedimiento, o que de oficio se adviertan, sólo significa que se decretan después de haberse abierto el juicio y con apoyo en las pruebas allegadas por las partes durante la etapa respectiva.*

“(Controversia constitucional.- 11/96.- Promovida por Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador Presidente del congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Procurador General de la República.- 26 de marzo de 1996.)- Unanimidad de once votos.- Ponente: Presidente José Vicente Aguinaco Alemán.- Secretario Jesús Casarrubias Ortega.)”

### **1.5. La suspensión provisional**

Antes de que el pleno de ministros dicte sentencia, el ministro instructor podrá conceder la suspensión de los actos de autoridad que constituyan materia de la controversia, siempre

que la vulneración que hagan al orden constitucional sea ostentosa y no se afecte con aquélla al orden jurídico, la seguridad o la economía nacionales.

Así lo consagran los artículos 14 y 15 de la Ley Reglamentaria, que a la letra dice:

*"ARTÍCULO 14. Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable.*

*"La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.*

*"ARTÍCULO 15. La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante."*

Sobre este particular, en tesis de jurisprudencia la Corte ha manifestado:

**"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DEBE NEGARSE CUANDO SE ACTUALICE UNO DE LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTICULO 15 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION FEDERAL, AUNQUE SE ALEGUE VIOLACION A LA SOBERANIA DE UN ESTADO.** *La finalidad con la que se solicita la suspensión no puede ser tomada en cuenta por arriba de las prohibiciones que establece la ley para conceder la suspensión, esto es, para concederse la suspensión de los actos demandados es necesario que no se actualice ninguno de los supuestos que señala el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional ("La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante"), con independencia de los fines loables y de buena fe que se persigan al solicitarla, y si en el caso concreto se actualiza uno de esos supuestos, la finalidad que se persiga al solicitar la suspensión no evita la existencia de aquél.*

"Recurso de reclamación en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 11/95. Roberto Madrazo Pintado y otros. 14 de septiembre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro."

### **1.5.1. La suspensión provisional prohibida**

No podrá haber suspensión cuando se puedan afectar con ella la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o a la sociedad misma en una proporción mayor a los beneficios que pudiera obtener el solicitante.

Lo anterior constituye una serie de limitantes poco claras, pues utiliza términos susceptibles de interpretaciones por demás diversas. Sin embargo, existe una prohibición expresa que no puede dejarse de tratar.

La suspensión provisional contra normas generales constituye una violación a la Ley Reglamentaria, en tanto que su artículo 14, párrafo segundo, textualmente dispone:

*"La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales".*

Si bien la ley combatida podría adolecer de inconstitucionalidad, tal cosa no justifica que un ministro se erija en sustituto de las facultades legislativas de un Congreso local, lo

cual sólo puede hacer el pleno de la Corte declarando en sentencia ejecutoria la invalidez de la norma impugnada.<sup>47</sup>

La *apariencia del buen derecho*, uno de los principios rectores de las instituciones de naturaleza precautoria en el juicio de amparo, no puede serlo también de la controversia constitucional sobre normas generales, sino lo será justamente el de la supremacía constitucional sobre cualquier cuestión, siendo el caso que en nuestro sistema jurídico la inconstitucionalidad de las leyes debe ser *verdad legal*. En la controversia constitucional, la constitucionalidad de las leyes se presume hasta que no exista una ejecutoria en contrario.

La suspensión de normas generales bien puede conseguirse en el juicio de amparo, en tanto que su función principal es la de proteger al gobernado en sus garantías individuales y a las personas morales oficiales en sus intereses patrimoniales tras la exposición de los conceptos de violación. Es decir, a través de la protección al quejoso, se protege la supremacía constitucional.

---

<sup>47</sup> En marzo de 1998 se concedió, por primera vez, la suspensión de una norma general. Si bien la ley combatida podría desconocer la naturaleza de las instituciones que normaba, tal omisión no justifica que un ministro viole la Constitución y la Ley Reglamentaria. Es imperativo que, cada vez que esto suceda, la Procuraduría General de la República interponga el recurso de reclamación ante tan ominosa vulneración al estado de derecho.

Sin embargo, resulta diametralmente opuesta la controversia constitucional, en la que, lejos de ocuparse del quejoso, su objeto inmediato es la protección de la supremacía constitucional, tras la exposición de los conceptos de invalidez, independientemente de cuál sea el agravio que se le comete al actor –esto lo confirma el hecho de que el desistimiento del actor sobre normas generales no pone fin al procedimiento–. De esta suerte, a través de la protección de la supremacía constitucional, se protegen las entidades, poderes y órganos de poder.

De esta forma, atendiendo a la naturaleza de la controversia y a las facultades que la Constitución otorga a la Suprema Corte de Justicia, el pleno de ministros debe declarar la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de la ley combatida, y sólo en el último caso la norma general perderá su vigencia. Así, protegiendo la supremacía constitucional, se protegerá en forma secundaria a los perjudicados por la ley impugnada.

El objeto de la declaratoria de inconstitucionalidad es terminar con la vigencia de una ley, es decir, abrogarla, y tal facultad sólo corresponde al máximo órgano colegiado del Poder Judicial de la Federación, y no a uno de sus integrantes. Resultaría profundamente violatorio del orden jurídico y del estado de derecho que el ministro instructor, cuya única función es substanciar el procedimiento y presentar un proyecto de

resolución, invada las facultades del pleno de ministros de la Suprema Corte de Justicia y de los poderes legislativos federal o locales al suspender la vigencia de una norma general.

Ni la Constitución ni las leyes (por el contrario, se lo prohíben) facultan al ministro instructor para otorgar la suspensión de una norma general, por lo que, de hacerlo, su acto debe ser revocado por violar el artículo 14, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria y artículo 105, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que al efecto señalan:

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

fracción I, incisos a) al k)...

*"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de*

*Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."*

De lo anterior se desprende que la Ley Reglamentaria establecerá las instituciones que regirán las controversias constitucionales, y éstas sólo serán susceptibles de normarse supletoriamente en lo que la propia Ley se abstenga de prever. Esto significa que no podrán aplicarse disposiciones diversas – como la Ley de Amparo– a situaciones previstas expresamente por la Ley Reglamentaria.

Por otro lado, tratándose de normas generales, únicamente podrán ser declaradas inválidas (y por tanto, suspenderse) por la Suprema Corte de Justicia, y no por uno de sus integrantes. Ni la Constitución ni la Ley Reglamentaria facultan a la Suprema Corte para suspender normas generales, salvo la declaración de invalidez que realice la mayoría del pleno de ministros.

Si esto no fuera así, llegaríamos al absurdo de que la sola solicitud de suspensión provisional podría dejar sin efectos decenas de normas generales cuya constitucionalidad se analice por nuestro máximo Tribunal, lo que crearía una incertidumbre e inseguridad jurídicas insostenibles. Si se permite que el hecho de que una norma general "parezca" inconstitucional sea suficiente para que un sólo ministro la suspenda, esto es, la invalide

provisionalmente, el orden público se alteraría a tal grado que se nos presentaría la posibilidad de que once ministros, en cada uno de asuntos en los que fungen como ponentes, bajo sus propios y particulares puntos de vista, truncaran la vigencia de normas generales expedidas por cuerpos colegiados legislativos locales y federales. Si esto no vulnerara al orden público, sería sólo porque en México cupieran las dictaduras.

Para que comprendamos mejor la naturaleza de la controversia constitucional, debemos entender que en ella nunca procede la suspensión (por tratarse de un procedimiento que sólo supervisa la constitucionalidad, sin fines accesorios) y que sólo por excepción, únicamente para aquellos casos en que el ministro instructor considere que la importación de instituciones del amparo no es nociva para el procedimiento constitucional que nos ocupa, cabrá la suspensión provisional para actos de autoridad.

### **1.6. Los recursos previstos por la ley**

A continuación se expone en brevemente lo que la Ley Reglamentaria dispone sobre los recursos que pueden interponerse durante el procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales.

### **1.6.1. El recurso de reclamación**

Según el artículo 51 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este recurso procederá:

*"I. Contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones;*

*"II. Contra los autos o resoluciones que pongan fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva;*

*"III. Contra las resoluciones dictadas por el ministro instructor al resolver cualquiera de los incidentes previstos en el artículo 12;*

*"IV. Contra los autos del ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión;*

*"V. Contra los autos o resoluciones del ministro instructor que admitan o desechen pruebas;*

*"VI. Contra los autos o resoluciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tengan por cumplimentadas las*

*ejecutorias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y*

*"VII. En los demás casos que señale esta ley."*

Serán algunos de sus requisitos, según el artículo 52, interponerse en un plazo de cinco días, expresar agravios y acompañar pruebas.

Según el artículo 53 de la mencionada ley, su procedimiento será el siguiente: el recurso de reclamación se promoverá ante el Presidente de la Suprema Corte, quien correrá traslado a las demás partes para que dentro del plazo de cinco días aleguen lo que a su derecho convenga. Transcurrido este último plazo, el Presidente turnará los autos a un ministro distinto del instructor a fin de que elabore el proyecto de resolución que deba someterse al tribunal pleno.

Cuando el recurso de reclamación se interponga sin motivo, se impondrá al recurrente o a su representante, a su abogado o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario.

### **1.6.2. El recurso de queja**

Según el artículo 55 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este recurso procederá:

"I. Contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión, y

"II. Contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia."

Asimismo, según el artículo 56, se interpondrá:

"I. En los casos de la fracción I del artículo 55, ante el ministro instructor hasta en tanto se falle la controversia en lo principal, y

"II. Tratándose de la fracción II del propio artículo 55, ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro del año siguiente al de la notificación a la parte interesada de los actos por los que se haya dado cumplimiento a la sentencia, o al en que la entidad o poder extraño afectado por la ejecución tenga conocimiento de esta última."

De conformidad con el artículo 56, admitido el recurso se requerirá a la autoridad contra la cual se hubiere interpuesto para

que dentro de un plazo de quince días deje sin efectos la norma general o acto que diere lugar al recurso, o bien, para que rinda un informe y ofrezca pruebas. La falta o deficiencia de este informe establecerá la presunción de ser ciertos los hechos imputados, sin perjuicio de que se le imponga una multa de diez a ciento ochenta días de salario.

Transcurrido el término señalado en el párrafo anterior y siempre que subsista la materia del recurso, en el supuesto de la fracción I del artículo precedente, el ministro instructor fijará fecha para la celebración de una audiencia dentro de los diez días siguientes, a fin de que se desahoguen las pruebas y se formulen los alegatos; para el caso de la fracción II, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el expediente a un ministro instructor para los mismos efectos.

Según el artículo 58, el ministro instructor elaborará el proyecto de resolución respectivo y lo someterá al Tribunal Pleno, quien de encontrarlo fundado, sin perjuicio de proveer lo necesario para el cumplimiento debido de la suspensión o para la ejecución de que se trate, determine en la propia resolución lo siguiente:

*"I. Si se trata del supuesto previsto en la fracción I del artículo 55, que la autoridad responsable sea sancionada en los términos*

*establecidos en el Código Penal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto hace a la desobediencia cometida, independientemente de cualquier otro delito en que incurra, y*

*"II. En el caso a que se refiere la fracción II del artículo 55, que se aplique lo dispuesto en el último párrafo del artículo 105 de la Constitución General."*

### **1.7. Los efectos de la sentencia**

Merecen especial mención los efectos que la sentencia pronunciada por el máximo Tribunal en la acción de inconstitucionalidad puede tener sobre un ordenamiento legal.

Para tal efecto, el último párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que

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

Ciertamente, la mayoría calificada del pleno podrá declarar la invalidez de una norma general impugnada, a fin de suspender su

vigencia con efectos generales. Es esta, pues, la única condición para que la norma impugnada pierda su vigencia.

Por otro lado, una declaración de inconstitucionalidad efectuada por la mayoría simple del pleno protegería al quejoso en sus intereses particulares, pero no dejaría sin efectos la ley impugnada. Lo anterior, en virtud de que la única condición que establece la Constitución General sobre el pronunciamiento general es la mayoría calificada, pero guarda silencio sobre el efecto de una sentencia de mayoría simple.

Asimismo, vale la pena destacar que –al igual que en otros procedimientos– el incumplimiento de la sentencia trae como consecuencia la aplicación de los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, imponer nuevamente un plazo para verificar el cumplimiento, en caso de incumplimiento excusable, o sencillamente remover de su cargo al funcionario que se hubiere resistido a dar cumplimiento a lo ordenado, cuando esto hubiere sido inexcusable.

El artículo 105 y su ley reglamentaria establecen el *efecto cascada* de las sentencias, al disponer cuáles serán vinculatorias erga omnes. Sobre este particular, el artículo 42 de la Ley establece:

“Art. 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente. En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.”

Vale la pena recordar que, sobre los efectos de la sentencia, el ministro Castro y Castro dictó un voto particular en la controversia constitucional que sostuvieron la Federación y el Municipio de Guadalajara, en el que consideró que si la Corte había ya declarado la invalidez de la norma general impugnada (Reglamento Municipal de Seguridad Pública y Bancaria) por ser contraria a la Constitución, en estricta lógica no puede hablarse de la invalidación de lo que jurídicamente nunca existió, y que la invalidación de todas las normas que vulneren la supremacía constitucional debe ser total y retroactiva –no sólo la penal–, pues no puede concebirse que una norma general inconstitucional

haya tenido vigencia alguna, siendo que nunca formó parte del orden jurídico.

Esta postura kelseniana, ya desarrollada en otro punto de este trabajo, resulta inviable en nuestro sistema jurídico, en tanto que él mismo considera *ley* a la norma general, abstracta y obligatoria expedida por el órgano legislativo (o extraordinariamente el ejecutivo) hasta que no exista una ejecutoria de la Corte que la invalide. Lo anterior, porque no puede esperarse, por seguridad jurídica, que las leyes sean *firmes* hasta que la Corte asegure su constitucionalidad.

## **2. El juicio de amparo**

El juicio de amparo es el mecanismo jurisdiccional de control constitucional más acendrado en las instituciones mexicanas. No es objeto de este trabajo el exponer las características de este procedimiento jurisdiccional, sino únicamente referir en forma somera sus elementos más conocidos, a fin de relacionarlo posteriormente con la materia electoral.

Juan Antonio Diez Quintana explica:

"...el juicio de amparo es un medio de control constitucional, por el cual un órgano judicial federal y de acuerdo a un procedimiento, resolverá una controversia que se suscite (Art. 103 constitucional) por las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; por las leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y, por las leyes o actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal".

Más adelante señala:

"... a través del juicio de amparo se busca que toda violación a los derechos contenidos en la Constitución en favor del individuo sean respetados por las autoridades y al resolverse el juicio, si la resolución que se dicte estima que dichas autoridades le han violado al individuo esos derechos, la misma obligará a esas

autoridades a restituirle al individuo el uso y goce de la garantía violada. De no ser así, la Constitución General de la República sería una mera declaración romántica de derechos”<sup>48</sup>.

Bástenos con recordar, para los efectos de este trabajo, que el juicio de amparo es un procedimiento jurisdiccional extraordinario, llevado ante la justicia federal, que tiene por objeto examinar la constitucionalidad de una ley o acto de la autoridad, a fin de decidir si resulta violatorio de las garantías individuales consagradas en la Constitución General, en cuyo caso resultaría procedente la suspensión del acto reclamado o la inaplicación de la ley combatida, siempre y únicamente en lo relacionado con el quejoso, lo que hace manifiesto el requisito de que la parte promovente compruebe que se le ha causado un agravio.

En él intervienen la parte quejosa, y las autoridades llamadas *responsables*, emisoras del acto o de la ley combatida, quienes deberán rendir un informe previo, en el incidente de suspensión, y uno justificado, cuando se estudie el fondo del asunto, en los que manifiesten si son ciertos o no los actos reclamados y, en su caso, defiendan su constitucionalidad. Deberán señalarse y llamarse a juicio a los terceros perjudicados –que pudieran tener

---

<sup>48</sup>**Diez Quintana, Juan Antonio.** “181 preguntas y respuestas sobre el juicio de amparo”, PAC, México, 1992, pp.1 y ss.

un interés jurídico en el asunto— para que funjan como parte en el proceso.

Asimismo, el juez podrá dictar la suspensión provisional (antes de la sentencia) o la definitiva (en ella) cuando lo considere pertinente y se reúnan los requisitos legales. De esta forma, las autoridades responsables quedan obligadas a modificar o revocar su resolución —en caso de un acto— o a dejar de aplicarla al gobernado —en caso de una ley—, y las garantías individuales del gobernado quedan *amparadas y protegidas* por la Justicia de la Unión.

Este juicio procede contra actos y leyes emitidas por las autoridades constituidas, por lo que resulta improcedente contra las normas contenidas en el Texto Fundamental, o bien, contra las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, máxima autoridad jurisdiccional de la Federación.

El juicio de amparo contra actos administrativos, legislativos o jurisdiccionales que no constituyan sentencia definitiva (amparo indirecto o biinstancial) se interpone en un Juzgado de Distrito, quien resolverá sobre su constitucionalidad.

La sentencia que pronuncie respecto de actos administrativos y jurisdiccionales será recurrible (mediante la revisión) por el Tribunal Colegiado del Circuito Judicial que corresponda, quien se

constituirá en la última instancia, a menos que la revisión sea atraída por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejercicio de sus facultades discrecionales, para que en virtud de la trascendencia jurídica, social o política del asunto, sea el máximo Tribunal de la Nación quien lo resuelva conforme a Derecho. Asimismo, la Suprema Corte deberá conocer en segunda instancia –amparo en revisión– del amparo que se interponga contra leyes.

Por otra parte, el llamado juicio de amparo directo o uniinstancial, procederá contra sentencias definitivas u otras resoluciones judiciales que pongan fin al procedimiento dictadas por los jueces del orden común, o bien del federal, cuando no se trate de una resolución de amparo indirecto, y se presentará ante la autoridad responsable, quien lo turnará al Tribunal Colegiado del Circuito que corresponda. Este tribunal se constituirá en máxima autoridad para ventilar el asunto, y solamente será recurrible su resolución, cuando subsistan cuestiones de constitucionalidad de las leyes aplicadas en la sentencia combatida, en cuyo caso la Suprema Corte de Justicia conocerá del asunto en revisión. Recordemos que además la Corte, en todo momento, podrá atraer a su jurisdicción los asuntos que considere pertinentes.

Sin embargo, el juicio de amparo no solamente funciona como un mecanismo de control constitucional, sino también como

uno extraordinario de legalidad cuando se trata de un procedimiento fundado en la inexacta aplicación de la ley en una sentencia definitiva. Sobre el particular, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela<sup>49</sup>, por cuya causa la tetraarquía del amparo debería ya ser una pentarquía, se declara a favor del control de la legalidad a través del amparo, y defiende a éste de las críticas que por razón de su desnaturalización se han enfocado contra él, alegando que tal fenómeno debe interpretarse como una evolución o perfeccionamiento de su objetivo tutelar. Para el Maestro Emérito, el amparo no es sólo un recurso constitucional *lato sensu*, sino también un recurso extraordinario de legalidad, y protege tanto a la Constitución en general, como a la legislación ordinaria; y agrega que el control de legalidad ha sido claramente asumido por el artículo 107 constitucional, así como por los artículos 14 y 16 constitucionales, que elevaron el principio de legalidad a la categoría de garantía constitucional<sup>50</sup>.

Finalmente, cabe señalar que nuestra Constitución y nuestra Ley de Amparo prohíben expresamente la procedencia del juicio de amparo en materia electoral, lo que quizá resulte debatible a estas alturas de la reforma del Estado. Más adelante

---

<sup>49</sup>Burgoa Orihuela, Ignacio. "El Juicio de Amparo", Porrúa, México, 1984, pp.145 a 158.

<sup>50</sup>Citado por González Cosío, Arturo. "El Juicio de Amparo", Porrúa, México, 1985, pp.55 y 56.

profundizaremos en una propuesta para insertar un juicio de amparo *sui generis* en los procedimientos de control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes de naturaleza electoral.

### **2.1. Algunas consideraciones sobre el *amparo soberanía***

El juicio de amparo ha sido tradicionalmente considerado como el mecanismo jurisdiccional idóneo para proteger al gobernado contra la violación que de sus garantías individuales hagan las autoridades constituidas. Sin embargo, este procedimiento también fue previsto en sus orígenes, quizá desatendiendo a su naturaleza, para proteger a la Federación de la invasión de competencias que sus Estados hicieran en su contra, y viceversa.

Para Héctor Fix-Zamudio<sup>51</sup>, este aspecto del juicio de amparo ha perdido su eficacia, si se toma en consideración que todo acto de autoridad debe provenir de autoridad *competente* (según el Art. 16 constitucional), y en el caso de la *invasión de competencias* se está en el supuesto de la fracción I del artículo

---

<sup>51</sup>Fix-Zamudio, Héctor, *et al.* "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985, pp.243 y 244.

103 constitucional, resultando innecesaria la existencia de las fracciones II y III, destinadas al *amparo soberanía*.

Cuando la invasión de competencias trae como consecuencia la violación a garantías individuales, sin duda el juicio de amparo debe ser procedente a instancia del gobernado; pero hoy en día resulta innecesaria su existencia como vía jurisdiccional para combatir un acto atentatorio contra la soberanía de las entidades federativas o la Federación, pues existen ya los procedimientos jurisdiccionales idóneos que controlan la constitucionalidad de leyes y actos de autoridad, protegiendo a la Federación y a sus Estados de las invasiones que hagan recíprocamente de sus competencias.

Sobre este tema, el ministro Castro y Castro ha hecho interesantes consideraciones. Por su singular matiz ilustrativo, algunas de ellas se transcriben a continuación<sup>52</sup>.

*"Este proceso [el amparo "soberanía"], que debiera utilizarse para el caso de invasiones recíprocas de las soberanías federal o locales, se establece en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, semejante en todo al 101 de la Constitución de*

---

<sup>52</sup>Castro Castro, Juventivo V. "Lecciones de Garantías y Amparo", Porrúa, México, 1995, pp.324 y ss.

*1857, y que se reproduce en la actual Ley de amparo en su artículo 1º.*

*"Al iniciarse la segunda mitad del siglo pasado, el Gobernador de Querétaro, con apoyo en lo dispuesto en la fracción II del artículo 101 de la Constitución de 1857, pide amparo contra dos acuerdos económicos del Congreso de la Unión que estima invaden la soberanía de su Estado. La suprema Corte de Justicia, en resolución de 29 de julio de 1869, desecha la demanda.*

*"El fundamento del desechamiento es el que el amparo sólo puede concederse a los individuos particulares, y no puede extenderse por tanto a los Estados, además, afirma la resolución, el Gobernador no representa al Estado.*

*"En adición de este precedente, con posterioridad al fallo mencionado, el Gobernador de Veracruz interpone dos demandas de amparo, con el mismo fundamento, y que tienen la misma resolución desestimatoria que la queja interpuesta por el Gobernador de Querétaro.*

*"Los exámenes posteriores de los autores, atacan al amparo-soberanía no sólo por el argumento ya mencionado, -de que el amparo fue creado para impugnar las violaciones a las garantías individuales, de las cuales carecen las entidades federativas-, sino con la reflexión de que si este amparo existiere, el fallo tendría efectos "erga omnes" expresamente prohibidos por la*

*Constitución, ya que el fallo protector tendría necesariamente alcances de generalidad.*

*"...la jurisprudencia de la Corte ratifica estos conceptos en la siguiente forma:*

**"AMPARO POR INVASIÓN DE LA FEDERACIÓN EN LOS ESTADOS Y VICEVERSA.** El juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia Constitución, sino para proteger las garantías individuales, y las fracciones II y III del precepto mencionado, deben entenderse en el sentido de que sólo puede reclamarse en el juicio de garantías una ley federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados, o de éstos, si invade la esfera de la autoridad federal, cuando existe un particular quejoso, que reclame violación de garantías individuales, en un caso concreto de ejecución o con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanía. Si el legislador constituyente hubiese querido conceder la facultad de pedir amparo para proteger cualquiera violación a la Constitución, aunque no se tradujese en una lesión al interés particular, lo hubiese establecido de una manera clara, pero no fue así, pues al través de las Constituciones de 1857 y 1917, y de los proyectos constitucionales y actas de reformas que las precedieron, se advierte que los legisladores, conociendo ya los diversos sistemas de control que pueden ponerse en juego para remediar las violaciones a la Constitución, no quisieron dotar al Poder Judicial Federal de facultades omnímodas, para oponerse a

todas las providencias inconstitucionales, por medio del juicio de amparo, sino que quisieron establecer éste, tan sólo para la protección y goce de las garantías individuales."

*"Parece claro que el Constituyente de 57 sí intuyó la violación de soberanías, y su remedio a través del juicio de amparo, pero los principios de la promoción a instancia de parte agraviada y de la relatividad de las sentencias del amparo, anularon la primitiva tendencia.*

*"En cualquier forma tiene vivencia el amparo-soberanía. Se le menciona con frecuencia tanto en la Constitución y en la Ley de Amparo como en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, sirviendo como ejemplo lo dispuesto en el inciso b), de la fracción IV bis del artículo 11 de esta última ley, que aparta para el conocimiento exclusivo del Pleno de la Suprema Corte, el recurso de revisión contra sentencias de los jueces de Distrito, cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional.*

*"Los procesos constitucionales que protegen a las entidades federal y locales contra invasiones recíprocas es sumamente confuso y contradictorio. Así puede observarse de lo dispuesto por los artículos 104, fracciones III y IV; 105, 76, fracción V, 73, fracción IV de la Constitución Federal; artículo 9º de la Ley de Amparo; y fracción II, del artículo 11, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, disposiciones todas ellas que prevén*

*conflictos o situaciones controvertidas que puedan resolverse bien sea por medio de un amparo, de individuo particular quejoso, a quien se le agravie en sus garantías por la invasión de soberanías; bien por un juicio planteado ante el Pleno de la Suprema Corte, por las entidades mismas, sin tener normas de procedimientos especiales que deberán tomar del Código Federal de Procedimientos Civiles; bien sea por medio de amparo de las personas morales oficiales, por afectación a sus intereses patrimoniales; bien por intervención del Congreso Federal, cuando se trate de invasión de territorios; o bien por intervención del Senado, cuando deba entenderse que desaparecieron los poderes de un Estado por haberse actuado en contra del Pacto Federal.*

*"...habría que concluir que si el proceso de amparo realmente sólo puede plantearse por violación de las garantías individuales y no de cualesquiera otras disposiciones de la Constitución, deberían suprimirse las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, que tan sólo crean confusión respecto a la posible existencia de una acción de amparo por violación de las soberanías constitucionalmente demarcadas, aunque ya hemos expresado nuestra creencia de que el amparo-soberanía sí existe, sí fue previsto en los inicios de nuestros procesos, sí se le consideró sumamente destacado, y sí persiste a través de numerosas disposiciones."*

### **3. El *control difuso* o autocontrol de la constitucionalidad**

La propia Constitución establece, en su artículo 133, la obligación que tienen nuestros jueces de vigilar, ante todo, la supremacía constitucional. A continuación se inserta para pronta referencia:

*"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."*

Este es un mecanismo de control constitucional de carácter jurisdiccional, que nuestros jueces y magistrados locales deberían realizar cotidianamente. Sin embargo, ya la Corte ha determinado que la supervisión de la constitucionalidad de leyes y actos compete exclusivamente al poder judicial federal, por lo que el llamado *control difuso* no tiene una verdadera vigencia en nuestro estado de derecho, pues crearía una verdadera anarquía el ofrecer a cada juez la posibilidad de decidir si aplica o no una ley por considerarla inconstitucional. Sólo cuando una ley secundaria contiene disposiciones que manifiesta e

indudablemente son inconstitucionales, sólo entonces, de conformidad con el 133 de la Constitución, el juez común no debe aplicarla, pues él sólo conoce de legalidad y no de constitucionalidad.

Sobre este particular, en conferencia magistral el ministro Juventino Castro y Castro opina:

*"El control difuso de la constitucionalidad consiste en autorizar a los jueces del orden común a no aplicar leyes que no se ajusten a la constitución federal que une a todos los Estados federados."<sup>53</sup>*

Más adelante señaló:

*"...el juez puede válidamente, y en estricto cumplimiento del artículo 133 constitucional, dictar sentencia en primera instancia, afirmando que si bien la ley ordinaria es aplicable al caso, tomando en cuenta que advierte que la misma no está claro que se ajusta a la Constitución (sic), y que él está comprometido por el artículo 133 constitucional, juzga infundada la pretensión y dicta su resolución para el caso concreto, sabedor de que se puede interponer apelación contra su resolución, y que la sentencia de segunda instancia, diga lo que diga, llegará en*

---

<sup>53</sup>**Góngora Pimentel, Genaro David, et al.** "Conferencias Magistrales. Verano de 1996", Instituto de la Judicatura Federal, México, D.F., 1997, p.69.

*amparo directo ante el Tribunal Colegiado competente, y éste sí hará una declaratoria de que la ley es o no constitucional, y así la misión fundamental de examinar la constitucionalidad se cumple en sus términos, y de ninguna manera puede advertirse que haya una contraposición entre el artículo 133 y los artículos 103 y 107 constitucionales, porque los jueces ordinarios solamente juzgan el caso, aplicando o no la ley alegada, y los jueces federales sí juzgan a las leyes, declarando sobre su validez constitucional<sup>54</sup>.*

Sobre el control difuso de la constitucionalidad de las leyes, el Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito emitió durante la 8ª época la siguiente tesis de jurisprudencia, que resulta de gran utilidad para entender el concepto.

**"CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES.** Del artículo 133 de la Carta Magna, se deriva el principio de supremacía constitucional, según el cual una norma secundaria contraria a la ley suprema, no tiene posibilidad de existencia dentro del orden jurídico. Asimismo, se desprende de dicho numeral, el llamado control difuso del Código Político que implica el que todo juzgador, federal o local, tiene el indeclinable deber de preferir la ley de leyes a cualquier otra aplicación de normas secundarias que la contraríen; es decir, toda vez que la

---

<sup>54</sup>Op. Cit., p.72.

*Constitución es la ley suprema, ningún precepto puede contradecirla y como a los juzgadores les corresponde interpretar las leyes para decir el derecho, a la luz de ese numeral cimero, éstos tienen el inexcusable deber de juzgar de conformidad o inconformidad de la ley secundaria con la fundamental, para aplicar o no aquélla, según que al código político le sea o no contraria. El control difuso de la constitucionalidad de las leyes, no ha sido aceptado por la doctrina jurisprudencial. Los Tribunales de Amparo se han orientado por sostener que, en nuestro régimen de derecho debe estarse al sistema de competencias que nos rige, según el cual sólo el Poder Judicial de la Federación puede hacer declaraciones de inconstitucionalidad y no tiene intervención alguna la justicia local en la defensa jurisdiccional de la Constitución aun en el caso del artículo 133 de la misma, en relación con el 128 del propio ordenamiento, que impone a los juzgadores la obligación de preferir a la Ley Suprema, cuando la ley del estado o local la contraría, ya que, de acuerdo con los artículos 103 de la ley suprema y primero de la Ley de Amparo, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, es de la competencia exclusiva de los Tribunales Federales de Amparo, y los tribunales locales carecen en lo absoluto de competencia para decidir controversias suscitadas con ese motivo. Ahora bien, aun cuando el Tribunal Fiscal de la Federación, no sea un tribunal local; sin embargo, también carece de competencia para decidir sobre cuestiones constitucionales, ya que es un tribunal sólo de legalidad, en los términos del Código*

*Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que, de conformidad con el artículo 104 del precepto cimero, sólo compete al Poder Judicial Federal juzgar de las controversias que surjan contra los actos de los demás Poderes de la Unión y si bien el mismo precepto prevé la existencia de Tribunales Administrativos, pero cuyas resoluciones o sentencias pueden ser revisadas, en último extremo, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, iría contra la división de poderes que establece el artículo 49 constitucional, que el Tribunal de Anulación en México tuviese competencia para conocer de la constitucionalidad de una ley expedida por el Poder Legislativo, ya que el Poder Ejecutivo, a través de "su tribunal", estaría juzgando actos emitidos por el Poder Legislativo. En estas condiciones, no le asiste razón a la quejosa en el sentido de que, en los términos del artículo 133 multicitado, el Tribunal Contencioso Administrativo debió examinar el concepto de nulidad donde planteaba el argumento relativo a la "ineficacia" de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por carecer del refrendo de los Secretarios de Estado, a que se refiere el artículo 92 de la Carta Magna ya que el Tribunal Fiscal carece de competencia para pronunciarse sobre tales cuestionamientos porque el argumento de mérito no es, en absoluto, de contenido meramente legal, aun cuando el requisito del refrendo también se encuentre contemplado en una ley ordinaria, sino que alude a la constitucionalidad de dicha ley, pues si se sostuviera que la misma es "ineficaz" por carecer del refrendo, como pretende la*

*quejosa, la consecuencia seria su no aplicabilidad en el caso concreto por ser contraria a la Ley Suprema, cuestionamiento que, lógicamente, es de naturaleza constitucional, sobre el cual el Tribunal Contencioso Administrativo no puede pronunciarse."*

#### **4. Los mecanismos no jurisdiccionales de control constitucional**

Básicamente, los mecanismos no jurisdiccionales del control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos se reducen a las comisiones de derechos humanos, federal y de las entidades federativas. Asimismo, también constituyen este tipo de control algunas facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien puede participar en la vigilancia de la Carta Magna desde otra perspectiva que la jurisdiccional.

Existen sin duda muy diversos mecanismos de control político de la constitucionalidad, tal como puede ser su reformabilidad o los procedimientos mediante los cuales las representaciones populares supervisan la constitucionalidad. Esos mecanismos, sin embargo, no se tratarán en este trabajo.

#### **4.1. El Ombudsman**

No obstante, los mecanismos no jurisdiccionales que vale la pena tratar por sus semejanzas con los jurisdiccionales son las comisiones de derechos humanos, organismos relativamente autónomos, cuya función es supervisar que las autoridades gubernamentales (tanto administrativas como judiciales) respeten y hagan respetar las garantías individuales o *mejor dicho*, los *derechos humanos*. Aunque una importante característica de sus resoluciones (llamadas con el innecesario eufemismo de "recomendaciones") es la de la carencia de vinculación jurídica, resulta interesante observar el éxito que tienen éstas sobre las autoridades supuestamente responsables.

Sin duda alguna, la necesidad de que un *ombudsman* haga *recomendaciones* devenidas de una violación a los *derechos humanos* de los individuos, no habla más que de un cierto grado de ineficiencia del Poder Judicial Federal, producida por la falta de idoneidad de la ley que lo regula. Si existen las instancias vinculadoras que protegen las garantías individuales del gobernado, la instalación de una comisión de derechos humanos resulta, o bien ociosa por que existe quien sí puede obligar a las autoridades, o bien desmoralizante, pues nos hace suponer que su existencia está en directa relación con la ineficiencia judicial.

Resulta más alarmante todavía el hecho de que los integrantes de estas *vigilantes* del respeto a las garantías individuales de los gobernados no sean propiamente jurisperitos ni detentadores de una carrera judicial que dé confianza a sus *recomendaciones*. Éstas se refieren en diversas ocasiones al tratamiento que se les da a los perpetradores de crímenes deleznable, quienes sin duda gozan de sus garantías, pero ello no es porque sus actos los hagan merecerlas, sino porque más vale tratar con cortesía a un criminal que violentar el orden constitucional.

De esta forma, las comisiones de derechos humanos no son protectoras del crimen, sino de la vigencia plena de la Constitución; habida cuenta de que esta labor no corresponde a nadie más, sino a la justicia federal.

El ministro Juventino V. Castro y Castro ha propuesto que la Comisión Nacional de Derechos Humanos restituya en su totalidad la supervisión de la constitucionalidad de actos de autoridad al Poder Judicial de la Federación, y se convierta en una *Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción*, (comisión mixta con la participación de los tres poderes de la Unión) que diseñe las

estrategias integrales que combatan en todos los niveles públicos y sociales tal catástrofe nacional<sup>55</sup>.

Para ello, habría que dotar a esa comisión de facultades indagatorias y persecutorias, en coordinación con la Procuraduría General de la República, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Consejo de la Judicatura Federal. De otra forma, el ombudsman seguirá *ejecutando* sus recomendaciones a través de declaraciones aventuradas que descalifican sistemática y dictatorialmente, sin que proceda acción alguna en su defensa, el trabajo de las autoridades administrativas y judiciales. Sin duda, es inminente que se haga algo al respecto, antes de que se concrete el absurdo antijurídico que, al día del cierre de este trabajo, se pretende ventilar en el Congreso de la Unión: que los legisladores puedan citar para *presionar políticamente* al funcionario que incumple una *recomendación*.

De una u otra forma, aunque nunca jurisdiccional, el *ombudsman* o, mejor dicho, la actual *ombudswoman*, configura un mecanismo *sui generis* de control constitucional que debe

---

<sup>55</sup> Vide el folleto divulgatorio "Dos Trancos en la Vida Constitucional de México", Edición particular, México, 1997. Esta propuesta incluye también la facultad de iniciativa de leyes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se analiza en el apartado 7.4. del capítulo V.

entenderse en toda su amplitud y circunstancias para estar en posibilidades de emitir una opinión profunda.

#### **4.2. Las facultades investigadoras de la Suprema Corte**

En relación con los mecanismos no jurisdiccionales de control constitucional, podemos hablar también de las facultades extraordinarias con que cuenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establecidas en el artículo 97 constitucional, párrafos segundo y tercero, que norman su intervención en los asuntos que entrañan una violación grave a garantías individuales –como recientemente lo fue el caso Aguas Blancas–.

La Corte ha emitido abundante jurisprudencia sobre esta facultad extraordinaria. A continuación se transcriben dos tesis, particularmente descriptivas de la naturaleza de la violación a gran escala de garantías individuales.

**"GARANTIAS INDIVIDUALES. CONCEPTO DE VIOLACION GRAVE DE ELLAS PARA LOS EFECTOS DEL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL.** *Las violaciones graves de garantías a que se refiere dicho artículo, son hechos generalizados consecuentes a un "estado de cosas", acaecidos en una entidad o región determinados, y su averiguación tiene lugar cuando ocurren acontecimientos que*

*debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas con estricto apego al principio de legalidad, esos acontecimientos no se logran controlar por la actitud de la propia autoridad, produciéndose, en consecuencia, violaciones a los derechos fundamentales de los individuos. Por ende, la grave violación de garantías individuales se actualiza cuando la sociedad no se encuentra en seguridad material, social, política o jurídica, a consecuencia de que: a) Las propias autoridades que deben proteger a la población que gobiernan, son las que producen o propician los actos violentos, pretendiendo en tal forma obtener una respuesta disciplinada, aunque aquéllos sean violatorios de los derechos de las personas y de las instituciones. b) Que frente a un desorden generalizado las autoridades sean omisas, negligentes o impotentes para encauzar las relaciones pacíficas de la comunidad, o bien que sean totalmente indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales.*

“(Solicitud 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal. 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos.)”

**“GARANTIAS INDIVIDUALES. DIFERENCIAS DEL PROCEDIMIENTO EN LA AVERIGUACION PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL, SOBRE LA VIOLACION GRAVE DE ELLAS Y EL DEL JUICIO DE AMPARO. Uno de los principales propósitos de la**

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es garantizar los derechos fundamentales del hombre, para lo cual propone procedimientos tendientes a evitar la infracción a esos derechos fundamentales, mediante el juicio de amparo, o bien, en el caso de una violación grave y generalizada de garantías individuales, la intervención de este alto tribunal en la averiguación de los hechos, para precisar esas infracciones, y con la intención de que cese la violencia y alarma y se propicie el regreso al respeto a las garantías individuales. Las diferencias de estos procedimientos son, básicamente las siguientes: a) El juicio de amparo procede a petición del agraviado; en el procedimiento del 97, por el contrario, se actúa de oficio, por propia decisión de la Suprema Corte de Justicia, o a petición del Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún Estado; b) En el amparo se trata de un juicio o proceso y, el artículo 97 constitucional se refiere a una averiguación de hechos que constituyan una grave violación de garantías individuales; c) En el juicio de amparo se concluye con una sentencia, pero que admite sobreseimiento por razones técnicas o materiales; en el 97, con un informe sobre los hechos averiguados y una consecuente decisión de si constituyen, o no, una grave violación de garantías individuales; d) En el juicio de amparo se conoce de violación de garantías que sólo afectan a una o varias personas, sin trascendencia social; en el caso del artículo 97, las violaciones deben ser generalizadas, es decir, que se trate de violaciones graves; y, e) En el amparo se pretende*

*evitar que la violación de garantías se consume para restituir al gobernado en el goce de la garantía violada, o en caso de estar consumado irreparablemente el acto reclamado sobreseer, mientras que la averiguación del 97 versa sobre hechos consumados.*

“(Solicitud 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal. 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos.)”

La intervención extraordinaria de la Corte en materia electoral se referirá en el apartado de los mecanismos no jurisdiccionales de control de la constitucionalidad de actos electorales, por referirse a la violación del voto público<sup>56</sup>.

### **4.3. Otros controladores no jurisdiccionales**

Por último, otras instituciones supervisan la constitucionalidad, como el Senado de la República al aprobar un tratado internacional, la diputación federal al examinar la procedencia de un juicio político, así como el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal antes de someter a la consideración del

---

<sup>56</sup> *Vide infra: IV, 4.*

Presidente de la República un proyecto de iniciativa de ley o reforma, que si bien aún no lo son, han sido examinadas acuciosamente en su apego a la Constitución General. Sin embargo, esas facultades no les dan a las autoridades mencionadas la calidad de controladoras jurisdiccionales de la constitucionalidad de leyes o actos de autoridad.

## ***Capítulo IV***

### **La resolución de los conflictos constitucionales en materia electoral**

Una vez establecidos los mecanismos generales de control constitucional, entraremos a la exposición de los mecanismos apropiados para la materia electoral. Para ello, resulta importante que se exponga la fuerza de las normas electorales en nuestra Constitución, de la que se desprenden los mecanismos especializados de control constitucional electoral.

Como se ha mencionado, resulta poco usual que una Constitución contenga normas reglamentarias de sus mismos preceptos. Si bien esto podría confundirse con un desmedido afán de insertar en su texto lo que la mayoría del Constituyente Permanente considera oportuno, quizá en forma coyuntural o políticamente conveniente, no debe escapar a nuestra

consideración el hecho de que esta práctica es repetida en la historia constitucional mexicana.

### **1. La *homologación* electoral–constitucional**

El Constituyente de 1917 –tras un intenso debate– ya consideró que la reglamentación de preceptos constitucionales es viable en el propio texto supremo, aunque sólo de los derechos y garantías sociales, que conforman la base de nuestro sistema constitucional y la gran diferencia con el liberalismo radical que caracterizó a la Constitución anterior. De esta suerte, encontramos una abundante reglamentación en materia de monopolios, propiedad, trabajo y administración de la justicia.

La materia electoral no escapa a esta situación. De la misma manera en la que no reglamentar en el propio texto constitucional las grandes conquistas laborales consagradas en el artículo 123 sería una forma de traición a la sangre revolucionaria, no hacerlo en la materia electoral significaría, para nuestra cultura iconólatra, seguir permitiendo las reelecciones de Don Porfirio o las iniquidades de Huerta.

El exceso de reglamentación electoral en la Constitución Política puede traer conflictos de interpretación, y si a esto

añadimos que quien ha de dirimir estos conflictos en la práctica no es necesariamente nuestro máximo tribunal, el grado de riesgo se torna serio.

Es amplísima la reglamentación electoral que encontramos en la Constitución General; sin duda, mucho más de la que existía antes de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, por lo que el trabajo de legislar en forma secundaria implicó una tarea ardua y detallada.

Analizar los orígenes y la trascendencia de la reforma, así como los temas que dejó pendientes, requeriría de un extenso trabajo que no concuerda con el objeto de esta tesis. Bástenos con ubicar y enfocar nuestra atención a la importancia que tuvo esta reforma en el ámbito del control constitucional de las leyes y los actos electorales.

La iniciativa de reformas constitucionales que nos atañe fue suscrita el 25 de junio de 1996 y presentada conjuntamente por el Presidente de la República, así como por diversos diputados y senadores de todos los partidos políticos, a la Cámara de Diputados para que fungiera como de origen.

A continuación, se insertan los párrafos más ilustrativos de la exposición de motivos de dicha iniciativa, a fin de que

comprendamos la trascendencia que implicó para nuestras instituciones.

*"En 1995, dentro del marco del diálogo nacional para la Reforma Política del Estado, el Ejecutivo Federal y los partidos políticos nacionales con presencia en el Congreso, ratificaron el compromiso de aportar su esfuerzo para contribuir a la transformación de las instituciones políticas. Este propósito implicó el estacionamiento de un mecanismo de diálogo conocido como la mesa central para la Reforma Política del Estado, que se instaló a principios de ese año.*

*"Como consecuencia de las opiniones expresadas en esta Mesa por los dirigentes nacionales de los partidos políticos, los coordinadores de los grupos parlamentarios en las Cámaras del Congreso de la Unión y la Secretaría de Gobernación, se formuló una agenda en la que se abordarían de manera prioritaria los temas de la Reforma Electoral y de la Reforma Política del Distrito Federal en atención al calendario electoral nacional.<sup>57</sup>"*

Sometida a la consideración del Constituyente permanente, la iniciativa fue aprobada el 31 de julio por la Cámara de Diputados y el 1º de agosto por la Cámara de Senadores, en ambos casos por unanimidad. Por ello, la reforma electoral es el resultado del

---

<sup>57</sup> Continúa la exposición de motivos de la iniciativa en los términos ya señalados en el capítulo I, inciso 2.5., que versa sobre el criterio del Titular del Ejecutivo Federal sobre la *materia electoral*.

esfuerzo del Gobierno de la República y los partidos políticos por generar un orden jurídico electoral que corresponda al desarrollo del país, desarrollo que exige que las leyes, las instituciones y la práctica electoral se encuentren a la altura del ánimo de participación ciudadano y de la creciente madurez de los partidos políticos. Con esta reforma se dio un importante paso para respaldar la voluntad de los mexicanos de vivir en un régimen democrático, donde el proceso electoral está firmemente sustentado en la ley, y ésta firmemente sustentada en la Constitución.

Los motivos expuestos aterrizaron, finalmente, en un novedoso sistema que ha contribuido a enriquecer nuestras instituciones republicanas, enfilando a nuestro país hacia la consolidación de un Estado de Derecho en donde la arbitrariedad, venga de donde venga, no tiene cabida en las normas jurídicas.

La reforma dio sus primeros frutos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta ya con las facultades suficientes para controlar la constitucionalidad de las leyes electorales y, a su vez, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación goza de otras, si no similares, sí en mucho compatibles. A continuación, el detalle de esas facultades.

## **2. La acción de inconstitucionalidad electoral**

Ante el máximo Tribunal de la Nación, sólo puede ventilarse la constitucionalidad de una ley de contenido electoral, ya sea federal o local, con fundamento en el artículo 105, fracción II, inciso f) de la Constitución General, que a la letra dice:

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

*"I. – ...*

*"II. – De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:*

*"a) – e)...*

*"f). – Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro. La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la*

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

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

Caben resaltar del artículo transcrito algunas peculiaridades:

1. De una interpretación gramatical, y en ausencia de un criterio jurisprudencial, debe entenderse que la acción de inconstitucionalidad en materia electoral sólo puede ser interpuesta por los partidos políticos con registro nacional, o por los que tengan registro local en contra del congreso de su Estado. Esto significa que el Procurador General de la República y las minorías parlamentarias carecen de esta facultad, lo que resulta francamente incongruente con el ánimo Constituyente. Sobre los partidos políticos, el ministro Juventino V. Castro señala: "Ninguna otra persona, individual o moral, u organismo público o privado, puede oponerse válidamente en un procedimiento constitucional, a una ley

inconstitucional, cuando ésta verse sobre materias electorales<sup>58</sup>.

2. Sólo la mayoría calificada del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede declarar la invalidez de una norma de tal forma que pierda su poder vinculatorio frente al actor en el procedimiento y frente a terceros. La mayoría simple, por su parte, sólo podrá proteger al actor respecto de la ley combatida, pero dicha resolución no producirá efectos contra terceros.
3. El Constituyente ha depositado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad exclusiva de controlar la constitucionalidad de las leyes de contenido electoral, por lo

---

<sup>58</sup> *Op. Cit.*, p.160. Esta opinión tuvo razón de ser en su momento. Sin embargo, pocos días antes del cierre de este trabajo, felizmente fue declarada fundada una acción de inconstitucionalidad electoral por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, interpuesta por la minoría parlamentaria chihuahuense en contra de su ley electoral local (acción de inconstitucionalidad 9/97). El criterio adoptado por la Corte consistió en que, al facultar el inciso d) de la fracción II del artículo 105 constitucional a la minoría parlamentaria de las legislaturas locales para interponer acción de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por el propio órgano, donde la ley no distingue, no habrá de distinguirse, y, por tanto, "leyes" podrá entenderse también como "leyes electorales". De esta suerte, no debe entenderse la facultad de los partidos para interponer la acción como un privilegio, sino justamente como una limitante en cuanto al resto de los activamente legitimados. Esto prueba, sin duda, que falta mucho por estudiar y escribir sobre la acción de inconstitucionalidad electoral, y en honor a ese mayúsculo faltante me he permitido dejar la errónea declaración que se lee en el texto principal.

que ningún otro Tribunal, incluso el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, podrá emitir resoluciones sobre la inconstitucionalidad de una norma electoral.

4. Las facultades legislativas del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales se ven prácticamente anuladas durante los 90 días previos al inicio del proceso electoral con la convocatoria del Instituto Electoral que corresponda para realizar el registro de candidatos. Lo anterior, en aras de la seguridad jurídica y a efecto de que los partidos contendientes conozcan perfectamente la ley que regirá el proceso sin que la Suprema Corte de Justicia emita una resolución que les modifique intempestivamente el panorama jurídico-político.
5. En virtud de que, en materia electoral, todos los días son hábiles y que adicionalmente opera el principio de la distinción innecesaria, los noventa días mencionados deberán entenderse como naturales.

A continuación se expondrá la dinámica de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral.

## 2.1. Los presupuestos procesales

El inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la acción de inconstitucionalidad podrán ejercitarse por:

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

En virtud de lo anterior, se requerirá contar con el correspondiente registro como partido político para que la acción intentada sea procedente<sup>59</sup>.

El registro de Partido Político se obtendrá de acuerdo con las reglas contenidas en los artículos 22 al 28 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Una vez constituido el mismo, podrá interponer la acción de inconstitucionalidad en materia electoral a través de sus dirigencias nacionales,

---

<sup>59</sup> Más adelante nos referiremos a una acción de inconstitucionalidad electoral promovida por un *partido político* sin registro, la cual fue desechada por carecer el actor de legitimación activa.

independientemente de quién sea su representante legal de conformidad con sus estatutos.

De esta forma, la acción de inconstitucionalidad en materia electoral intentada por un miembro de la mesa directiva del Partido Político será desechada por improcedente, como fue el caso del Partido Acción Nacional, en tanto que su secretario general ha interpuesto inútilmente dos acciones de inconstitucionalidad de naturaleza contra leyes electorales.

Es sin duda difícil que una simple carta poder acredite la personalidad del postulante. De conformidad con el artículo 62, tercer párrafo, en relación con el 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el actor comparecerá a juicio por conducto de los funcionarios que estén facultados para ello según la ley que los rija, y la ley que los rige calla en este sentido.

El problema estriba en que los partidos políticos no tienen funcionarios, y que sólo son considerados sus dirigentes nacionales para los efectos de la interposición de la acción. De esta suerte, la personalidad que se presume, de conformidad con el artículo 11, es sólo la que directamente corresponda al dirigente nacional, pero no la de cualquier otro actor que diga representar los intereses del partido político en cuestión. Por esta

razón, sólo podrá comparecer la dirigencia nacional del partido político, sin que pueda delegar esta personalísima atribución –en razón de su encargo y su representatividad– en un apoderado legal.

Como se ha dicho en otra ocasión, si bien el artículo 11, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 establece la posibilidad de acreditar delegados en el procedimiento, éstos no fungen como representantes legales. No puede proceder la representación por mandato de un funcionario a otro para interponer o contestar una demanda en vía de acción de inconstitucionalidad, pues el ejercicio de esa función es personalísimo de quien ocupa el cargo<sup>60</sup>.

Por su parte, el párrafo 2º del mismo artículo 11 dispone que se presumirá la personalidad de quien comparece (salvo prueba en contrario, por supuesto), por lo que el dirigente nacional de un Partido Político puede válidamente comparecer a demandar la

---

<sup>60</sup>Por esta razón, la recientemente interpuesta acción de inconstitucionalidad en materia electoral por el Partido del Trabajo en contra de la ley electoral del Estado de Baja California, al estar interpuesta por un apoderado legal de un órgano directivo del partido, muy probablemente será desechada por improcedente. De cualquier manera, habría qué esperar a que la Corte se pronuncie en forma indubitable sobre este particular.

declaración de invalidez de una ley sin acreditar documentalmente su personalidad<sup>61</sup>.

## **2.2. El procedimiento**

En esencia, el procedimiento a seguir en la acción de inconstitucionalidad en materia electoral es el mismo que para las acciones de inconstitucionalidad en las demás materias, señalado ya en el capítulo anterior. Sin embargo, tras la reforma a la Constitución de agosto de 1996, se previeron diversas excepciones a este procedimiento, tanto en la Constitución General como en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de su Artículo 105 en su reforma del 22 de noviembre de 1996.

De esta suerte, el procedimiento básico de una acción de inconstitucionalidad electoral es el siguiente:

- a) El plazo para la interposición de la demanda será de treinta días hábiles (que en materia electoral son equivalentes a

---

<sup>61</sup>Tal fue el caso de la acción de inconstitucionalidad electoral 6/97, en la que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció, sin mayor trámite, la personalidad de Andrés Manuel López Obrador como dirigente nacional del Partido de la Revolución Democrática. El Sr. López Obrador no tuvo la precaución de anexar a su demanda la constancia de su carácter de presidente del partido en cuestión, sino que eficazmente permitió que su fama pública hiciera las veces de prueba plena.

los naturales), que comenzarán a contar a partir del día siguiente en que se verifique la publicación de la Ley impugnada en el correspondiente medio oficial. Recibida la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará a un ministros Instructor, a fin de que ponga el proceso en estado de resolución.

- b). Admitida la demanda, se dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y al órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de seis días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma impugnada.
- c). El demandado deberá comparecer por conducto de un funcionario facultado para representarlo, quien podrá ser un apoderado del órgano legislativo involucrado (*V.Gr.*: Director Jurídico de la Cámara de diputados o de Senadores), y por parte del Ejecutivo, un secretario de estado, un jefe de departamento administrativo, o el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal. Éste último, en términos de la fracción X del artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, acreditará su personalidad con un acuerdo presidencial.

- d). Después de presentados los informes a que se refiere el inciso b), o habiendo transcurrido el plazo para ello, el ministro instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de dos días formulen los alegatos que deseen.
- e). El ministro podrá requerir a las partes todos los elementos que a su juicio resulten necesarios para la resolución del asunto. Asimismo, podrá solicitar la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- f). Agotado el procedimiento, el ministro someterá antes de cinco días al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado, donde se abstendrá de suplir la queja.
- g). El proyecto de sentencia será votado antes de cinco días, y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mandará notificar personalmente a las partes.
- h). Las partes deberán informar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del plazo que la misma resolución fije, el cumplimiento que le hubieren

dado a la sentencia del Tribunal Pleno, quien en todo caso resolverá si aquélla ha quedado debidamente cumplida.

- i). Como se dijo en otra ocasión, el incumplimiento de lo ordenado en la sentencia traería como consecuencia la aplicación de los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General: imponer un plazo determinado para el cumplimiento, en caso de incumplimiento excusable, o la remoción del funcionario que se hubiere resistido a dar cumplimiento a lo ordenado, cuando esto hubiere sido inexcusable.

Sobre el procedimiento referido vale la pena hacer los siguientes comentarios:

- i). En términos del último párrafo del artículo 60 de la citada Ley Reglamentaria, en materia electoral todos los días serán considerados como hábiles, lo que no escapa a este procedimiento jurisdiccional.
- ii). Los plazos a que se refiere la primera parte del artículo 64 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son disminuidos considerablemente respecto de la aclaración del escrito mediante el cuál se ejercita la acción, así como respecto del informe que habrá de rendir

- la autoridad promulgadora de la ley combatida (tres y seis días, respectivamente).
- iii). El ministro instructor podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de la ley, salvo evidentemente la que se refiere a la materia electoral.
  - iv). Se disminuye de cinco a dos días el plazo para formular alegatos.
  - v). Se faculta al ministro instructor, en el artículo 68, a solicitar la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, facultad por demás ociosa, desde que la opinión emitida no resultaría en lo absoluto vinculatoria. Esa opinión valdría tanto como la de cualquier otro foro jurídico, y los ministros de la Corte no requieren de ninguna facultad especial, salvo la de obrar para mejor proveer –ya prevista en la primera parte del artículo– para consultar a quienes también conocen el Derecho.
  - vi). El proyecto de sentencia deberá ser sometido al Pleno dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento, debiendo el Pleno dictar resolución en los siguientes cinco días a la presentación del

mismo. En las demás acciones de inconstitucionalidad, no existe término alguno para estas etapas del proceso.

- vii). De conformidad con las disposiciones generales sobre el asunto, la interposición del recurso de revisión deberá tener lugar dentro de los tres días siguientes a la emisión de la sentencia, y su resolución se emitirá antes de tres días.
  
- viii). La sentencia sólo podrá referirse a los preceptos expresamente señalados como violados en el escrito de demanda, lo que constituye una equivalencia al principio de estricto derecho utilizado en el juicio de amparo, y una diferencia fundamental con las acciones de inconstitucionalidad en materia general. Prohibir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación dilucidar libremente sobre un aspecto de la inconstitucionalidad no reclamada por la parte de una ley sometida a su consideración, obliga a los partidos políticos a no interponer recursos deficientes, lo cual es altamente deseable. Sin embargo, al mismo tiempo, se está impidiendo tácitamente a nuestros ministros el hacer declaraciones sobre una ley electoral en el posible perjuicio de la autoridad que la emitió, lo que resulta poco republicano.

A fin de mejorar este sistema en el futuro, habría que preguntarnos si es preferible que los partidos políticos sigan interponiendo acciones indescifrables (que para efectos es tanto como no interponer nada) y que en el Congreso de la Unión se puedan producir leyes electorales inconstitucionales para los próximos años sin que puedan ser combatidas por los especialistas que los partidos políticos, para fortuna del Congreso de la Unión, se resisten a consultar, o bien, que nuestros ministros de la Corte, maniatados todavía en materia electoral, queden facultados para estudiar profundamente la constitucionalidad de leyes electorales.

Justamente por lo anterior, resulta sumamente sano que en las acciones de inconstitucionalidad no electorales exista la suplencia de la queja, en razón de que el alcance general de una acción de inconstitucionalidad obedece al principio de la supremacía constitucional.

### **2.3. Acciones de inconstitucionalidad electorales sumarias en contra leyes federales**

A finales de 1996, diversos partidos políticos interpusieron las primeras acciones de inconstitucionalidad en contra de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales que normaron, entre otros asuntos, el mecanismo de su financiamiento público.

Estas acciones tuvieron lugar bajo un régimen transitorio, contenido en el artículo segundo transitorio del artículo segundo del decreto del 22 de noviembre de 1996 que, entre otras, reforma y adiciona la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

*"En cumplimiento del segundo párrafo del artículo segundo transitorio del Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996, el plazo para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad en contra de las legislaciones electorales federal y locales, que se expidan antes del 1º de abril, será de quince días naturales y serán resueltas de plano y en definitiva por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sin sujetarse al procedimiento o plazos señalados en los artículos 64 al 70 de la ley que se reforma por el presente Decreto, en un plazo no mayor de quince días hábiles a partir de la presentación del escrito respectivo."*

El artículo a que hace referencia el párrafo anterior señala:

*"Las adiciones contenidas en la fracción II del artículo 105 del presente Decreto, únicamente por lo que se refiere a las legislaciones electorales de los Estados, que por los calendarios vigentes de sus procesos la jornada electoral deba celebrarse antes del primero de abril de 1997, entrarán en vigor a partir del 1º de enero de 1997.*

*"Para las legislaciones electorales federal y locales que se expidan antes del 1º de abril de 1997 con motivo de las reformas contenidas en el presente Decreto, por única ocasión, no se aplicará el plazo señalado en el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 105.*

*"Las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general electoral y la Constitución, que se ejerciten en los términos previstos por el Artículo 105 fracción II de la misma y este Decreto, antes del 1º de abril de 1997, se sujetarán a las siguientes disposiciones especiales:*

*"a) El plazo a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo mencionado, para el ejercicio de la acción, será de quince días naturales.*

*"b) La Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá resolver la acción ejercida en un plazo no mayor a quince días hábiles, contados a partir de la presentación del escrito inicial.*

"..."

Bajo este régimen transitorio, de naturaleza francamente sumaria, (contra el que, por cierto, muchas voces se levantaron) se interpusieron las primeras cinco acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, hasta hoy las únicas en contra de leyes federales. A fin de ilustrar el procedimiento de la acción de inconstitucionalidad electoral, se sintetizan a continuación tres de los procesos señalados.

### **2.3.1. Acción de inconstitucionalidad 7/96**

#### ***PARTIDO FORO DEMOCRÁTICO***

Interposición de la demanda: 28 de noviembre de 1996.

Ordenamiento combatido: Arts. 10º al 18º Transitorios del Art 1º del Decreto del 22-nov-96.

Ministro instructor: Olga Sánchez Cordero.

Fecha de la resolución: 7 de enero de 1997.

Sentido: I M P R O C E D E N T E .

---

#### **Agravios expresados en la demanda:**

La sentencia pronunciada por el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa que ampara al P.F.D. constituye el registro

de ese Partido ante el Instituto Federal Electoral, lo que la legitima para interponer la Acción<sup>62</sup>.

El Congreso de la Unión no está facultado para intervenir en las decisiones del Instituto Federal Electoral El Consejo General es el facultado para fijar el monto del financiamiento a partidos políticos.

El Congreso sólo puede expedir *bases* y en ninguna ley que no sea el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal Sólo la Asamblea de representantes es la encargada de legislar en materia electoral local.

Argumentación de la sentencia:

El P.F.D. no cumple con los requisitos establecidos por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de quiénes podrán ejercer la acción referida.

El P.F.D. no cuenta con registro condicionado ni definitivo ante el Instituto Federal Electoral, ni ante ninguna autoridad electoral local.

El *Partido Foro Democrático* obtuvo la protección federal, sólo en virtud de que la convocatoria de registro imponía un requisito

---

<sup>62</sup>Sobre este desusado asunto, véase el apartado V.6.2. de este trabajo.

inmotivado y sin fundamentación en el COFIPE, es decir, únicamente sobre la constitucionalidad del acuerdo.

La sentencia de amparo no es constitutiva de derechos, toda vez que eso le corresponde a la autoridad respectiva.

El juez en ningún momento reconoció ni otorgó un registro al P.F.D., por lo que carece de legitimación procesal.

Además, la sentencia se encuentra *sub iudice*, pues no consta que haya causado ejecutoria.

### **2.3.2. Acción de inconstitucionalidad 8/96 PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO**

Interposición de la demanda: 4 de diciembre de 1996.

Ordenamiento combatido: Art. 2º Transitorio, inciso c), del  
Art. 4º del Decreto de 22-nov-96.

Ministros instructor: Juventino V. Castro Castro.

Fecha de la resolución: 9 de enero de 1997. .

Sentido: I N F U N D A D A

---

#### Agravios expresados en la demanda:

No hay razón para que los actos y resoluciones de las autoridades electorales que organizarán las elecciones en el

Distrito Federal en 1997 no estén sometidas al control constitucional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El Congreso no es competente para imponer esa limitación, ni para dejar en estado de indefensión a los partidos políticos.

Se establece un régimen especial, con leyes privativas.

Argumentación de la sentencia:

Si bien el Congreso de la Unión suspende temporal y territorialmente el juicio de revisión constitucional a través del precepto impugnado específicamente para el proceso electoral del Distrito Federal, no significa que limite disposiciones constitucionales o se exceda en sus facultades.

El Congreso usa su facultad reglamentaria e introduce la norma transitoria necesaria para que pueda entrar en vigor la reforma.

No existe reglamentación local específica para las elecciones del Distrito Federal y en virtud de la norma transitoria será aplicable el COFIPE, por lo que será una autoridad federal la encargada de la organización, en contra de la cual no procede el Juicio de Revisión Constitucional.

En 1998, la Asamblea de Representantes será el órgano legislativo competente en materia electoral local y realizará el

ajuste de las normas secundarias de la materia, dando entrada en vigor al mencionado juicio.

Se podrán hacer valer los medios de defensa que prevé la Ley General de Medios de Impugnación, que garantizan suficientemente la defensa legal y constitucional.

La limitación obedece a la falta de reglamentación respectiva para el Distrito Federal, y al hecho de que los actos serán emitidos por autoridades y normas federales.

La norma combatida es general, abstracta e impersonal, pues no se limita a una persona o caso determinado ni deja de tener vigencia con motivo de un hecho o acto concreto, sino que tiene aplicación para todo sujeto, sin limitación alguna a circunstancias particularizadas.

En voto particular, el ministro Ortíz Mayagoitia manifestó que el Juicio de Revisión procede tras la definitividad, y ésta solo se daría agotando los recursos interpuestos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no pudiendo él mismo conocer de la constitucionalidad de sus propios actos.

**2.3.3. Acción de inconstitucionalidad 10/96  
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA**

Interposición de la demanda: 7 de diciembre de 1996.  
Ordenamiento combatido: Arts. 12, párrafo 3, y 15  
del COFIPE y el D.22-nov.  
Ministros instructor: Mariano Azuela Güitrón.  
Fecha de la resolución: 13 de enero de 1997.  
Sentido: I N F U N D A D A

---

Agravios expresados en la demanda:

El proceso legislativo que dio origen a la reforma no se ajustó a la constitución dada la falta de fundamentación y motivación del dictamen de la iniciativa.

Constitucionalmente, sólo un partido puede contar con un número de diputados que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida.

Argumentación de la sentencia:

La modificación a la iniciativa presidencial por la Cámara de diputados no implica pluralidad de procedimientos, sino que configuran, juntas, el procedimiento a que se somete toda reforma.

La Constitución no instituye la necesaria correspondencia entre la Ley y la exposición de motivos de la iniciativa que le dio origen.

Los puntos 1 y 2 del artículo 12 impugnado, sólo detalla la terminología que establece el art. 54 constitucional, no teniendo relación con la limitación al máximo porcentual de diputados a que tienen derecho los partidos.

El Art. 12 del COFIPE tiene un alcance puramente conceptual al definir "votación nacional emitida" y "votación total emitida" y reproduce los principios de representación proporcional consagrados en la Constitución.

El Art. 15 sólo reglamenta la fracción VI del Art. 54 constitucional, al instrumentar las fórmulas para la determinación de los diputados restantes de cada partido conforme a su votación nacional efectiva.

Ninguno de los anteriores preceptos introducen elementos sustantivos que modifiquen los principios constitucionales, sino que se trata de elementos adjetivos (lo cual confirma que no todo lo electoral es adjetivo).

El principio de representación proporcional lo consagra la Constitución y lo reglamenta adjetivamente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales, por lo que la calidad de la distribución deviene directamente de aquélla.

Que una fuerza electoral pueda obtener un mayor porcentaje de curules al de su porcentaje de votación, no significa que los demás partidos no puedan obtener una representación proporcional mayor con relación a su votación nacional efectiva.

#### **2.3.4. Consideraciones de algunos ministros en la sesión de resolución**

A mayor abundamiento, resultan sumamente interesantes algunas consideraciones que se hicieron en las sesiones públicas de resolución por algunos ministros que hicieron uso de la palabra. Corriendo el grave riesgo de faltar a su profundidad, se sintetizan a continuación:

##### **2.3.4.1. Min. Juan Silva Meza**

Son válidas las "normas puente", que participan de las normas actuales y de las que entrarán en vigor, a fin de permitir la aplicación eficaz futura de todo el cuerpo normativo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no respalda el financiamiento de los partidos: ello compete al consejo general del Instituto Federal Electoral.

El hecho de que el Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral se allegue de estudios para fijar el monto del financiamiento al que tendrán derecho los partidos políticos, no significa que dicha autoridad electoral pierda su autonomía.

La inclusión de la campaña de Presidente de la República en los criterios de fijación del financiamiento es sólo un elemento más que enriquece e informa. No es violatoria de disposición legal alguna.

#### **2.3.4.2. Min. Mariano Azuela Güitrón**

Escapa a toda lógica que una autoridad cualquiera no se sujete a la Ley, aún cuando se pretenda su autonomía.

El mismo art. 41 constitucional remite la cuestión del financiamiento a los criterios que disponga la ley ordinaria, sin fijarle mayor restricción.

El Congreso de la Unión no sólo no invadió esferas al legislar en esta materia, sino que cumplió con el deber que la Constitución le impuso y, de no haberlo hecho, sería imposible la fijación del financiamiento por la autoridad administrativa.

La intervención del Consejero Presidente, y los demás casos, son sólo elementos orientadores y no vinculatorios.

No estamos frente a la politización de la Suprema Corte de Justicia. Atestiguamos la presencia del derecho en la política.

#### **2.3.4.3. Min. Juventino V. Castro y Castro**

Resultaría absurda la existencia del Juicio de Revisión Constitucional en materia local, cuando la Asamblea Legislativa no podrá legislar en materia electoral sino hasta 1998.

Es aplicable el libro VIII del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y están ya previstos los recursos idóneos.

#### **2.3.4.4. Min. José Ortiz Mayagoitia**

La norma transitoria prevé que los actos son susceptibles de controlarse legal y constitucionalmente, mediante recursos ordinarios de defensa.

El juicio de revisión procede cuando existe definitividad, y ella sólo se da agotando recursos locales: en este caso, la sentencia del propio Tribunal Electoral, quien no podría conocer de la constitucionalidad de sus propios actos.

Sin embargo, no debe incluirse esta consideración en el proyecto, pues sería vinculatoria para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, siendo en los que se actúa juicios de constitucionalidad y no de legalidad.

#### **2.3.4.5. Min. Juan Díaz Romero**

La interposición de demanda del secretario general del Partido es improcedente, siguiendo el criterio de la acción 5/95<sup>63</sup>. Sólo puede proceder con relación al presidente del PAN.

---

<sup>63</sup>Esta acción de inconstitucionalidad electoral fue interpuesta por el secretario general del Partido Acción Nacional, en contra de la ley electoral

## **2.4. Acciones de inconstitucionalidad electorales ordinarias en contra de leyes locales**

Vale la pena referirnos aquí a un par de acciones de inconstitucionalidad en contra de ordenamientos electorales locales, especialmente relevantes para esta exposición por su alto contenido didáctico<sup>64</sup>.

Cabe destacar que estos procedimientos no se ventilaron en forma sumaria, sino bajo el régimen que establece el cuerpo de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

### **2.4.1. Acción de inconstitucionalidad 6/97 PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA**

Ministro Ponente: Olga Sánchez Cordero

#### **I.- PROMOVENTE:**

Partido de la Revolución Democrática.

---

del Estado de Colima. Por supuesto, la Corte no entró al estudio del fondo del asunto.

<sup>64</sup>Existen otras acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales locales ventilándose a la fecha en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, no se entra a su estudio por tratarse de procedimientos inconclusos, o, en su caso, con sentencias pendientes de

**II.- ÓRGANOS EMISOR Y PROMULGADOR:**

Emisor: Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

Promulgador: Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

**III.- NORMA GENERAL IMPUGNADA Y MEDIO OFICIAL DE PUBLICACIÓN:**

Reformas en materia electoral a la Constitución Política y al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales, ambos del Estado de Oaxaca, publicadas en el periódico oficial del propio Estado, respectivamente, los días 29 de septiembre de 1997 y 1º y 9 de octubre del mismo año.

**IV.- PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMARON VIOLADOS:**

Artículos 13, 16, 17, párrafo tercero, 40, 41, 71, 72, 94, 95, fracciones III, IV y V, 99, 100, párrafo sexto, 116, fracciones III y IV, incisos c) y h), 120, 128 y 133 de la Constitución General.

**V.- CONCEPTOS DE INVALIDEZ:**

Se viola la garantía de legalidad, pues se transgreden las formalidades esenciales del procedimiento legislativo.

---

engrosar.

El Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca carece de elementos esenciales para poder ser considerado un órgano jurisdiccional, puesto que no existe vinculación orgánica entre éste y el poder Judicial del Estado; asimismo, su independencia no es prevista en la reforma constitucional impugnada.

Se viola el principio de supremacía constitucional y se hace nugatorio el mandato de la Ley Suprema referente a homologar dentro de la Constitución estadual, los postulados contenidos dentro de la fracción IV del artículo 116 del pacto federal, particularmente el relativo al criterio que permita definir un monto máximo a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, lesionando por consiguiente los artículos 40, 41 y 133 del mismo ordenamiento.

Se viola el principio de equidad previsto por la fracción II del artículo 41 constitucional, en tanto que otorga un privilegio a una organización partidaria, en detrimento de los partidos que han cubierto con la totalidad de los trámites y procedimientos para contar con registro como partidos políticos, ya bien de carácter local o nacional. El sentido y la correcta interpretación del pacto federal, se refiere a que las prerrogativas de que podrán gozar los partidos se concederán sólo a aquellos que mantengan su registro después de cada elección y no a aquellos que conserven algún representante dentro del Congreso local.

La adición del artículo 42-A del Código Electoral de Oaxaca vulnera el principio de la supremacía constitucional, pues no se promulgó y publicó dentro del plazo que señala el penúltimo párrafo del inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución General, lesionando además los artículos 41, fracción II y 133 de la misma.

#### VI. SENTIDO DE LA SENTENCIA:

Es procedente la acción de inconstitucionalidad.

Es parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad.

Se declara la invalidez del artículo 42-A, inciso e), del Código Electoral de Oaxaca, para efectos de que no se aplique ni antes ni durante el proceso electoral de 1998 que habrá de tener lugar en el Estado, ya que se consideró que dicho precepto constituye una disposición de carácter fundamental, pues se refiere al financiamiento público adicional que se otorgará en el año de elecciones para gobernador y, por lo tanto, no puede realizarse dicha reforma dentro del plazo de 90 días a que se refiere el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo.

Con la salvedad anterior, se reconoce la validez de las disposiciones impugnadas.

**2.4.2. Acción de inconstitucionalidad 9/97  
DIPUTADOS DEL CONGRESO DE CHIHUAHUA**

Ministro Ponente: Humberto Román Palacios

**I.- PROMOVENTES:**

Diputados del Congreso del Estado de Chihuahua.

**II.- ÓRGANO EMISOR Y PROMULGADOR:**

Emisor: Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.

Promulgador: Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua.

**III.- NORMA GENERAL IMPUGNADA Y MEDIO OFICIAL DE  
PUBLICACIÓN:**

El decreto 618/97 mediante el cual se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, publicadas en el anexo del Periódico Oficial del mismo Estado, de fecha 18 de octubre de 1997.

**IV.- PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMARON  
VIOLADOS:**

7, 16, 41 y 116, fracción IV, inciso "B".

#### V.- CONCEPTOS DE INVALIDEZ:

El proceso legislativo de reformas a la Constitución Local no ha concluido, dado que no se ha resuelto lo referente al referéndum derogatorio establecido por el artículo 202 de la misma, por lo que no existen lineamientos constitucionales a seguir en materia electoral.

La ley secundaria electoral del Estado es omisa en cuanto a la reglamentación referente al acceso equitativo de los partidos políticos a los medios de comunicación social y al financiamiento público, concretamente en lo referente a la participación de partidos nacionales en elecciones locales, por lo que transgrede al artículo 41 de la Constitución Federal.

El decreto que reforma la ley electoral del Estado se encuentra viciado en su proceso legislativo, ya que no se discutió el dictamen respectivo en lo general y luego en lo particular.

La ley electoral transgrede los principios de legalidad y certeza, ya que no establece la demarcación territorial de los distritos electorales.

La ley electoral viola el principio de certeza, ya que regula la existencia del Tribunal Estatal Electoral y del Tribunal Estatal de Elecciones, ocasionando con ello confusión, al no determinar la sustitución de un tribunal por el otro.

VII.- SENTIDO DE LA SENTENCIA:

Es procedente la acción de inconstitucionalidad.

Es parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad, en virtud de que:

El referéndum planteado respecto a las reformas a la Constitución local, no impide que surta sus efectos y entre en vigor dicha reforma. Lo anterior debido a que se trata de referéndum voluntario y no obligatorio, de tal manera que no opera como requisito indispensable para la validez de las normas.

El vicio atribuido a los artículos económicos contenidos en la Constitución local no puede hacerse valer en esta vía, en tanto que forman parte de otro proceso legislativo que debió impugnarse en su oportunidad y con motivo de esa reforma constitucional.

La ley electoral sí prevé el acceso de los partidos a los medios de comunicación y el derecho al financiamiento público; si bien tales cuestiones no fueron materia de reforma en el decreto impugnado, fue porque tales principios ya se encontraban previstos en la ley electoral. Además, la ley autoriza a los partidos políticos nacionales a participar en elecciones estatales.

La vía constitucional de mérito resulta improcedente cuando se alegue contravención a disposiciones de una constitución local o a

El artículo 13 de la reforma electoral provoca confusión al referirse a los numerales 2 y 5 del mismo, cuando dicho artículo carece de numeración. En el mismo precepto establece que el Congreso emitirá resolución conteniendo la demarcación territorial de los distritos electorales, en lugar de quedar establecida en la ley secundaria.

Se violenta el principio de certeza, ya que el presidente del congreso local carece de facultades para emitir la convocatoria para la designación de consejeros que integren la Asamblea General del Instituto Estatal Electoral.

Dicha ley reglamentaria no cumple con el principio de imparcialidad, objetividad y profesionalización en la actuación de los órganos electorales.

El decreto impugnado no respeta la libertad de expresión, al establecer que las copias de estudio sobre encuestas y sondeos se entregarán al Consejero Presidente, mismo que dará cuenta a la Asamblea General, para determinar si se difunde, o no.

Los artículos denominados "económicos" son inconstitucionales, porque establecen la publicación de la reforma a la Constitución local, sin tomar en consideración que el proceso legislativo no ha concluido.

leyes ordinarias, y solo por excepción por violaciones indirectas a la Carta Magna, por lo que al tipo de las violaciones aducidas no se considera que puedan trascender o afectar de manera fundamental la ley impugnada.

Son fundados pero inoperantes los conceptos de invalidez respecto a que la demarcación territorial debe estar establecida en la ley electoral, ya que tal disposición sólo es para efectos del proceso electoral del próximo año.

Se declara la invalidez del artículo 13, inciso g), de la Ley Electoral del Estado, contenido en el decreto impugnado, para el efecto de que las autoridades demandadas precisen o corrijan el contenido de dicho inciso, en cuanto a la referencia de los numerales.

Con la salvedad anterior, se reconoce la validez de las disposiciones contenidas en el decreto impugnado.

### **3. Las instancias de control constitucional secundario**

Al conceder al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación las facultades de supervisar la constitucionalidad de actos de autoridades electorales, la propia Constitución General ha creado un sistema paralelo de control constitucional tradicional

y lo ha depositado en un Tribunal Electoral, máximo concededor de la constitucionalidad de actos de contenido electoral.

Resulta interesante el hecho de que, como hemos visto, el dictamen sobre la constitucionalidad de las leyes electorales corresponde a nuestro máximo tribunal, mientras que el dictamen sobre la constitucionalidad de los actos electorales corresponda a otro máximo tribunal (en razón de las diferencias de competencia), denominado Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Nos encontramos pues con la coexistencia de dos "máximos tribunales", en materia electoral. Uno dedicado exclusivamente al control de las leyes electorales, y el otro al control de los actos electorales. Esta situación ofrece la posibilidad de que tuvieran qué ventilarse por separado dos juicios de origen similar, y que, paralelamente, en dos tribunales diferentes, tuviera qué ventilarse la constitucionalidad de la ley aplicada y, en otro tribunal, la del acto que constituyó la aplicación de dicha ley<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup>Sería realmente caótico que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación reconociera la constitucionalidad de un acto, mientras que la Suprema Corte de Justicia declarara inconstitucional la ley que se aplicó. En este caso, según lo dispone el artículo 99, párrafo 15 de la Constitución Política, corresponderá a la Suprema Corte resolver la controversia.

Finalmente un juicio de menor trascendencia (como el que verse sobre un sólo acto electoral) deberá someterse a la resolución que recaiga al asunto de mayor trascendencia (el de la inconstitucionalidad de la ley que le dio origen). Por ello, el juicio que realice el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación habría de esperar a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tomara una determinación.

En este tenor, podría decirse que el control constitucional que realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre leyes de contenido electoral es *primario*, mientras que el que realiza el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es *secundario*. Valga esta sutileza para desarrollar ahora el tema del control constitucional secundario en materia electoral o, en términos más propios, el sistema de medios de impugnación en materia electoral.

Los medios de impugnación en materia electoral están regulados en la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, promulgada el 22 de noviembre de 1996. Si bien estos medios fueron creados para ejercer un control de legalidad de los actos de contenido electoral –lo que escapa al objeto de esta tesis– algunos de ellos tienen un verdadero alcance de mecanismos controladores de la constitucionalidad de los actos electorales.

Los medios de impugnación en esta materia tienen por objeto asegurar la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales, así como el de que tales actos y las resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y de legalidad. La ley que los rige pone a disposición de los partidos políticos, los ciudadanos, los candidatos y las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, según sean el caso, seis distintos medios de impugnación en materia electoral. A continuación se exponen dichos medios, dando especial énfasis a los que controlan la constitucionalidad de los actos electorales.

### **3.1. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el *Sistema de Medios de Impugnación***

Dos de las principales novedades introducidas por la multicitada reforma de 1996 consistió en la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación –a la vez que amplía las atribuciones del su antecesor inmediato– y la asignación a la Corte de trascendentales facultades para conocer sobre la constitucionalidad de leyes electorales.

Hasta 1996 la función de garantizar que los actos y resoluciones de los órganos electorales se sujetaran al principio de legalidad se encontraba conferida a un órgano jurisdiccional autónomo en la materia, denominado Tribunal Federal Electoral, surgido de las reformas constitucionales de 1989 y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 y que había sucedido a su vez al Tribunal de lo Contencioso Electoral, de carácter administrativo, producto de las reformas de la Constitución General de 1986 y del Código Federal Electoral de 1987.

Los artículos 94 y 99 de la Constitución establecen, dentro del ámbito del Poder Judicial de la Federación, un Tribunal Electoral como órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la sola excepción de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre la Constitución y leyes electorales federales o locales y cuyo conocimiento queda reservado, como ya vimos, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las funciones del Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación están consagradas en el artículo 99 de la Constitución mexicana, que a continuación se transcribe para pronta referencia:

**ART. 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. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento. La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años. 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 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<sup>66</sup>. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos. La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y la leyes. La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento. 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*

---

<sup>66</sup> Este es el único lazo jurisdiccional que existe entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia, lo que da al referido Tribunal una autosuficiencia jurisdiccional improcedente en un

*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. Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Magistrado del Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores. El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.”*

Este Tribunal Electoral ejerce sus atribuciones a través de una Sala Superior, integrada por siete magistrados nombrados por diez años improrrogables, con sede en el Distrito Federal, y cinco Salas Regionales, con tres magistrados cada una, nombrados por ocho años improrrogables, que funcionan (sólo en

---

sistema judicial federal señoreado por nuestra Corte.

los años de elecciones) en las cinco circunscripciones plurinominales en que está dividida la Nación.

Sus decisiones son definitivas e inatacables, lo que constituye sin duda un aspecto fundamental frente a la perentoriedad de los plazos electorales y a la necesidad de dar definitividad a las resoluciones judiciales en esta materia. En el caso de que exista contradicción entre las tesis sustentadas en aspectos constitucionales por una sala del Tribunal y alguna sostenida por las Salas o el Pleno de la Corte Suprema, correspondería a ésta última decidir la cuestión.

La designación de sus magistrados se efectúa a propuesta de la Suprema Corte –quien, al menos en elección reciente, publicó una enorme lista de candidatos para oír opiniones sobre sus méritos– a la Cámara de Senadores. Desvincula por un lado su nombramiento de la esfera del Poder Ejecutivo y, por el otro, entrega la designación a la Cámara. Esto resulta inexplicable, pues los jueces y magistrados del poder Judicial de la Federación son nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal.

Cabe hacer notar que la Constitución establece una mayoría calificada de dos tercios de votos de los senadores presentes para el nombramiento de los integrantes del Tribunal Electoral.

El objeto de esta particularidad es el de eliminar cualquier imputación de parcialidad por parte de los partidos que dieron su conformidad para el nombramiento de tales magistrados con base en la actuación que éstos pudieran haber tenido con anterioridad a su designación.

Sin embargo, este sistema de elección resulta incongruente con el del resto del personal judicial, de quien ya no están independizados, cuando menos administrativamente. La necesaria intervención del Senado resulta desmedida, siendo que el propio poder judicial federal tiene sus mecanismos –sumamente limpios, por cierto– para ocupar sus plazas disponibles. Los magistrados del Tribunal Electoral no deben tener mayor restricción que la que se establece en la ley para los magistrados de circuito, ni mayor privilegio que no sea el de servir al Poder Judicial Federal.

El Tribunal ha sido instalado en el seno del Poder Judicial de la Federación, lo que debe ser apreciado en su justa medida. Con esto, la dignidad y legitimidad del trabajo que realizan los magistrados crece enormemente, y más lo hará el día en que tal lazo deje de ser casi exclusivamente administrativo, para dar entrada a la comunicación jurisdiccional entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### **3.2. Las nuevas atribuciones del Tribunal Electoral**

Se destaca predominantemente entre ellas las de realizar el cómputo de la elección presidencial, de calificar dicha elección y de hacer la declaración de "Presidente Electo", que correspondía al Colegio Electoral de la Cámara de diputados. Consecuentemente, el Tribunal Electoral resuelve en forma definitiva, en única instancia, las impugnaciones que se presenten sobre dicha elección. Esta nueva función tiene una gran trascendencia, toda vez que con ella llega a su cúspide un proceso en el curso del cual se recorrieron tres grandes etapas. La primera, originada en la Constitución de Cádiz de 1812, basada en el sistema de autocalificación por parte de los colegios electorales del congreso para diputados y senadores y de heterocalificación para Presidente de la República. La segunda, a partir de 1993, en la que se suprime la autocalificación de los diputados y senadores, quedando la emisión del juicio de validez de las elecciones a cargo de los órganos distritales y locales del Instituto Federal Electoral, según correspondiera. La actual, finalmente, en que la reforma suprime toda atribución del Congreso en este aspecto, salvo en aquellos casos en que deba designarse presidente sustituto, interino o provisional cuando, ya existiendo presidente electo, se produzca su ausencia definitiva antes de tomar posesión del cargo o durante su ejercicio.

Sin duda, otra atribución significativa, especialmente para el objeto de este trabajo, es la de conocer jurisdiccionalmente sobre la constitucionalidad de actos de índole electoral, a través de múltiples recursos que, so pretexto de analizar la legalidad, permiten acceder de forma oficiosa al dictamen de la constitucionalidad de un acto electoral. A continuación se mencionan estos recursos.

### **3.2.1. El recurso de revisión**

El recurso de revisión, de naturaleza administrativa, procede contra actos o resoluciones de las autoridades del Instituto Federal Electoral.

El recurso de revisión "es el medio de defensa que los partidos políticos pueden interponer, tanto durante el año del proceso electoral, como durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales, en contra de los actos o resoluciones del secretario ejecutivo o de los órganos colegiados distritales o locales del Instituto Federal Electoral, cuando no sean de vigilancia"<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup>García Álvarez, Yolli; *et al*, "Estudio Teórico Práctico del Sistema de

### **3.2.2. El recurso de apelación**

El recurso de apelación, tiene el propósito de garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal (el Instituto Federal Electoral) y procede contra las resoluciones administrativas de ésta que recaigan a los recursos de revisión, o bien, contra los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral que no sean impugnables a través del recurso de revisión.

Para el estudio práctico que nos puede servir como base, publicado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el recurso de apelación es el medio de impugnación jurisdiccional que, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, interponen los partidos políticos, las agrupaciones políticas con registro, las agrupaciones ciudadanas, los ciudadanos mismos, y las personas físicas y morales, según lo disponga en cada caso la ley, a fin de impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, los actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral no impugnables a través del recurso de

---

*Medios de Impugnación en Materia Electoral*". Publicación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997, p.79.

revisión, del juicio de inconformidad o del recurso de reconsideración, así como el informe de las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores, y la determinación y aplicación de sanciones realizadas por el consejo general del propio Instituto<sup>68</sup>.

El recurso de apelación, igual que el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, tiene como propósito garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal. Así lo expresa concretamente el artículo 3, apartado 2, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Esta protección, basada en todos los medios de impugnación electoral federal, es acorde con lo ordenado por la fracción IV del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

*"Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación, en los términos que señale esta Constitución y la Ley."*

---

<sup>68</sup> *Ibidem*. Pérez de los Reyes, Marco Antonio *et al*, p.110.

### **3.2.3. El recurso de inconformidad**

Este recurso se previó para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales relativas a las elecciones en ese orden, respecto de los resultados consignados en las actas de cómputo por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, por error aritmético o por nulidad de la elección, según el caso y según se trate de elecciones de Presidente, o de diputados o senadores de mayoría relativa o representación proporcional.

Acorde a los numerales 3, apartado 2, inciso b), 49 y 54 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio de inconformidad es el medio de impugnación que los partidos políticos, y excepcionalmente los candidatos registrados, están en la posibilidad jurídica de interponer durante el proceso electoral federal, y exclusivamente en la etapa de resultados y declaraciones de validez, cuya procedencia se dirige a impugnar ante la Sala competente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación las determinaciones de las autoridades electorales federales, y en concreto, de los consejos distritales y locales del Instituto Federal Electoral, que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados<sup>69</sup>.

### **3.2.4. El recurso de reconsideración**

Este recurso procede para impugnar ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales 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 de Instituto Federal Electoral.

Al respecto, el estudio que hemos señalado advierte que este juicio se equipara a una segunda instancia respecto del juicio de inconformidad, aunque presenta un carácter uniinstancial cuando se interpone en contra de la asignación que realiza el consejo general del Instituto Federal Electoral de diputados y senadores de representación proporcional. Este juicio sólo podrá presentarse dentro de la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, es decir, sólo se podrá presentar con motivo de los

---

<sup>69</sup> *Ibidem*. Zárate Pérez, José Humberto, *et al*, p.177.

resultados electorales, formando parte de la calificación de las elecciones<sup>70</sup>.

### **3.2.5. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano**

Las normas reformadas en 1996 le otorgan competencia al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer de la garantía de los derechos político-electorales de los ciudadanos –votar, ser votado y asociarse políticamente–, cuyo reconocimiento, ahora incorporado en el art. 35 de la Constitución, guarda congruencia con los diversos pactos, declaraciones y convenciones internacionales que incluyen a tales derechos en la categoría de “derechos humanos”. Es de señalar que la protección judicial que de los mencionados derechos brinda la Constitución reformada pone fin a una histórica controversia doctrinaria y jurisprudencial protagonizada por eminentes juristas mexicanos, que encuentra sus antecedentes en el siglo pasado, y que había conducido, en su etapa más reciente, a la negación de toda tutela por vía del amparo de esos derechos por entenderse que no se trata de garantías individuales.

---

<sup>70</sup>*Ibidem.* De León Gálvez, Adín Antonio, *et al*, pp.209 y ss.

En consonancia con la ampliación de las atribuciones del Tribunal Electoral se incluyen en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral dos nuevos remedios procesales denominados "juicio de revisión constitucional electoral" y "juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano".

Este es un sistema controlador del cumplimiento en cada acto electoral, de la Constitución General, en su parte específica de prerrogativas del ciudadano (artículo 35 de la Constitución) o derechos político-electorales. Sin duda, este novedoso procedimiento tiene cierto parecido con el legendariamente improcedente juicio de amparo electoral, que tan reiteradamente se ha propuesto<sup>71</sup>.

### **3.2.6. El juicio de revisión constitucional electoral**

Otro aspecto digno de mención es la atribución del Tribunal de resolver en forma definitiva e inatacable, mediante el "juicio de revisión constitucional electoral" los actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las

---

<sup>71</sup>*Ibidem*. Terrazas Salgado, Rodolfo y De la Mata Pizaña, Felipe *et al*, p. 264.

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 sólo procederá 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 (art. 99 de la Constitución).

De este modo se dio respuesta a la necesidad de garantizar la supremacía de la Constitución frente a tales actos y resoluciones de autoridades locales, con lo cual el ámbito jurisdiccional del Tribunal Electoral se ve acrecentado en forma notable con una competencia que en los países de organización federal debe quedar reservada a la Suprema Corte de Justicia.

Este medio puede ser de control directo o indirecto de la constitucionalidad, sea por violación inmediata a una norma fundamental, o por violación a las leyes secundarias en detrimento de disposiciones constitucionales. Podría encontrarse el fundamento de estas disposiciones en la fracción IV del artículo 41 constitucional, que no sólo alude al principio de legalidad, sino

incluso al de constitucionalidad de todos los actos y resoluciones electorales<sup>72</sup>.

En conclusión, con la existencia de este juicio, se garantiza la supremacía constitucional en todos los actos electorales que se realicen en territorio nacional.

### **3.3. Algunos principios generales aplicables a los recursos**

Cabe subrayar que el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el principio de que en materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no produce efectos suspensivos.

El conjunto de medios de impugnación reseñados estructura un sistema a la vez que completo, muy complejo. Completo en tanto que está detalladamente reglado a lo largo de 108 artículos y varias normas transitorias, que abarca la protección procesal de todos los derechos electorales comprometidos, desde un punto de vista estrictamente jurídico. Complejo porque requiere, sin duda, de un alto grado de conocimiento y profesionalismo para que esos remedios puedan ser eficazmente empleados sin riesgo de

---

<sup>72</sup>*Ibidem.* Elizondo Gasperín, María Macarita, *et al*, p.315.

incurrir en la pérdida de derechos substanciales por impericia en su utilización<sup>73</sup>.

Es de esperar que este riesgo se vea atemperado por la aplicación del acertado criterio sentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral de dar al escrito impugnatorio el trámite que corresponda al medio de impugnación realmente procedente (aún cuando el representante equivoque el remedio procesal deducido) en tanto aparezcan patentemente identificados el acto o la resolución que se impugna y claramente manifiesta la voluntad del inconforme de oponerse y no aceptar ese acto o resolución.

La incorporación al Poder Judicial de la Federación del tribunal encargado de dirimir los conflictos electorales, así como la ampliación de sus atribuciones, representa un paso trascendente en la búsqueda de garantizar, en mayor medida, la legalidad, la objetividad y la imparcialidad de sus decisiones. Contribuye a la consecución de esta meta la ya señalada modificación del modo de nombramiento de los magistrados que

---

<sup>73</sup>Cfr. "Análisis del Sistema Electoral Mexicano, informe de un grupo de expertos", *in totum*. El desarrollo de este punto de vista, así como un extenso e interesante trabajo de investigación sobre el particular, puede encontrarse en este estudio, realizado por diversos comisionados por las Naciones Unidas, accesible en las publicaciones especializadas de ese organismo internacional.

lo integran, en que las propuestas quedan reservadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, aún no adquiere plena vigencia el sueño de la eficaz supervisión judicial de la política. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación depende sólo administrativamente del Poder Judicial de la Federación, mientras que en términos procesales, ni siquiera la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene injerencia en sus decisiones.

Con esta modalidad, pasando por alto lo anterior, se completa un esquema donde el poder central deja de tener injerencia en la nominación de quienes integran los órganos encargados de administrar y de juzgar los procesos comiciales.

La compleja tecnificación del órgano encargado del contencioso electoral se inscribe, en derecho comparado, dentro de un sistema que cuenta con pocos antecedentes en América Latina, pues sólo en Argentina, Brasil y Paraguay el contencioso electoral se ha conferido a tribunales especializados que forman parte del poder judicial. No obstante, la singularidad del modelo no le quita mérito, pues son evidentes los beneficios en orden a la imparcialidad que presuponen las decisiones emanadas de un tribunal judicial de estricto derecho cuyos integrantes, por su

investidura de magistrados, deben estar al margen de toda influencia ajena a la propia voluntad de la ley.

Es cierto que la naturaleza judicial de las decisiones de estos tribunales las hace susceptibles de críticas por parte de aquellos a quienes perjudican, que suelen ver en tales decisiones el producto no sólo de simples errores en la aplicación del derecho sino a veces también el de una voluntad sesgada o doblegada, en función de supuestas simpatías políticas o de falta de independencia de sus integrantes.

Sin embargo, es razonable suponer, mientras no se demuestre lo contrario, que quienes asumen la misión de impartir justicia saben despojarse, en el ejercicio de su ministerio, de cualquier influjo que no emane de las normas que rigen el caso a juzgar. Ya lo dijo el ministro Azuela en alguna sesión plenaria: No estamos frente a la politización del derecho: atestiguamos, en cambio, la presencia del derecho en la política.

Cabe destacar que la gran elasticidad que tiene el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para adecuar los recursos interpuestos a los que en realidad deben interponerse, otorga a ese Tribunal la suplencia de la queja más completa que procede en Derecho, pues sus magistrados, no sólo son la máxima autoridad controladora de la constitucionalidad en

materia de actos electorales, sino que además, en ejercicio de sus atribuciones, pueden examinarla incluso sin que se expongan los agravios que argumenten violación a la Constitución y, más aún, sin que medie la petición de la parte quejosa.

Resulta poco equilibrado que, mientras los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación están imposibilitados para suplir la deficiencia de la queja en las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación gocen de la suplencia más amplia que en derecho procede.

Vale la pena insertar aquí lo que dispone el artículo 23 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral:

*"Al resolver los medios de impugnación establecidos en esta Ley, la sala competente del Tribunal Electoral deberá suplir las deficiencias u omisiones en los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.*

*"2. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en el título V del Libro II, y en el Libro IV de este ordenamiento, no se aplicará la regla señalada en el párrafo anterior.*

*"3. En todo caso, si se omite señalar los preceptos jurídicos presuntamente violados, o se citan de manera equivocada, el órgano competente del Instituto o la Sala del Tribunal Electoral resolverán tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto."*

#### **4. Los mecanismos no jurisdiccionales de control de la constitucionalidad de actos electorales**

Por tratarse de facultades extraordinarias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de naturaleza no jurisdiccionales pero sí encaminadas a supervisar la constitucionalidad de actos electorales (única vía para que nuestro máximo tribunal conozca de tal tipo de actos), se le puede válidamente señalar como controladora de la constitucionalidad en forma extrajudicial.

Tal es el caso de lo previsto por el artículo 97, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

*"La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el*

*Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.*

*"La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes."*

Existen diversas tesis de jurisprudencia que nos ayudan a conocer el alcance de este artículo constitucional. A continuación se transcriben dos de ellas por resultar muy ilustrativas sobre la forma en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerce sus facultades extraordinarias.

**"SUPREMA CORTE, FACULTADES DE LA, EN MATERIA POLÍTICA.** *Es incuestionable que la facultad que atribuye el párrafo tercero del artículo 97 de la Ley Fundamental de la República, es de aquellas que se ejercitan necesariamente en cualquiera de las tres hipótesis que prevé el mandamiento mencionado, es decir: a), cuando lo solicite el Ejecutivo Federal;*

*b), cuando lo pida alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, y c), cuando lo solicite el Gobernador de algún Estado. En tales casos, no es potestativo de la Suprema Corte de Justicia, nombrar alguno de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito o comisionados especiales para averiguar la conducta de un Juez o Magistrado Federal, o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual o la violación del voto público o de algún otro delito castigado por la Ley Federal, sino que la Constitución está atribuyéndole competencia para hacerlo y semejante atribución no se basa en un criterio de oportunidad calificado por la misma Corte, sino que en cualquiera de dichas hipótesis, deberá practicar la investigación correspondiente. Diverso es el caso cuando la solicitud emana de un particular, pues tratándose de una situación de esta índole, debe afirmarse que falta al particular la titularidad del acto para excitar a la Suprema Corte para que abra la averiguación, titularidad que, por mandato constitucional, corresponde exclusivamente a cualquiera de los órganos comprendidos en las hipótesis señaladas. Los particulares pueden acudir ante esta Suprema Corte solicitando que se abra la investigación en ejercicio del **derecho de petición** consagrado en el artículo 8o; de nuestra Ley Suprema y la solicitud que formulen en este sentido, debe ser respetada y resuelta conforme a los cánones legales; pero cuando se expresa que los particulares carecen de la titularidad del acto para excitar a la*

*Suprema Corte para que ordene la práctica de la investigación, es porque esta facultad es discrecional para este alto Cuerpo y que el deber jurídico de obrar, está sujeto al mismo ejercicio de su soberanía como parte integrante del supremo poder de la Federación y que sólo es procedente el uso de esta facultad discrecional, cuando este alto Cuerpo así lo juzgue conveniente porque así lo reclamen los intereses del país."*

**"SUPREMA CORTE, FACULTADES DE LA, EN MATERIA POLÍTICA.** *La exégesis del párrafo tercero del artículo 97 constitucional encaminada a desentrañar la esencia y alcance de la facultad concedida por dicha disposición en lo que se refiere a averiguar la violación de alguna garantía individual o a la violación del voto público o algún otro delito castigado por la Ley Federal, lleva a la conclusión de que, en su exacta connotación jurídica no es en sí una finalidad, sino una condición "sine qua non" para aplicar la ley; pero la averiguación debe conducir a una finalidad jurídica específica y jurídicamente práctica, y por ello es que al sostenerse que la averiguación hecha por la Suprema Corte de Justicia por sí sola agota la finalidad que inspiró al constituyente, equivale a volver inútil la voluntad del mismo, y por ello, dicha interpretación debe ser rechazada, porque a tanto equivaldría como a derogar en la práctica, el precepto, lo que es jurídicamente monstruoso. "*

Otro criterio jurisprudencial importante señala:

**"VOTO PUBLICO, VIOLACIONES AL ARTICULO 97, PARRAFO CUARTO, CONSTITUCIONAL. SU INTERPRETACION.** *El párrafo cuarto del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga facultades a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de hechos que constituyen la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso electoral de alguno de los Poderes de la Unión; sin embargo, al emplearse en el texto de esta disposición el adverbio de modo "sólo" es incuestionable que esta expresión constituye una limitación que excluye toda aplicación analógica de este precepto y, por ende, debe estimarse que al no plantearse un caso en el que pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso electoral de alguno de los Poderes de la Unión, la solicitud para que este Alto Tribunal ejerza la facultad que le otorga ese precepto constitucional resulta notoriamente improcedente. Además, tampoco cabe interpretar que el Poder Ejecutivo de las entidades federativas sea uno de los Poderes de la Unión a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 97 constitucional, pues el artículo 41, también de la Constitución Federal, claramente establece una distinción entre los poderes locales y federales, dando a estos últimos la acepción de Poderes de la Unión, lo cual hace inadmisibile concebir bajo este concepto*

*a los poderes de un Estado. El texto del citado artículo 41 que permite inferir lo anterior es el siguiente: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en los que toca a sus regímenes interiores..."*

"(Varios 8/86. Secretario General del Partido Acción Nacional. 3 de septiembre de 1986. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Fernando Castellanos Tena.)"

Cabe destacar que no existe otra instancia controladora no jurisdiccional de la constitucionalidad de actos electorales, como podría serlo un ombudsman electoral.

Hasta aquí, las vías de que disponemos los mexicanos para garantizar la legalidad y la constitucionalidad de nuestras instituciones electorales, de sus actos y de las leyes que rigen a ambos.

A continuación, la propuesta.

## **Capítulo V**

### **La insuficiencia de la reforma de 1996 en los mecanismos de control constitucional electoral**

No escapa a las convicciones del autor que la reforma constitucional a que se ha referido el presente trabajo ha implicado un esforzado propósito de mejorar las instituciones republicanas. De esta suerte, el objeto de este capítulo dista mucho de ser un intento de descalificación burda, y mucho menos de ser la tradicional crítica autoproclamada como *constructiva*, que de vez en vez hace el ciudadano mediocre, pesimista y permanentemente inconforme, que cuando se enfrenta a la posibilidad de contribuir con su participación al desafío de integrar y mejorar al Estado al que le debe buena parte de su propia dignidad, opta por señalar los interminables caminos que faltan por andar y lo tortuoso que han sido los pocos que se han andado.

Debe ser motivo de orgullo cívico el haber presenciado una reforma que dio tantos frutos en nuestro estado de derecho. No sólo hemos comenzado la consolidación de la justicia electoral, sino que le hemos dado a todo nuestro sistema político una legitimidad de la que carecía casi por completo. Esto, porque las autoridades ejecutoras y supervisoras de la cuestión electoral estaban en las manos de un gobierno que aparentemente no deseaba el avance de las instituciones democráticas.

Finalmente, el sistema rancio de gobierno cedió bajo la égida de un hombre que la historia de México habrá de juzgar con gratitud, aún cuando diversos actores sociales y partidos políticos inmaduros insistan hoy en subestimar su patriotismo y en desacreditar su obra en forma sistemática. El Presidente de México ha restituido a su pueblo las instituciones que desde hace décadas exigía, básicamente en materia electoral y de administración de la justicia. Sin revoluciones fratricidas. Sin los cuartelazos y golpes de estado que abundan en nuestros libros de historia. Sin amenazas, sin escándalos, sin las atrocemente llamadas *concertaciones*, mediante una amplia consulta y un trabajo político intenso, consiguió reivindicar al pueblo el doble de beneficios para los que en otras circunstancias hubieran tenido qué sacrificarse quizá cientos de vidas. Esta sola empresa es por sí sola suficiente para reconocer que el presidente Zedillo ha sido

el doctor en Economía que más ha hecho por un Estado de Derecho.

Independientemente de nuestra filiación política, es deber de los hombres de bien no escatimar en el reconocimiento de las obras que mejoran a su país y, al mismo tiempo, con el mismo ánimo positivo, no dejar de proponer las mejoras que en su particular punto de vista todavía hacen falta a sus instituciones.

Sin sus audacias, la humanidad no habría tenido historia. Vale pues la pena correr el riesgo de hacer sugerencias que rocen el límite de lo osado, porque finalmente es sobre ello donde se han construido las grandes instituciones republicanas. Permítanseme, si el lector aún conserva su paciencia, un par de sugerencias que puedan enriquecer, liberar y definir mejor nuestro sistema de control constitucional o, al menos, servir en lo personal como el más oficial testimonio de utópicas inquietudes.

### **1. Propuesta de definición legal de *materia electoral***

Antes de proponer avances a nuestro sistema de control constitucional, primero se hará la propuesta para cubrir la sutil indeterminación que aún persiste sobre el concepto de *lo electoral*.

Como se anticipó en el primer capítulo, dada la falta de consenso y la necesidad de establecer los límites de la materia electoral para determinar la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad en esa materia y delimitar las facultades de las dirigencias nacionales de los partidos políticos, se propone adicionar el art. 62 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos:

*"Art. 62.- ....*

*".....*

*".....*

*"Para los efectos de procedencia de la acción de inconstitucionalidad a que se refiere el párrafo anterior, se entenderá por ley electoral la norma sustantiva o adjetiva, federal o local, que verse sobre:*

*"a) la integración, organización y funcionamiento de los órganos administrativos electorales, salvo la que se refiera a su financiamiento, administración interna o relaciones laborales.*

*"b) el establecimiento del registro nacional de electores y el servicio profesional electoral, mientras afecte el interés público de los partidos políticos.*

*"c) los mecanismos de registro de partidos políticos ante el Instituto Federal Electoral o los Institutos electorales de las Entidades Federativas, así como su pérdida o condicionamiento.*

*"d) los términos en que se desarrollarán los procesos electorales para la ocupación de cargos públicos de cualquier naturaleza en que intervengan los partidos políticos, incluyendo la determinación de los derechos previos y posteriores a la elección, así como los sistemas de escrutinio, cómputo y declaración de validez de la elección.*

*"e) los procedimientos jurisdiccionales que conozcan de la legalidad o constitucionalidad de actos o resoluciones que emitan los órganos administrativos electorales, salvo los que se refieran a su financiamiento, administración interna o relaciones laborales.*

*"f) la integración y funcionamiento de los tribunales y fiscalías especializadas que conozcan de los procedimientos señalados en la fracción anterior, en lo que no se refiera a su financiamiento, administración interna o relaciones laborales.*

*"g) la organización, función, prerrogativas, obligaciones, financiamiento, acceso a medios masivos de comunicación y participación política de los partidos políticos, salvo las normas que les fijen obligaciones o determinen responsabilidades civiles o fiscales.*

*"h) el establecimiento de los sistemas de participación ciudadana, candidaturas independientes o representación extraordinaria, en los términos aplicables del presente artículo, mientras afecten el interés público de los partidos políticos, e*

*"i) la reglamentación de cualquier derecho político consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que afecte el interés público de los partidos políticos o el ejercicio de la participación política del ciudadano."*

O bien, si se desea una redacción menos enunciativa:

*"Para los efectos de procedencia de la Acción de inconstitucionalidad a que se refiere el párrafo anterior, se entenderá por ley electoral la que norme las circunstancias en las que el ciudadano podrá acceder al poder público o colaborar con él mediante procedimientos democráticos, con excepción de la que le fije responsabilidades de tipo civil o penal, o bien, derechos y obligaciones fiscales o laborales."*

Asimismo, vale la pena hacer notar que al desincorporar el sistema de medios de impugnación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mediante el decreto del 22 de noviembre de 1996 que crea la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el Código Electoral deja de contener las normas procesales de la materia. De esta suerte,

para reconocer explícitamente a los actos emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como *actos electorales*, el artículo 173 del Código mencionado podría ser adicionado de la siguiente manera:

*"El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución, este Código, la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral y demás disposiciones concurrentes de carácter general, que realizan las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, para permitir la renovación periódica de los funcionarios electivos de la Nación."*

## **2. Propuesta de ampliación de la legitimación activa en la acción de inconstitucionalidad**

Ya se ha dicho en otra ocasión que el sólo eliminar la improcedencia en materia electoral de la fracción II del artículo 105, hubiera facultado automáticamente a las minorías parlamentarias (partidos políticos ya representados en las cámaras) y al Procurador General para interponer la acción de inconstitucionalidad electoral, por lo que fue por demás generoso, por no decir sectario, otorgar esa facultad sólo a un dirigente político. Quizá la virtud de esta sutileza sea que los partidos

políticos que no alcanzan representatividad en las cámaras ahora pueden promover la acción de inconstitucionalidad electoral.

Sin embargo, podemos reconocer, en un acto de conciencia, que no sería tan grave el hecho de que un partido político pequeño no pudiera interponer una acción de inconstitucionalidad, en virtud de la poca representatividad y presencia social que tienen. Esto nos demuestra que la acción de inconstitucionalidad en general, y la acción de inconstitucionalidad electoral en lo particular, no están diseñadas para ser interpuestas por los grandes actores gubernamentales o sociales, sino por aquellos agentes u organismos que pueden detectar con facilidad una posible violación al orden constitucional.

En este orden de ideas, resulta intolerable que se le permita a un dirigente político menor, por el sólo hecho de encabezar un partido político de cuestionable representatividad, acudir a la Corte para que se supervise la constitucionalidad de una ley, al mismo tiempo que las grandes asociaciones de abogados, los titulares de escuelas y facultades de derecho e institutos de investigación jurídica, los consejeros jurídicos de los ejecutivos federal y estatales, los catedráticos e investigadores ilustres, las agrupaciones de individuos afectados e incluso, en determinadas circunstancias el ciudadano común, no puedan ejercer la acción

de inconstitucionalidad por una *improcedencia* mítica que aún no logra erradicarse de los tabúes jurídicos y políticos de los mexicanos.

Es cierto que la legitimación de que gozan los *nanopartidos* para interponer la acción está inspirada en la avanzada idea de la pluralidad en la convivencia social y política, pero también es cierto que no podemos hablar de pluralidad cuando las instituciones otorgan privilegios extraordinarios a actores sociales de menor importancia, mientras que dejan fuera a agentes importantísimos de la vida jurídica nacional.

No existe razón suficiente para que los individuos que no tienen el privilegio de dirigir un partido político pequeño, pero que sí fungen como actores esenciales de la vida nacional, – desde los dirigentes de las cámaras industriales y las grandes confederaciones de sindicatos, hasta los profesores universitarios– estén imposibilitados para solicitar la revisión de la constitucionalidad de una ley con efectos generales. Y si no existe razón para ello, mucho menos la habrá para que el Procurador General de la República no pueda iniciar acciones de inconstitucionalidad electorales. El pueblo merece que sus leyes

electorales sean constitucionales, y su abogado debe estar facultado para solicitárselo a la Corte<sup>74</sup>.

Si bien existen otros recursos previstos para proteger al gobernado ante un agravio directo e inminente, la acción de inconstitucionalidad está prevista no para defender a un gobernado, sino para defender al pueblo de la violación de la supremacía constitucional. ¿Por qué los mexicanos no tenemos aún el derecho de excitar a la Corte para que defienda nuestra Constitución, sin que *necesariamente* medie un interés de tipo estrictamente individual y (con todo el significado y profundidad que puede tener la expresión) parcial y egoísta?

En síntesis, se propone ampliar gradualmente la legitimación activa para interponer la acción de inconstitucionalidad, tanto general como en materia electoral, comenzando por facultar de inmediato a los principales actores sociales, y terminando por el ciudadano común.

---

<sup>74</sup> Esta inquietud ha sido suficientemente satisfecha con el nuevo criterio sustentado por la Corte, que permite la interposición de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral por la minoría parlamentaria. Es de esperarse que, por analogía, también permita dicha interposición por el Procurador General.

deberían ser inapelables, y sólo apelables ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las autoridades emisoras de las leyes combatidas las declaratorias de inconstitucionalidad que se hagan sobre ellas.

Asimismo, se propone sancionar a quien interponga acciones de inconstitucionalidad desechadas por notoriamente improcedentes con una multa importante, a fin de desmotivar la interposición temeraria de este tipo de demandas<sup>75</sup>.

Las autoridades consideradas en el actual artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos podrían seguir actuando ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en forma directa.

La conjunción de las propuestas anteriores permitiría la conquista de un orden legal perfectamente ajustado a la Constitución, permitiendo su mejor análisis al darle entrada a un mayor número de actores y agilizar al mismo tiempo las labores de la Suprema Corte.

---

<sup>75</sup>Esta sanción debería instalarse de inmediato, incluso para quien interponga controversias constitucionales ociosas, como ha sido el caso de múltiples municipios.

### **3. Propuesta de ampliación de las facultades de los Tribunales Colegiados de Circuito**

Es cierto que la liberalización propuesta en el apartado anterior traería como consecuencia una mayor sobrepoblación de asuntos en nuestro máximo Tribunal, pero esto no tendría que suceder si el Constituyente Permanente permitiera que nuestra Corte se erigiera de una vez por todas en un auténtico y exclusivo tribunal constitucional y delegara a los Tribunales Colegiados (tras su actualización y enriquecimiento) las facultades para conocer en última instancia sobre la constitucionalidad de leyes (tanto en el amparo directo como en el indirecto) y reservar el derecho de impugnación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (amparo en revisión) sólo a los quejosos que detecten y aleguen una contradicción de tesis, así como a las autoridades constituidas cuyas leyes o actos fueren declarados inconstitucionales por dichos Tribunales. Con ello, además, se liberaría a la Corte del rezago y de los asuntos poco relevantes.

Adicional a lo anterior, se debería fijar como mecanismo de filtración para evitar la sobrepoblación de acciones de inconstitucionalidad, un sistema de calificación estricto de los escritos de demanda y de las circunstancias de su interposición, a fin de que sólo procedan los que expongan en forma clara y concisa un problema de constitucionalidad. Sus resoluciones

#### **4. Propuesta de ampliación de la procedibilidad de la controversia constitucional**

Como hemos visto en los capítulos precedentes, existen dos grandes causas de franca improcedencia en los mecanismos de control constitucional electoral, en la Constitución General respecto de la controversia constitucional (artículo 105, fracción I), y la Ley de Amparo respecto de la interposición de este juicio de garantías.

#### **Constitución Política de los dos Unidos Mexicanos:**

*"Art. 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: (a-k)"*

#### **Ley de Amparo:**

*"Art. 73.– El juicio de amparo es improcedente:*

*"VII. – Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral;"*

**Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General:**

*"Art. 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:*

*"II. Contra normas generales o actos en materia electoral;"*

El permitir la interposición de la demanda en vía de controversia constitucional en materia electoral coronaría el proceso de la modernización político-electoral. Si bien resulta ciertamente difícil que la Federación, una Entidad Federativa o un municipio tengan conflictos entre sí por actos electorales, vale la pena considerar el hecho de que ante una invasión de funciones que pudiera hacer la autoridad administrativa electoral federal en las facultades del órgano legislativo (a través de la expedición de lineamientos o cualquier otro tipo de acto basado en su moderna y audaz *autonomía*), si bien el gobernado estaría protegido en sus derechos a través del juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano o por cualquier otro medio de

defensa idóneo ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la entidad afectada, en este caso el Congreso de la Unión, carecería de los medios de defensa idóneos para repeler semejante acto dictatorial.

Recordemos que actualmente la supervisión de la legalidad y constitucionalidad de los actos de *materia electoral* corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; mientras que la interpretación de lo que es constitucionalmente *materia electoral*, sigue dependiendo del criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por ello, ante un conflicto sobre la procedencia del estudio y control de la legalidad o constitucionalidad de un acto electoral, que se suscitara entre un Juzgado de Distrito y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deberá ser resuelto por nuestra Corte, tras la interposición de algún recurso especial mediante el cual el ciudadano pudiera acceder a ella.

## **5. Propuesta de ampliación de facultades a la Suprema Corte en materia de control constitucional de actos electorales**

Permitir que, a través de la atracción, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca de la revisión de las resoluciones

que en materia de control constitucional realice el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre los actos electorales, permitiría que la adscripción administrativa de éste último al Poder Judicial Federal se convirtiera en una verdadera participación en él, dejando atrás esta incoherente dependencia administrativa e independencia jurisdiccional.

Es claro que toca al máximo Tribunal de la Nación conocer sobre la constitucionalidad de actos y leyes, independientemente de su contenido. El que esa facultad se fragmente en dos "máximos tribunales", pone en tela de juicio la obtención plena de la madurez jurídica y política de México, además de restar, junto con la instalación del Consejo de la Judicatura Federal, cierta dosis de *supremacía* a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## **6. Propuesta de modernización del juicio de amparo**

Ha sido largo el debate sobre las reformas que convienen a nuestra Ley de Amparo. Ya el Dr. Ignacio Burgoa ha advertido, en diversas ocasiones y múltiples medios, que una reforma arbitraria e innecesaria a la citada Ley traería como consecuencia serias pérdidas a nuestro estado de Derecho.

Sin duda estas declaraciones han sembrado en la opinión pública el infundado temor de que todo el acervo jurisprudencial y doctrinal del amparo corre el riesgo de ser confinado a los libros de Historia del Derecho, lo que no es absolutamente necesario.

Sin embargo, es preciso reconocer que la Ley a que nos referimos no es del todo acorde con las necesidades de un México sobrepoblado. Si nuestra Corte ha confeccionado un acervo jurisprudencial sobre una ley, esto es justamente porque dicha ley es mejorable. Sin duda, hay que mejorarla; pero hacer una nueva Ley resultaría excesivamente dramático.

De cualquier forma, en caso de aterrizar el proyecto de la nueva Ley de Amparo, anunciada desde el primer Informe de Gobierno del presidente Zedillo, debe significar un importante avance en las instituciones mexicanas y, por su trascendencia, en efecto deben ser invitados a participar los juristas que han dedicado su vida al juicio de garantías.

De concretarse esta nueva ley o reformas estructurales a la vigente, los principios que rigen al amparo deben ser respetados en su justa medida, permitiendo la inclusión de los que objetivamente sean útiles a la sociedad mexicana, y desechando, con toda prudencia, lo que ya no funciona del todo. Finalmente,

una gran cantidad de tesis aisladas y de jurisprudencia seguirán siendo aplicables, al mismo tiempo que nuestra Corte podrá seguir mejorando las instituciones que conformen el nuevo procedimiento federal jurisdiccional.

No corresponde al objeto de este trabajo realizar una propuesta de nueva Ley de Amparo, sino solamente pedir a aquellos especialistas en cuyas manos un día podría estar la conformación del nuevo texto, a que, en su generosa paciencia, tomen en cuenta un par de sugerencias.

### **6.1. La supresión condicionada de la fórmula Otero**

*"La derogación parcial de las leyes es un absurdo.  
"Conviene mucho más que la derogación sea franca y terminante."  
Ignacio Ramírez, 1856.*

Una de las principales características del juicio de amparo es su individualidad. Ninguna sentencia en el amparo podrá tener efectos generales (lo que se conoce como *cláusula o fórmula Otero*), lo que implica que es un juicio diseñado exclusivamente para proteger al gobernado en sus muy particulares circunstancias, tomado en cuenta también las circunstancias de la verificación del acto reclamado.

En virtud de lo anterior, resultaría más perjudicial que benéfico suprimir la cláusula Otero de nuestro juicio de amparo, pues las circunstancias en las que se agravia a los ciudadanos serán siempre en alguna forma diferentes, pudiendo ser simultáneamente fundado e infundado para dos hipótesis aparentemente idénticas. Sin embargo, debemos entender que para una Corte de once ministros no es fácil atender a cada gobernado, a la vez que no a todos los gobernados les es posible (me refiero al mundo del ser) acceder a una justicia federal pronta y expedita. Valdría la pena considerar que en los casos de amparo concedido por ostentosa inconstitucionalidad de norma secundaria, declarada por mayoría calificada de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bastara para vincular no sólo a los jueces federales, sino también a las dependencias de la administración pública y el resto del poder ejecutivo a fin de que la norma en cuestión dejara de aplicarse con efectos generales<sup>76</sup>.

Operativamente, la sentencia de amparo que emitiera la mayoría calificada del pleno de ministros –no la jurisprudencia

---

<sup>76</sup>Sin duda sería sumamente difícil suprimir la fórmula Otero en los amparos contra actos de autoridad, dadas las particulares circunstancias en las que la autoridad emite un acto inconstitucional, así como en las que el gobernado lo sufre.

que se generara— tendría efectos generales, y evitaría que se aplicara la ley inconstitucional en forma sistemática.

De esta suerte, la población más necesitada de protección de sus garantías, que usualmente no tiene los recursos para solventar los gastos del juicio y se ve en la penosa necesidad de acudir a una defensa de oficio insuficiente, podría quedar automáticamente protegida por la Justicia de la Unión.

Tal podría ser el caso hipotético del "amparo *Intelec' Pro, S.A. de C.V.*" que, al conseguir la declaración de inconstitucionalidad del impuesto del 2% *al activo* por la mayoría calificada del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, todos quedaríamos protegidos automáticamente contra tal atentado a la productividad nacional y, además, la justicia federal no tuviera qué atender miles de demandas interpuestas en idéntico sentido, para tener que emitir miles de sentencias en igual forma.

Esta facultad traería como una deseable consecuencia secundaria el que las autoridades encargadas de la preparación de proyectos legislativos, sobre todo en materia tributaria, tuvieran más cuidado en la constitucionalidad de sus trabajos.

Si bien la protección de las garantías individuales está suficientemente cubierta por el juicio de amparo, éste es

socialmente impráctico cuando se trata de una violación tan grave y ostentosa que deba proceder la invalidación general, pues su natural desarrollo no es lo suficientemente ágil como para proteger a un gran sector de la población que sea agraviado en forma equivalente.

Es cierto que el juicio de amparo protege garantías individuales y, por tanto, debe conservar su individualidad, pero también es cierto que de vez en vez los órganos de poder emiten leyes tan inconstitucionales que ostentosamente vulneran las garantías individuales de sectores enteros de la sociedad.

Ahora bien, no sería tan grave, ciertamente, que el juicio de amparo conservara su individualidad, en virtud de que existen ya los medios idóneos para atacar una ley inconstitucional ante la Suprema Corte de Justicia. En todo caso, habría que ampliarse al máximo posible la legitimación activa para interponer la acción de inconstitucionalidad a fin de que en manos de todos los gobernados esté parte de la protección de nuestro orden constitucional.

El rezago o el exceso de procedimientos que existe en el poder judicial federal, así como la inaccesibilidad de ciertos sectores populares al mismo, puede contrarrestarse si se modifica la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política, a fin de

otorgar a más personas o corporaciones la posibilidad de recurrir a la Corte para someter la constitucionalidad de una ley o acto y terminar con su vigencia en forma general.

Es muy sana para el estado de Derecho la posibilidad de que sean las propias instituciones constituidas las que puedan promover y vigilar la constitucionalidad de las leyes y actos jurídicos ante las instancias conducentes, pero más sano sería que los grupos sociales más representativos, e incluso los propios gobernados, a través de la legitimación activa en la acción de inconstitucionalidad, por un lado, o bien de la supresión condicionada de la cláusula Otero en el juicio de amparo, por otro, puedan solicitar la revisión de la constitucionalidad de sus leyes.

## **6.2. La improcedencia de la *improcedencia electoral***

Como ya se ha mencionado, existen dentro de las causas de franca improcedencia en la ley de amparo en materia electoral, según lo dispone la Ley de Amparo en su artículo 73:

*"El juicio de amparo es improcedente:*

*"VII.- Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral;"*

Es perfectamente lógico que el juicio de amparo, que protege al gobernado en sus garantías individuales, no proceda en materia electoral, en razón de que los derechos políticos no constituyen garantías individuales. Sin embargo, lo que sí es cuestionable es que los derechos políticos no puedan considerarse garantías individuales. Esto es lo que en la lógica se llama una "petición de principio", donde los silogismos son coherentes entre sí, pero la primera premisa del primer silogismo es falsa.

No hay derecho político ejercitable sin libertad, garantía individual. No hay derecho político posible sin asociación, garantía individual. No hay derecho político viable sin expresión, garantía individual. No hay derecho político sin igualdad, garantía individual. No puede haber ejercicio de la política sin legalidad, garantía individual. Nada de lo político es dable sin la protección de nuestros derechos básicos. ¿Existe en realidad alguna razón de fondo para que nuestra convivencia política no esté protegida por la Justicia de la Unión, o se trata solamente de nuestra imposibilidad para superar la desconfianza en nuestros Tribunales, que, estamos seguros, se politizarán *automáticamente* al supervisar la constitucionalidad de las leyes y actos que violan tanto garantías individuales como derechos políticos? Es hora ya de otorgar la mayoría de edad a nuestra Justicia federal, y poner en sus manos la protección de las instituciones republicanas. Si

nada de lo político es ajeno al ciudadano responsable, tampoco debe serlo para nuestros jueces.

Para sustentar lo anterior, debe mencionarse a Don Rómulo Rosales Aguilar, recientemente víctima de un crimen artero, quien señaló al objeto del juicio de amparo como "exclusivamente político; aunque su materia sea jurídica y el órgano de naturaleza jurisdiccional, su fin principal es guardar el equilibrio entre fuerzas contradictorias o propensas a enfrentamientos: Federación y Estado, Poder Público e individuo..."<sup>77</sup>.

A mayor abundamiento, Javier Moctezuma reflexiona:

*"...que no exista duda alguna de que los derechos políticos de carácter electoral son derechos humanos. Sobre el particular, México ha suscrito y ratificado dos importantes instrumentos internacionales que, conforme a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, forman parte del orden jurídico mexicano. Dichos Tratados son los siguientes: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, ratificado por México el 24 de marzo de 1981, que en su artículo 25 señala:*

*"Todos los ciudadanos gozarán... de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos*

---

<sup>77</sup>**Rosales Aguilar, Rómulo.** "Formulario del Juicio de Amparo". 7ª ed., Porrúa, México, 1993, pp.4 y 5.

*públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

*"La Convención Interamericana sobre derechos humanos, de la que México es parte, que fuera adoptada en San José, Costa Rica, y ratificada por México el 24 de marzo de 1981, en su artículo 23 confirma lo establecido en el pacto de derechos civiles y políticos citado... En la actualidad no es válida la tesis de que los derechos electorales no dan lugar al juicio de amparo, porque no están incluidos en el capítulo de garantías individuales de la Constitución<sup>78</sup>. El argumento anterior equivale a sostener que los derechos políticos no son derechos humanos, cuando ambos tienen la misma categoría de derechos de la persona humana. Considero correcto afirmar que el gobernado, en su calidad jurídica de ciudadano, es titular de derechos subjetivos de naturaleza política, y que estos son oponibles frente al Estado...*

*"Como corolario de lo anterior, es menester que el Poder Judicial de la Federación adopte un papel más activo en materia electoral,*

---

<sup>78</sup>"La violación de derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales", Tesis 623, Pág. 1061, volumen III, 2ª parte; Salas y Tesis Comunes del Apéndice al Semanario judicial de la Federación, 1989.

*y abandone la añeja y mal integrada jurisprudencia, aún vigente, que impide su intervención; y no hay razón para que el Poder Judicial no conozca de los ordenamientos legales electorales secundarios mediante el juicio de amparo, en su vertiente de control de constitucionalidad de las leyes, tal y como se abundó en el proyecto que el ministro Mariano Azuela presentó al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 8 de febrero de 1994... Una probable solución consistiría en la instalación de una Sala Electoral en la Suprema Corte de Justicia, que resolviera sobre las violaciones electorales de carácter constitucional, o bien, darle al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación competencia en materia constitucional, como en Costa Rica o en Nicaragua. Esta última alternativa obligaría a una profunda reforma de las instituciones nacionales y, en todo caso, es que el derecho al voto, tanto activo como pasivo, tenga las plenas garantías constitucionales para que los derechos humanos de carácter político estén totalmente protegidos<sup>79</sup>.*

Si bien esta propuesta se hizo antes de que existiera el juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano, aún éste sigue siendo parte de un sistema *parajudicial* al no tener el poder judicial de la Federación una injerencia completa sobre la

---

<sup>79</sup>**Moctezuma Barragán, Javier.** "La Justicia Electoral y las Reformas Constitucionales y Legales de 1994". Artículo publicado en los *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, número 14: "Las Reformas de 1994 a la Constitución y Legislación en materia Electoral". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994.

protección de estos derechos, pues el tribunal que lo conoce –el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación– únicamente participa de él por el nombre que lleva y por su dependencia presupuestal, y sin duda no por sus características jurisdiccionales.

Resulta intolerable que justamente donde el Estado puede dañar más la dignidad del individuo, –del *zoon politicon*– sea justamente donde el Poder Judicial de la Federación no pueda protegerlo. Ya han sido varias las voces autorizadas que han pedido la creación del amparo electoral. El Dr. David Manuel Vega Vera, entre otros intelectuales mexicanos, considera que la instalación del amparo electoral constituiría un avance fundamental que daría certeza, legalidad y legitimidad a las instituciones político–electorales mexicanas<sup>80</sup>.

Asimismo, sobre la incongruencia que implica la imposibilidad de reivindicar nuestras garantías individuales ante los abusos de las autoridades electorales, en su obra “El Juicio de Amparo” Don Ignacio Burgoa aclara con toda nitidez la naturaleza del problema. Corriendo el riesgo de abusar en la manía de

---

<sup>80</sup>Discurso de clausura en la sesión pública de la Comisión de Apelación para los Consejeros Ciudadanos, el 8 de diciembre de 1995 en el entonces Tribunal Federal Electoral.

transcribir, a continuación importo por su trascendencia y lucidez algunas de esas reflexiones.

*"a) A este respecto, consignando la causa de improcedencia correspondiente, las fracciones VII y VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo expresan:*

*"El juicio de amparo es improcedente: VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral; VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente".*

*"Como se advierte en estas dos disposiciones, es la materia misma sobre la cual versa o puede versar el acto reclamado lo que origina la improcedencia del juicio de amparo, materia que, como se puede apreciar, es meramente política. Existe una aparente tesis jurisprudencial en el sentido de que el amparo no procede por violación a derechos políticos, invocándose en ella como fundamento que éstos no son garantías individuales. El criterio que sirve de base a esta conclusión es teóricamente correcto y parcialmente verdadero en lo que a las garantías materiales concierne, sin que sea valedero respecto de las garantías formales de seguridad jurídica, según los argumentamos más adelante. Las*

*garantías de índole material son, en efecto, de naturaleza jurídica distinta de los derechos subjetivos políticos. Así, estas son facultades que un Estado de extracto democrático otorga a los ciudadanos para intervenir en la nominación de los sujetos físicos que vayan a encarnar a un órgano estatal determinado, o para figurar como candidatos a tal designación (voto activo y pasivo respectivamente). Las garantías individuales, en cambio, son obstáculos jurídicos que la Constitución impone al poder público en beneficio de los gobernados. El derecho político es, en razón misma de su naturaleza jurídica, de carácter ocasional, efímero, cuando menos en su ejercicio o actualización; por el contrario, el derecho público individual (garantía individual) es permanente, está siempre en ejercicio o actualización cotidianos. El ejercicio del derecho político está siempre sujeto a una condición sine qua non, a saber: el surgimiento de la oportunidad para la designación del gobernante; en cambio, la garantía individual es, en cuanto a su goce y disfrute, incondicional: basta que se viva dentro del territorio de la República Mexicana para que cualquier gobernado, independientemente de su nacionalidad, estado, religión, sexo, etc., sea titular de ella. Estas diferencias y otras de carácter secundario que sería prolijo mencionar, han inducido a la Suprema Corte a establecer que es improcedente el juicio de amparo en materia política.*

*"El fundamento de este criterio jurisprudencial, según dijimos consiste en la diferencia entre las garantías individuales y los derechos políticos. Así la Suprema Corte ha dicho: "El artículo 103*

*de la Constitución previene que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados. III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal"; de manera que el juicio de amparo se ha instituido para amparar y proteger a los individuos particulares contra las violaciones de las garantías que consagra la Constitución; de consiguiente, las violaciones de derechos que no sean inherentes al hombre, sino especiales de los ciudadanos, no pueden reclamarse por medio del amparo, cualquiera infracción de un derecho político, como es el de votar o ser votado en elección popular, no puede remediarse por medio del juicio político de garantías, supuesto que no constituye la violación de una garantías individual."*

*"La ejecutoria transcrita, que es una de las cinco que aparentan formar la "jurisprudencia" ya señalada, apunta una cuestión de sumo interés para la corroboración de la improcedencia del amparo en materia política, el distinguir entre "derechos del hombre" y "derechos del ciudadano". Esta distinción es perfectamente jurídica desde el punto de vista de la naturaleza de ambos tipos de derechos subjetivos. En efecto, la persona humana, como gobernado, es uno de los sujetos activos de la relación jurídica denominada "garantía individual" y merced a este carácter, es titular de derechos subjetivos públicos que de tal relación se derivan directa e inmediatamente. Estos derechos los tiene el*

*governado frente a cualquier órgano del Estado, el cual, a su vez, es el titular de las obligaciones correlativas. En otras palabras, las garantías del gobernado, impropiaamente llamadas "individuales", importan un dique o valladar constitucional frente a todo acto de autoridad en que se desenvuelve el poder público estatal. Por ende, el goce de un derecho subjetivo público corresponde al gobernado y es ejercitable por éste frente al órgano estatal obligado sin desempeñarse, obviamente, dentro de la órbita que al mismo órgano corresponde, ni para determinar al elemento humano que lo encarne o personifique.*

*"Estos dos últimos fenómenos se registran, por lo contrario, tratándose de un derecho subjetivo de índole político, cuyo titular no es el gobernado en general sino el ciudadano, como bien lo dice la Suprema Corte. El individuo, como gobernado, no interviene en la estructuración humana del órgano estatal, y, en cambio, como ciudadano tiene el derecho y la obligación, o sea, la prerrogativa, de votar y de ser votado en las elecciones populares para la designación de los titulares de los órganos primarios del Estado. Es evidente que la posición de la persona humana como gobernado y como ciudadano es esencialmente diversa, circunstancia que no permite identificar a la garantía individual con la prerrogativa política del ciudadano. De esta diversidad se infiere que cualquier decisión que afecte al derecho subjetivo político no es impugnabile mediante el juicio de amparo por la sencilla razón que tal derecho no es una garantía del gobernado, según reiteradamente lo hemos aseverado.*

*"b) Debemos advertir, sin embargo, para que no se no tilden de contradictorias, que las anteriores consideraciones las hemos formulado tomando en cuenta, por una parte, al derecho subjetivo político y, por la otra, a las garantías de carácter material, es decir, las que imponen a las autoridades del Estado obligaciones de no hacer frente a los gobernados. Tratándose de las garantías formales de audiencia y de legalidad la diferencia entre el derecho subjetivo político y ellas, no sólo no existe, sino que uno y otras son perfectamente compatibles, según se demuestra por las razones que a continuación exponemos.*

*"El gobernado, carácter que ostenta todo sujeto cuya esfera jurídica es susceptible de afectarse por cualquier acto de autoridad, es titular de diversos derechos de carácter subjetivo, tanto de índole civil, administrativa, constitucional, laboral y política. Todos esos derechos integran simultáneamente su esfera jurídica como ámbito donde inciden o pueden incidir múltiples actos autoritarios provenientes de los diversos órganos del Estado.*

*"Para preservar los aludidos derechos subjetivos nuestra Constitución establece las garantías de seguridad jurídica, siendo las más importantes de este género las de audiencia y de legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales. En efecto, todo acto de autoridad puede dañar cualesquiera derechos subjetivos del gobernado, comprendiéndose entre ellos los que generalmente suelen denominarse "derechos políticos".*

*"Las citadas garantías del gobernado son de seguridad jurídica porque condicionan o subordinan la actividad toda de los órganos estatales. Se trata, en consecuencia, de las que se llaman "garantías formales" cuyo objetivo tutelar se extiende obviamente a todo tipo de derechos subjetivos.*

*"No sería correcto desde el punto de vista que determinados derechos subjetivos del gobernado estuviesen colocados fuera del ámbito preservativo de las mencionadas garantías de seguridad jurídica, puesto que todos los derechos mencionados deben estar protegidos por ellas. Excluir algún tipo de tales derechos de la preservación que dichas garantías establecen, significaría restringir su alcance protector con violación del artículo 1o. de la Constitución de la República.*

*"No existe ninguna razón valedera para considerar que los derechos políticos de los gobernados no se tutelen por medio de la seguridad jurídica impartida al través de las garantías de audiencia y de legalidad. En otras palabras, implicaría un despropósito que únicamente fuesen protegibles por medio de ellas los derechos subjetivos civiles, laborales o de cualquier otro contenido, excluyéndose de tal protección a los derechos subjetivos políticos.*

*"Se ha afirmado tradicionalmente, que el juicio de amparo no procede contra actos que afecten derechos políticos, porque éstos son distintos de las garantías individuales. Esta apreciación es errónea y se funda en una consideración equivocada. Tales derechos y las mencionadas garantías no se oponen. Es más,*

*según se dijo, las garantías de seguridad jurídica pueden tener como contenido protegible o protegido a los derechos políticos como a cualesquiera otros. Las garantías de seguridad jurídica son como un recipiente susceptible de llenarse con distintos contenidos, siendo éstos los derechos subjetivos de diferente especie y, entre ellos, los políticos. Si el juicio de amparo es procedente contra cualquier acto de autoridad que viole alguna garantía individual según lo determina la fracción I del artículo 103 de la Constitución, tratándose de las garantías de audiencia y de legalidad su protección al través de dicho medio impugnativo concomitantemente se extiende a la preservación de los derechos subjetivos de cualquier índole tutelados por ellas.*

*"Para que el juicio de amparo sea constitucionalmente improcedente se requiere que así lo declare la Carta Fundamental de la República. Esta declaración no existe en lo que respecta a actos de autoridad que afecten derechos políticos del gobernado por violación a las citadas garantías de seguridad jurídica. Sustentar el criterio contrario implicaría restringir la procedencia del amparo consignada en la fracción I del artículo 103 constitucional, al aseverarse que, aunque un acto de autoridad sea violatorio de las garantías de audiencia o de legalidad, contra él no procediese la acción de amparo porque el objeto tutelado por ellas fuesen derechos políticos.*

*"La idea tradicional de que el amparo no procede en materia política no tiene ninguna sustentación jurídica seria. "Donde la ley*

*no distingue no se debe distinguir” reza un proverbio jurídico. Así, la garantía de audiencia tutela todos los derechos del gobernado según lo indica el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, de esa tutela no deben excluirse los derechos subjetivos políticos, pues se introduciría una inaceptable distinción que no se contiene en esta disposición de la Ley Suprema.*

*“El error del que proviene la consideración de que el amparo es improcedente tratándose de actos que lesionen las tantas veces mencionados derechos políticos consiste en estimar a las multicitadas garantías de seguridad jurídica de audiencia y de legalidad con un determinado contenido material desconociendo su carácter formal. Como se ha dicho insistentemente, tales garantías son omnicomprensivas en cuanto que protegen toda la esfera jurídica del gobernado y como dentro de ella se encuentran sus derechos políticos, luego éstos también son susceptibles de preservarse por las invocadas garantías formales.*

*“Es cierto que los derechos subjetivos políticos y los derechos subjetivos de otra índole son substancialmente diferentes. Esta diferencia no puede negarse, pues deriva de la diversa materialidad de unos y otros. Sin embargo, según se ha dicho con insistencia, todos ellos se tutelan por las garantías de seguridad jurídica que no son materiales sino formales, o sea, susceptibles de operar protectivamente sobre cualquier derecho subjetivo del gobernado. Sería aberrativo que las autoridades del Estado no violasen dichas garantías si afectaran derechos políticos y sí las*

*contraviniesen si lesionaran derechos subjetivos de otra naturaleza. En esta hipótesis se quebrantaría el principio de no contradicción y el de racionalidad, al estimarse como excluyentes e incompatibles los derechos políticos y las garantías formales de seguridad jurídica, según se ha sostenido por un error que se ha venido arrastrando desde la época de Vallarta y que se comete por la pseudo-tesis jurisprudencial publicada bajo el número 87 en el Apéndice 1975, Materia General y que afirma "La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales".*

*"El calificativo de "peudo-tesis jurisprudencial" que se atribuye a este criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación obedece a que no se involucra en una verdadera tesis de jurisprudencia, por la sencilla razón de que ésta no existe. En efecto, las ejecutorias que informan la citada tesis número 87 no concuerdan en sus pronunciamientos resolutivos ni en las cuestiones que respectivamente abordan. Así, las ejecutorias "Villagarcía, Vecinos de" y "Heredia Marcelino", publicadas respectivamente en los Tomos III, pág. 1312 y IV, pág. 862 se refieren a la calificación de determinadas elecciones; las ejecutorias "Orihuela Manuel y Coags." y "Ayuntamiento de Acayucan", que aparecen en los Tomos VI, pág. 463 y VII, pág. 491, aluden a casos relacionados con la negativa a registrar credenciales de miembros edilicios; y la ejecutoria "Guerra Alvarado José Coags.", que consta en el Tomo IV, pág. 1135 se refiere a la procedencia de la suspensión en materia política.*

*"Las ejecutorias señaladas, que corresponden a la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, se dictaron bajo la vigencia de la Ley de Amparo de 1919, cuyo artículo 148 establecía lo siguiente:*

*"Las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia, votadas por mayoría de siete o más de sus miembros, constituyen jurisprudencia, siempre que los resuelto se encuentre en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario."*

*"Como se ve, atendiendo al distinto sentido de las ejecutorias mencionadas, conforme al precepto transcrito no formaron jurisprudencia, por lo que la tesis 87 publicada en el Apéndice 1975, Materia General, no es de jurisprudencia ni, por ende, tiene carácter obligatorio. A mayor abundamiento, en cuanto al criterio que en ella se contiene, se advierte el error de confundir los derechos subjetivos políticos, que son materiales o substanciales, con las garantías de seguridad jurídica, que son de carácter formal.*

*"Las anteriores consideraciones teóricas, que se fundan en la naturaleza misma de las garantías de seguridad jurídica, como las de audiencia y de legalidad, desafortunadamente son inoperantes ante la terminante declaración contenida en la parte final del artículo 60 constitucional, en el sentido de que las resoluciones de los organismos electorales tienen el carácter de definitivas e inatacables, lo que proclama la improcedencia constitucional del amparo contra ellas. Esta improcedencia puede dejar válidos los actos y las decisiones en materia electoral aunque infrinjan las invocadas garantías.*

*"Sin embargo, cuando se trate de impugnar alguna ley de carácter electoral por su inconstitucionalidad, el juicio de amparo sí es procedente, pues es evidente que tal ley no emana de ningún organismo electoral sino del órgano legislativo federal o local, de lo que se concluye que la improcedencia del juicio de garantías en materia política no es absoluta.*

*"No obstante la multicitada improcedencia, existe una importante regla jurisprudencial que establece una trascendental excepción a tal improcedencia, al afirmar que:*

*"Aun cuando se trate de derechos políticos, si el acto que se reclama puede entrañar también la violación de garantías individuales, hecho que no se puede juzgar a priori, la demanda de amparo relativa debe admitirse y tramitarse, para establecer, en la sentencia definitiva, las proposiciones conducentes."*

*"Como fácilmente se colige de la lectura de la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo, el acto cuya naturaleza hace improcedente el juicio de amparo, sólo se refiere a la materia de elecciones. Por el contrario, en la fracción VIII se hace extensivo a la de suspensión o remoción de funcionarios. De acuerdo con esta fracción, para que el juicio de amparo sea improcedente, se requiere que la Constitución Federal o las constituciones locales otorguen respectivamente al Congreso Federal, a las Cámaras que lo integran o a las legislaturas de los Estados, facultades soberanas y discrecionales para ello. Por ende, si un ordenamiento fundamental local o la Ley Suprema no consagran expresamente tales facultades, el juicio de amparo sería perfectamente procedente, máxime si se atiende al principio que ya dejamos expuesto, en el sentido de que las causas de improcedencia están enumeradas y no enunciadas en la Ley."<sup>81</sup>*

---

<sup>81</sup> **Burgoa Orihuela, Ignacio.** "El Juicio de Amparo" 24ª Ed., Porrúa, México,

Ahora bien, aunque en cierta forma el juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano podría equivaler a un *sui generis* juicio de amparo electoral, aquél carece en efecto de todo el acervo jurisprudencial, práctico y doctrinal del juicio de garantías, en mucho rescatable para la materia electoral, máxime cuando, so pretexto de que ha quedado cubierta la protección a los derechos políticos con este procedimiento, sigue sin supervisarse la violación de garantías individuales que hacen las autoridades electorales con sus actos, independientemente de que ellos también pueden atentar contra los derechos políticos del ciudadano.

Debemos deslindar dos conceptos diferentes que la tradición jurídica mexicana ha mantenido unidos: no es lo mismo un acto de autoridad violatorio de derechos políticos, que un acto de autoridad electoral violatorio de garantías.

Bajo los antecedentes expuestos, antes de sobreseerse, fue declarada fundada una demanda de amparo en materia político-electora; Este asunto está relacionado con la acción de inconstitucionalidad que interpusiera al autoproclamado *Partido del Foro Democrático*, tratada en los capítulos primero y cuarto de este trabajo. Vale la pena rescatar de él las razones que tuvo

---

1985, pp. 451 y ss. Vide: *La improcedencia del juicio de amparo en materia política*.

el Juez de Distrito para admitir la demanda que, si bien no fueron totalmente apegadas a la legalidad, podría servir como ejemplo de lo que sería en la realidad un amparo electoral fundamentado en nuevas leyes.

### **6.2.1. La demanda de amparo electoral que procedió**

Este amparo indirecto fue interpuesto por el autollamado *Partido Foro Democrático*, que sólo dio de qué hablar el día en que un Juez de Distrito le concedió un amparo contra la negación de registro como Partido Político que le hiciera el Instituto Federal Electoral<sup>82</sup>.

Comencemos por explicar por qué fue admitida la demanda existiendo disposición expresa sobre la improcedencia en materia electoral. Como el lector recordará, en el primer capítulo de este trabajo se establecieron, con claridad y autoridad discutibles, los diferentes conceptos que sobre *materia electoral* tienen la mayoría y la minoría del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, en el engrose de la resolución el Juez

---

<sup>82</sup>Si el lector no puede creer lo que lee, podrá consultar el expediente número 488/96 –de dominio público– del Primer Juzgado de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, a cargo del juez Jean Claude Tron Petit.

reflexiona que la mayoría del pleno consideró que la materia electoral abarca lo relacionado con seis etapas claramente diferenciadas entre sí, la primera, de registro de ciudadanos, partidos políticos y candidatos; la segunda, de campaña política; la tercera de jornada electoral; la cuarta de escrutinio y calificación de elecciones; la quinta de lo contencioso electoral y la última, de toma de posesión del cargo<sup>83</sup>. Por otro lado, la minoría del pleno consideró que *electoral* no es sino lo relacionado con el proceso mismo, en pocas palabras, con las etapas de campaña, jornada y contencioso electoral, dejando fuera los aspectos electorales que consideró esencialmente derechos políticos. A continuación se transcribe un aspecto medular de ese criterio:

*"...la materia electoral comprende lo relativo a la creación, estructuración, organización y funcionamiento de las instituciones, sistemas, medios y procedimientos que tienen por objeto la selección, mediante el voto, de los ciudadanos que ocuparán un cargo público de elección popular, pero queda excluido de ese ámbito el derecho político sustantivo, consistente en poder participar en las elecciones, ya que este*

---

<sup>83</sup>Debería agregarse una etapa previa: la de fijación administrativa de los criterios y bases de registro, financiamiento y contienda electoral, dado que la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en materia de financiamiento de partidos políticos estaba basada en cuestiones *electorales*

*derecho es previo, requisito sine qua non para que puedan tener lugar las normas que regulan su ejercicio”.*

Con base en este criterio minoritario<sup>84</sup>, el juez Tron Petit consideró, tras una reflexión sumamente interesante, que el otorgamiento de registro como partido político está regido por normas administrativas reglamentarias de derechos políticos y no electorales, por lo que resolvió conocer del amparo solicitado.

No conforme con lo anterior, del estudio que realizó del fondo del asunto descubrió que el Instituto Federal Electoral había cometido serias faltas a la legalidad, por lo que decidió otorgar el amparo a fin de que la asociación política *Partido Foro Democrático* fuera registrada como partido político conforme al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

No es necesario aclarar que dicha resolución fue impugnada en recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados por el Instituto Federal Electoral, por lo que no había causado estado cuando la asociación política en comento pretendió ejercer acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la

---

previas a las señaladas.

<sup>84</sup>A mayor abundamiento, *vide supra* Cap. I, 2.3.4.– “La minoría del pleno de la Corte”.

Nación, quien, evidentemente, desechó su demanda por no acreditar su personalidad.

Era de esperarse que en el recurso de revisión (atraído por la Suprema Corte de Justicia) se revocara la sentencia del Juez de Distrito. Habrá qué esperar a que se engrose la resolución y pueda tenerse acceso a sus considerandos, que sin duda dejarán claras las sutilezas que hasta ahora han permanecido en el tintero de la Corte.

Sírvanos este conato de amparo electoral para empezar a perder el añejo temor infundado a la politización de nuestro ya maduro poder judicial federal.

## **7. Propuesta para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación goce de la facultad de iniciar procedimientos de reforma constitucional**

Resultaría interesante plantearnos la posibilidad de que sobreviniera un conflicto constitucional en su sentido más literal (es decir, no un conflicto "legal-constitucional"<sup>85</sup>, el cual ofrece retos que a diario se ventilan en nuestros tribunales). La

posibilidad de que dos normas constitucionales se contradigan es cada vez más grande, atendiendo a la magnitud del reciente ánimo reglamentador del Constituyente Permanente, particularmente en materia social y electoral.

### **7.1. La confrontación de normas constitucionales**

La sola idea de que exista un conflicto constitucional ocasionado por la posible incongruencia entre dos o más normas constitucionales resulta alarmante desde cualquier punto de vista. Desde la postura positivista, mediante la cual aseguraríamos que es imposible la contradicción entre dos normas contenidas en una norma hipotética fundamental, –pues ésta representa una unidad imperativa absoluta y universal– concluiríamos que en la Constitución no pueden caber las contradicciones ni las pequeñas fricciones que hoy en día, con un poco de ánimo crítico, podemos descubrir fácilmente en nuestra Constitución.

Es requisito fundamental en la resolución de toda controversia que una de las normas controvertidas sea aplicada en razón de su jerarquía o materia, lo que aparentemente no

---

<sup>85</sup> *Vide supra*: Capítulo I, 4.1.

podría verificarse entre dos normas de carácter constitucional. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la siguiente jurisprudencia.

**"CONSTITUCIÓN FEDERAL. SUS ESTATUTOS NO PUEDEN SER CONTRADICTORIOS ENTRE SI.** *Las reformas a los artículos 49 y 131 de la Constitución, efectuadas por el Congreso de la Unión, no adolecen de inconstitucionalidad, ya que jurídicamente la Carta Magna no tiene ni puede tener contradicciones, de tal manera que, siendo todos sus preceptos de igual jerarquía, ninguno de ellos prevalece sobre los demás; por lo que no se puede decir que algunos de sus estatutos no deban observarse por ser contrarios a lo dispuesto por otros. La Constitución es la norma fundamental que unifica y da validez a todas las demás normas que constituyen un orden jurídico determinado y conforme a su artículo 133, la Constitución no puede ser inconstitucional; es un postulado sin el cual no se podría hablar de orden jurídico positivo, porque es precisamente la Carta Fundamental la que unifica la pluralidad de normas que componen el derecho positivo de un Estado. Además, siendo "la Ley Suprema de toda la Unión", únicamente puede ser modificada o adicionada de acuerdo con las disposiciones de la misma que en el derecho mexicano se contienen en el artículo 135 constitucional, y únicamente por conducto de un órgano especialmente calificado pueden realizarse las modificaciones o*

*adiciones, y por exclusión, ningún otro medio de defensa legal como el juicio de amparo es apto para modificarla."*

Sin embargo, es posible comprobar que, en efecto, una norma constitucional esté en franca contradicción con otra, lo que no necesariamente implica una confrontación entre normas de idéntica jerarquía, como aduce la tesis jurisprudencial anterior, sino que puede tratarse en realidad de una contradicción aparente a la que fácilmente puede dársele solución si se jerarquizan y valoran las normas en su justa medida, aplicando los principios, acaso metajurídicos, que dieron origen a nuestra Carta Magna.

Tal es el caso de la siguiente tesis jurisprudencial que, si bien pudiera parecer contradictoria a la ya transcrita, debe tomarse en cuenta que no considera en realidad el punto de la contradicción de normas constitucionales, sino el de la aplicación de la norma constitucional en razón de los valores que le dieron origen; por ello, debe prevalecer sobre la tesis anterior, al estar más comprometida con el espíritu de la Ley Fundamental.

***"EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE. (LEY DE EXPROPIACIÓN, DE OCUPACIÓN TEMPORAL Y DE LIMITACIÓN DE DOMINIO DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS). En materia de***

*expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo ampara garantías sociales, que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 10. de la propia Ley Fundamental. Por esta razón, los Decretos 65 y 527 del Congreso del Estado de Tamaulipas, que respectivamente contienen la Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación y Dominio y sus reformas, no son violatorias de la Constitución."*

Lo anterior deja manifiesta la supremacía de una garantía social, traducida en el reconocimiento constitucional de las conquistas del pueblo mexicano, sobre los derechos y garantías individuales que el gobernado puede tener frente al Estado. Si bien éstas son también producto de la evolución y del perfeccionamiento de las instituciones –en proceso desde la consumación de nuestra independencia–, no pueden equipararse a los principios sociales que hicieron nacer una de las Constituciones más avanzadas, nunca insertados en nuestras instituciones sino hasta 1917.

Siguiendo la dialéctica apuntada, dejaría de convencernos el hermetismo con el que suele manejarse la inamovible y única jerarquía constitucional, para dar paso al reconocimiento de que nuestra Carta Magna contiene algunas normas, si no más importantes que otras, sí de una aplicabilidad diferente en razón de los principios y valores que les dieron origen.

Nuestra Constitución, más que una norma fundamental, es un verdadero símbolo patrio y baluarte de identidad, producto de la lucha, a veces fratricida, que tuvo que presenciar la República. Quizá esa sea la razón por la que los ordenamientos de contenido social y superior, producto de la *socialización* del liberalismo del siglo pasado, fueron elevados y homologados a rango constitucional. Las leyes laborales, agrarias, e incluso ahora las electorales, están detalladamente desarrolladas en nuestra Constitución, porque no hacerlo significaría, en cierta forma, traicionar la sangre antepasada que hubo de correr para que se reconocieran esos derechos<sup>86</sup>.

De esta suerte, si podemos hablar de una especie de supremacía de las garantías sociales sobre las individuales, cabe también plantearse la posibilidad de una contradicción entre una norma de la parte orgánica y otra de la parte dogmática de

---

<sup>86</sup>*Vide supra: Cap. III, La homologación electoral constitucional.*

nuestra Constitución, en donde sin duda me pronunciaría por la supremacía de las garantías individuales sobre las normas constitucionales orgánicas.

De acuerdo a la argumentación anterior, para que exista un conflicto entre normas constitucionales se requiere la concurrencia de dos elementos:

1. Que los textos de las normas en conflicto sugieran una laguna relevante, o incluso se contradigan entre sí, y

2. Que los valores que protegen sean jerarquizables bajo la égida del espíritu constituyente, en el siguiente orden: a) la supremacía de las conquistas sociales y populares sobre cualquier controversia, b) la protección del individuo frente al gobernante, c) la viabilidad orgánica del Estado mexicano y d) las normas de transición.

En el caso hipotético de que una norma orgánica estableciera un régimen atentatorio de alguna garantía individual consagrada en la misma Constitución, tendríamos que dejar de afirmar que la Constitución no puede tener contradicciones, porque si la fuente de la Ley tuviere un pequeño desajuste entre sus postulados, las leyes reglamentarias que emanaran de ellos se confrontarían, tal como la distancia de dos líneas paralelas que dejan de serlo por

un ángulo diminuto: al alejarse del origen, tarde o temprano se cruzarán.

La complejidad de la materia político electoral, sobre todo a raíz de la copiosa legislación electoral insertada en el texto constitucional, puede llegar a ocasionar contradicciones o leves confrontaciones entre normas de igual jerarquía. Podemos encontrar, con mayor o menor dificultad, normas que pudieran contener postulados contrarios y aplicabilidad jerarquizable en razón de la axiología jurídica; tal es el caso, a modo de ejemplo, de las siguientes:

Artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

*"Son prerrogativas del ciudadano:*

*"II.– Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;*

Según esta norma, es prerrogativa del ciudadano ser votado para todos los cargos de elección popular. Sin embargo, olvidando el Constituyente que en el artículo que otorga las prerrogativas al ciudadano no impuso restricción alguna, más adelante dispone:

Artículo 130, fracción d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

*"En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados."*

En la comparación de ambas normas, parecería que existe una confrontación directa. Sin embargo, el establecimiento de un régimen de excepción no significa la contradicción de un postulado, máxime cuando el derecho de un ciudadano está subordinado al interés superior del pueblo, quien ha manifestado en innumerables ocasiones y con los medios más variados su deseo de mantener al cura en el templo y al político en la plaza.

Ahora bien, si retomamos la primera norma transcrita y la confrontamos con todo el sistema normativo constitucional que establece como única vía de acceso al poder público la elección de candidatos postulados por partidos políticos, nos enfrentamos a la posibilidad de que, en efecto, pudiera existir una vulneración de los más elementales derechos políticos del ciudadano al poder ser votado sin estar legitimado, simultáneamente, para alcanzar el poder. El derecho más republicano del ciudadano queda

garantizado cuando en la papeleta electoral se inserta la frase: "Vote usted aquí por algún otro candidato que desee", pero semejante absurdo no significa que un *candidato independiente* tenga en realidad la posibilidad de acceder al poder. Para lograr esta hazaña, todos los candidatos de ideas independientes defraudan a un partido y a sus prosélitos cuando contienden con su estandarte mientras pretenden, una vez conquistada la victoria, presentar su renuncia. Es básico en toda democracia que los partidos políticos participen en la política, pero es antirrepublicano, partidocrático y monopolizador que sólo se pueda participar en la política productiva a través de los partidos políticos.

Es evidente que para dirimir una controversia de preceptos en la Constitución, exigentemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendría la posibilidad de interpretar, en ejercicio de su poder soberano, si dos normas encontradas deben entenderse en su justo medio. Sin embargo, llegar al grado de resolver el conflicto declarando la validez o invalidez de alguna norma constitucional, no puede competir a una autoridad constituida, por muy *soberana* que sea, en virtud de que esa soberanía no es más que un fragmento de poder soberano delegado por nuestra Constitución. Se requiere, pues, que la misma autoridad constituyente examine la norma constitucional defectuosa (en razón de la manipulación de la que ha sido objeto, o de su simple

pero peligrosa inadecuación con la gramática, la lógica o la técnica legislativa) a instancia de quien mejor conoce y más facultades tiene para interpretar el texto constitucional.

## **7.2. Un antecedente: el amparo *Camacho Solís***

Este político intentó recientemente una acción en vía de amparo, que de haber resultado procedente y, en su caso, fundada, hubiera sentado un precedente insólito en el orden jurídico nacional. Para ejemplificar la posibilidad de confrontación de normas constitucionales, a continuación se sintetiza el procedimiento.

El 28 de octubre de 1996 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por unanimidad, en sesión pública, ejercer la facultad de atracción para conocer el recurso de revisión hecho valer por Manuel Camacho en contra del acuerdo mediante el cual el Juez de Distrito desechó su demanda de amparo en contra del procedimiento legislativo que dio origen a las reformas constitucionales que prevén la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El acto reclamado fue el mencionado proceso legislativo, por estimar que no se observaron las exigencias que establece la

Constitución, violando en su perjuicio las garantías de legalidad y seguridad jurídica, así como la totalidad del estado de derecho.

El quid del agravio consistió, según el quejoso, en que la iniciativa de reforma constitucional fue firmada por algunos miembros del senado y presentada ante la Cámara de Diputados, lo que considera inconstitucional, entre otras cosas porque una iniciativa propuesta por senadores debe presentarse en su propia cámara; los consensos entre senadores y diputados se lograron fuera de sus respectivos recintos, violando los principios que regulan el proceso legislativo; y, finalmente, porque la iniciativa de reforma fue suscrita en forma simultánea por el Presidente de la República, los senadores y diputados, anulando el principio de división de poderes.

El Juez de Distrito estimó que debía desechar la demanda por notoriamente improcedente, en virtud de que los actos impugnados no estaban comprendidos en las hipótesis de procedencia que establecen la Constitución y la Ley de Amparo.

Con la correspondiente impugnación, Camacho Solís pidió la revisión de las actuaciones del Juez de Distrito, en el que señaló que el desechamiento no estuvo apegado a derecho. Fue aquí

cuando la Suprema Corte ejerció su facultad de atracción<sup>87</sup>, donde estimó que la problemática revestía características especiales en virtud de que se impugna el proceso de formación de una norma constitucional.

Es importante destacar que no se pretendía cuestionar el contenido material de la norma constitucional que le impidió registrarse como candidato a la jefatura del gobierno del Distrito Federal, sino los supuestos vicios de inconstitucionalidad en su proceso de creación. Sin embargo, en el texto de la demanda podrían encontrarse argumentos de ambas hipótesis, lo que hizo muy confusos los agravios planteados; de demandar el contenido de la norma constitucional el amparo hubiera sido notoriamente improcedente, y de demandar sólo por las irregularidades en el proceso de reforma constitucional, no hubiera podido acreditar su interés jurídico. Al demandar ambas cosas, el escrito inicial de demanda fue un verdadero cúmulo de improcedencias, en donde el quid del asunto consistía sólo en determinar cuál debía operar antes que las demás.

---

<sup>87</sup>El ejercicio de esta facultad procede cuando el órgano jurisdiccional estima que el asunto reviste características especiales, en función del acto reclamado, sus antecedentes o las garantías individuales que se consideran violadas. La Corte ejercerá esta facultad a petición del órgano jurisdiccional, por pedimento del ministerio público o de oficio en casos graves.

Sin embargo, para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien enfrentó la situación de una forma valiente y bien intencionada, la demanda no era tan notoriamente improcedente, en virtud de que el juicio de amparo existe para proteger al gobernado de las arbitrariedades de la autoridad, incluyendo de las que pudieran elevar a rango constitucional una atrocidad jurídica, por lo que optó por revocar la decisión del juez, otorgándole plena jurisdicción. Esto significa que el ejercicio de la facultad de atracción no implicó que al resolver el recurso de revisión se prejuzgara el fondo del asunto, toda vez que sólo estudió si el Juez de Distrito estuvo en lo correcto al desechar la demanda interpuesta, otorgándole plena jurisdicción para reconsiderar su desechamiento, e incluso autorizándolo para estudiar otras causales de improcedencia<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> Aunque, como se ha dicho, Camacho no pretendía reclamar el texto del artículo 122 constitucional, sino solamente el proceso de su reforma, el Juez de Distrito señaló que del análisis integral de la demanda se desprendió que se impugnó no sólo el procedimiento, sino el contenido de la reforma constitucional, basando en esto la declaratoria de improcedencia. De la misma manera, argumentó que el quejoso no tenía interés jurídico, lo cual tendría qué analizarse con cuidado: es improcedente el juicio de amparo cuando se trata de examinar normas políticas o electorales, pero no cuando el interés legítimo del quejoso pudiera tener contenido político (V.Gr. libertad de asociación, expresión, voto pasivo, etc.). Si la Suprema Corte hubiera considerado este asunto como no violatorio de garantías individuales hubiera confirmado el desechamiento, pues el juicio de amparo sirve más para proteger al gobernado que para vigilar procedimientos legislativos.

La demanda no se centró en la violación de derechos políticos (que sólo refiere en forma circunstancial) sino en el agravio directo que se le hizo a través de un procedimiento legislativo, según el quejoso, viciado desde su origen.

En el informe de la Secretaría de Gobernación, se dijo que *la iniciación de leyes es el ejercicio de un derecho no traducido en acto de autoridad, lo que provocaría la improcedencia*. En este sentido, habría qué preguntarnos si existe otra forma en que la autoridad se manifieste que no sea un acto jurídico, que si bien puede ser materialmente político, es formalmente administrativo. No se podría excitar a la Cámara de origen, si no se es una autoridad competente, capaz de emitir un acto jurídico, que trae consecuencias necesarias y exigibles, llamado *iniciativa*. De esta forma, si no se puede interponer un amparo contra el ejercicio inmoderado y violatorio de garantías de una facultad, en este caso el de la iniciativa, tampoco se podría interponer contra una expropiación o un auto de formal prisión. El *quid* del asunto radica en que el ejercicio de esa facultad es perfectamente constitucional, y al mismo tiempo no puede violar garantías individuales.

Por otro lado, el quejoso reclamó el ejercicio conjunto y confuso de la facultad de iniciativa, supuestamente atentatorio de la división de poderes, a lo que se le repuso, ignorando la litis, que la única limitación en este tema es que en materia fiscal la Cámara de origen ha de ser la de Diputados. Lo correcto, a mi juicio, pudo ser el contestar que, si bien la iniciativa corresponde al presidente o a miembros de las cámaras, no existe razón para que el ejercicio triple y simultáneo de esa facultad anule cada una de las supuestas tres iniciativas. Dentro de los efectos jurídicos que trae el ejercicio de la iniciativa está la discusión del proyecto, pero no la anulación de otra iniciativa. En todo caso, si es sólo una autoridad la que puede ejercer la facultad de iniciar una ley, el ejercicio de las otras dos no tendría por qué ser tomado en cuenta y surtiría plenos efectos una de las tres. Así, finalmente la discusión que se entablara para determinar si fueron los senadores, los diputados o el Presidente de la República quienes iniciaron la reforma, sería absolutamente estéril para los efectos del amparo interpuesto y la reforma constitucional quedaría firme. De cualquier manera, si un diputado no puede ir a la Cámara de Senadores a interponer su iniciativa; quizá ese acto no tenga validez. El presidente puede ser un *refrendador de honor*. Subsiste, pues, la iniciativa de los senadores.

El ejercicio conjunto de facultades constitucionales no debe entenderse como confusión de poderes. Tan no hubo confusión, que si se anularan dos ejercicios la iniciativa persistiría al ser circunstancial la presentación

El Juez de Distrito volvió a tomar el asunto; pero dado que la propia Ley de Amparo lo obligaba a estudiar las causas de improcedencia antes de estudiar el fondo del asunto, se concretó a declarar nuevamente improcedente la demanda, en virtud de que la posible violación de garantías era de naturaleza irreparable.

Con ello, el juez dejó a todos insatisfechos, pero no hizo más que obrar conforme a Derecho.

¿Realmente se causó un agravio? ¿Realmente se revistió con un oropel de constitucionalidad una disposición que adoleció de generalidad y de abstracción para volverla inatacable? Como pretendió el quejoso, ¿se elevó a rango constitucional una norma violatoria de garantías? ¿Se violentaron sus derechos políticos? En su caso, ¿esa violación de garantías o de derechos políticos podrá

---

conjunta; además, no es determinante para la afectación del bien supuestamente tutelado. La autonomía de los poderes de la Unión significa independencia entre ellos, y es precisamente esa la razón por la que ejercieron la iniciativa en forma conjunta, no subordinada. Por la independencia de los poderes, el ejecutivo no puede obligar al legislativo a obrar de determinada forma; pero no hay razón suficiente para que no puedan obrar conjuntamente cuando desean celebrar un pacto por la democracia.

Habría que estudiar a fondo si la Corte, al disponer que no se puede elevar una norma a jerarquía constitucional sin posibilidad de defensa, se refería al contenido de la norma o al procedimiento de su creación. Pero cualquiera que haya sido el sentido, reservó al Juez de Distrito plena jurisdicción para determinarlo.

subsistir en el texto constitucional? Y si esto fuere así, ¿la Suprema Corte podría resolver la controversia como autoridad constituida? O quizá, ¿no correspondería enmendar el error al propio Constituyente?

### **7.3. Una salida digna**

Debe otorgarse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la posibilidad de iniciar una reforma constitucional ante el Constituyente Permanente, en virtud de que sólo ella, en la teoría y en la práctica, interpreta y conoce mejor las necesidades del texto fundamental. Esto, en virtud de que no existe medio alguno mediante el cual el pueblo pueda defenderse de la elevación coyuntural o innecesaria de una norma a jerarquía constitucional, pues si bien los actos de la reforma constitucional son revisables mediante el juicio de amparo, como ya lo ha dispuesto la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria comentada líneas arriba, tal juicio no es más que un posible verificador de procedimientos constitucionales en la confección de la reforma, y no un supervisor de su contenido.

Si bien para que una norma pueda tener jerarquía constitucional debe estar confeccionada de acuerdo a los

procedimientos que ella misma establece, tal integración no puede ser calificada sino mediante el juicio de amparo, natural supervisor de la supremacía constitucional. Luego entonces, la calificación que hiciera un juicio de amparo respecto de un procedimiento de reforma constitucional debería calificar legítimamente a ésta, y por tanto declarar su validez o invalidez. Sin embargo, resultaría en una gran inseguridad jurídica el que todas las reformas constitucionales tuvieran que ventilarse a través de múltiples juicios de amparo antes de que *causaran estado*, lo que sin duda atentaría contra el principio de la supremacía de la Constitución y de su sistema de reformas.

El juicio de amparo y los demás medios jurisdiccionales de control de la constitucionalidad de las leyes están previstos por la Constitución y reglamentados por las autoridades constituidas sólo para conocer de la constitucionalidad de las leyes secundarias; no obstante, las normas fundamentales pueden caer en contradicción entre sí, sin estar de ello exenta la materia constitucional-electoral. De esta forma, si para ventilar este tipo de contradicciones no podemos utilizar el juicio de amparo por las razones mencionadas, debemos permitir la erección de un sistema de control constitucional de mayor alcance o, al menos, permitir a quien conoce la Constitución dar seguimiento legítimo a su procedimiento de reforma. Lo importante es que, finalmente, el Constituyente oiga a los especialistas y libere a nuestra Carta

Magna de sus impurezas, producto del abuso en la inserción de normas reglamentarias en su texto, de las incontables enmendaduras a la que ha sido sometida y de la falta de técnica legislativa y dominio del lenguaje de los constituyentes originarios o permanentes.

La Suprema Corte de Justicia es un poder de la Federación, no tanto por administrar la justicia (lo que en todo caso es la facultad de distribuir un trabajo), sino más bien porque tiene la facultad de interpretar el texto constitucional. Sin embargo, cuando dos normas se oponen francamente entre sí, una interpretación que las reconciliara no podría mas que ser retórica y sofista, a la que nuestra Corte no debe estar expuesta ni obligada a efectuar. Por ello, como natural derivación de su trabajo de interpretación constitucional (del cual puede concluir válidamente que una norma constitucional es en alguna forma contradictoria con otra) y en virtud de que es ella quien mejor conoce los defectos de la Constitución, no sería tan impensable otorgarle la facultad de excitar al Constituyente Permanente para que modifique el texto fundamental<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup>El objeto inicial de este apartado era demostrar la necesidad de creación de un Tribunal, no *creado por*, sino *parte del* Constituyente Permanente (integrado por el pleno de la Corte, senadores y diputados federales y locales, erigidos en una fracción jurisdiccional *ex profeso* del Constituyente, aplicador no de otra ley más que la de la lógica del espíritu constitucional, a

#### 7.4. Ampliación de la propuesta del ministro Castro y Castro

Don Juventino V. Castro y Castro, ha propuesto que nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación goce de la facultad de iniciar leyes en el Congreso de la Unión, en la materia que sea de su competencia<sup>90</sup>.

A continuación se realizan algunos comentarios a esta interesante propuesta, haciendo votos desde ahora para que la

---

instancia de las representaciones populares adecuadas) cuyas funciones garantizaran la supremacía de la razón jurídica en el texto de la norma fundamental: de esta forma se abriría un control constitucional de mayor alcance integrado *ad causam*, es decir, únicamente cuando existiera una controversia entre normas de jerarquía constitucional, previa *declaratoria de procedencia* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a quien correspondería convocar la instalación de este Tribunal.

Sin embargo, ha resultado prácticamente imposible sostener la viabilidad de un proceso de reforma constitucional, a partir de la *declaratoria de procedencia*, convocatoria de instalación extraordinaria y directa participación de un órgano jurisdiccional—constituido y no legislativo—constituyente. Por ello, la propuesta se limita ahora únicamente a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda excitar al órgano legislativo—constituyente, en virtud de que es ella quien mejor conoce las necesidades de adecuación a la lógica, a la gramática o al espíritu constitucional que presenta el texto de la norma suprema.

Ya Kelsen consideró que los efectos de las sentencias de un Tribunal Constitucional son los de la *legislación negativa*, pero en este caso resulta insostenible que un órgano jurisdiccional se erija en órgano legislativo, es decir, en términos kelsenianos, en *legislador positivo*, máxime si se trata, además, de un legislador constituyente.

<sup>90</sup> *Op Cit.* "Dos Trancos en la Vida Constitucional de México".

iniciativa que sobre este asunto ya se discute en el Congreso de la Unión no tenga cabida en nuestro orden jurídico nacional.

<b>PROPUESTA J.V.C.C.</b>	<b>COMENTARIOS</b>
<p>El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podría tener la facultad de iniciativa ante el Congreso de la Unión, a fin de que pudiera intervenir en la creación de su ley orgánica y otras leyes relacionadas con su función.</p>	<p>No es lógico que quien inicia una ley sea al mismo tiempo la última instancia de control constitucional sobre la misma.</p> <p>Para eliminar la posibilidad de que sean <i>juez y parte</i>, podría corresponder esta facultad sólo al Presidente de la Corte, a fin de que la constitucionalidad de la ley que originara fuera revisable por el pleno.</p>
<p>Si cualquier otro poder iniciara reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, tendría que ser consultado el pleno (oficiosamente y no por cortesía del Congreso), a fin de que se constate el ajuste del proyecto a la jurisprudencia obligatoria.</p>	<p>La consulta obligatoria, y la correlativa obligación de glosar un proyecto, podría ocasionar que la Corte suspendiera indefinidamente la presentación de una iniciativa.</p> <p>Adicionalmente, podría interpretarse que los comentarios de la Corte son en alguna medida vinculatorios e, incluso, fundamentar demandas de amparo en una glosa no respetada.</p> <p>Sin embargo, una buena reglamentación haría viable esta propuesta.</p>

<p>Casi todos los tribunales superiores de los Estados gozan de facultades similares en asuntos que conciernen <i>estrictamente a sus intereses</i>.</p> <p>No existe razón para que la Corte no sea consultada en los mismos tipos de asuntos.</p>	<p>Los <i>intereses</i> de la Corte pueden variar entre solamente su propia ley orgánica, o alcanzar la ley de defensoría de oficio, el control del sistema de barras y litigantes, e incluso de todas las leyes federales adjetivas.</p> <p>En caso de una controversia sobre los alcances de esta facultad, tendría que ser la propia Corte, como natural interpretadora de la Constitución, quien decidiera libremente <i>cuáles</i> son sus intereses.</p>
<p>Las leyes que resultarían de las iniciativas de la Corte serían emitidas por el Congreso de la Unión (quien puede incluso modificarlas radicalmente). Por ello, no hay riesgo de que la Corte se convierta en <i>juez y parte</i>.</p>	<p>Concediendo que el Congreso de la Unión modificara la iniciativa, podría surgir la tensa situación de que se fundamentara una acción de inconstitucionalidad en el texto del proyecto original (el proyecto <i>constitucional per se</i>), lo que podría dar a los promoventes la seguridad de contar con el fallo de la Corte.</p>
<p>Las leyes que podría iniciar la Corte serían limitadas y restringidas, para evitar un conflicto sobre constitucionalidad.</p>	<p>No es problema conquistar la facultad. Lo delicado del asunto es que conseguir que la facultad se amplíe es una mera cuestión de interpretación del texto constitucional.</p>

<p>La Corte es la aplicadora de la Ley Orgánica, por lo que conoce sus alcances y defectos. Al menos, debe ser escuchada obligatoriamente, y no por concesión o buena voluntad de los legisladores.</p>	<p>La función de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es aplicar la Constitución y la Ley a los casos particulares, justamente en la medida, forma y términos que dispone el Constituyente o, en su caso, el Congreso de la Unión, también por mandato constitucional.</p> <p>La glosa obligada del proyecto puede traer legitimidad a la ley que la respetó, y carecer de ella si en algo no se ajusta, lo que se traduciría en un serio problema de autoridad.</p>
<p>Es necesario un equilibrio entre los poderes constitucionales. La Corte se ve subordinada a ellos si no se le toma en cuenta para desarrollar la ley que la hace funcionar.</p>	<p>El poder soberano de la Corte radica en su facultad para interpretar la Constitución, pero es la Constitución misma quien la subordina, no el Congreso General <i>per se</i>.</p> <p>No hay equilibrio republicano si quien interpreta, inicia. Llevaría una enorme ventaja sobre el Ejecutivo y el Legislativo.</p> <p>Sin embargo, la opinión de la Corte sería sumamente enriquecedora en todo proceso legislativo.</p>

La *materia restringida* o la materia de la competencia sobre la cual la Corte podría ejercer facultad de iniciativa estaría determinada necesariamente en el texto constitucional. Ahora bien, si la Suprema Corte de Justicia es la máxima interpretadora del texto constitucional, resultaría finalmente que en su libre decisión quedaría el determinar qué debe entenderse por la *materia restringida de la Suprema Corte*. Así, los ministros que ocupen el pleno en un futuro, podrían declarar de "competencia de la Corte" la iniciativa de todas las leyes procesales federales o, ¿por qué no?, también de las que sirven de su fundamento sustantivo.

Independientemente de lo anterior, esta propuesta ha suscitado un debate sobre la *constitucionalidad automática* de una ley iniciada por el pleno de la Corte, la cual podría redundar en un perjuicio para nuestro Estado de Derecho. Es claro que la ley que resultara sería emitida por otro poder, y por tanto revisable mediante los mecanismos jurisdiccionales típicos de control constitucional; sin embargo, de aprobarse la iniciativa tal y como la propusiera la Corte, entendiendo que ya fue considerado previamente constitucional, nadie en su sano juicio podría tener la esperanza de que el máximo tribunal declarara posteriormente la inconstitucionalidad de la ley que resultara si el órgano legislativo no le hubiere hecho cambios substanciales al proyecto.

De esta forma, el juicio de amparo, en honor a su individualidad, podría tener cierta eficacia; pero la interposición de la acción de inconstitucionalidad sería definitivamente ociosa.

Tal situación posiblemente se normalizaría si se le otorgara la facultad de iniciativa exclusivamente al Presidente de la Corte, a fin de que en caso de que se controvirtiera su constitucionalidad, fuera el Pleno de ministros el que la calificara; de igual forma que el pleno puede revisar los acuerdos que emite su presidente.

La principal atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la de interpretar la Constitución, y junto a eso la simple administración de la justicia se torna en la distribución de un trabajo especializado. De nuestro máximo Tribunal depende la integridad y la supremacía constitucional, y no debemos abusar de ella al darle un trato de simple supervisora o agente de legalidad. En otras palabras, la Corte vela porque las leyes se ajusten al texto supremo mediante las facultades que éste mismo le otorga, sin que tenga qué verse en la necesidad de iniciarlas ante un órgano legislativo.

No obstante, el conocimiento y estudio que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene y ha realizado de nuestro texto fundamental supera en mucho los que pudiera tener cualquier otro poder, por lo que la posibilidad de que iniciara ante el

Constituyente Permanente las reformas constitucionales que considere necesarias, con base en el estudio y ventilación de los casos particulares que conoce, sería mucho más benéfico para el país y más adecuado para sus atribuciones e investidura, que la simple facultad de iniciar leyes secundarias.

En síntesis, lo que hace realmente más viable que la Corte inicie reformas constitucionales a que inicie leyes reglamentarias es que la Constitución no puede ser revisada en su *constitucionalidad*; las leyes reglamentarias, sí; lo que convertiría a nuestro máximo Tribunal en juez y parte. Con la iniciativa de reforma constitucional esto no sucedería, pues la Constitución Política no puede ser inconstitucional –volvemos al debate–; y si lo fuera, es justamente lo que se pretendería evitar con este nuevo mecanismo.

Otra cuestión digna de reflexionar antes de llevar a cabo esta propuesta consiste en el hecho de que en el proceso legislativo participan los funcionarios electivos (al menos en toda democracia que se respete), y al ser la Corte un órgano técnico cuyos miembros fueron designados precisamente por esos mismos funcionarios, parecería que se estuviera delegando la voluntad popular al permitirle a los ministros participar en dicho proceso.

Sin embargo, como se señaló en alguna otra ocasión, la democracia es una eficaz forma de gobierno, no porque sea ontológicamente buena, sino porque hasta ahora no se ha encontrado una mejor.

### **8. Propuesta de creación de excepciones al control constitucional sugerido**

Es claro que la Constitución es la forma de vida de un pueblo, y que es éste quien goza de la facultad exclusiva de determinársela, por sí solo o a través de sus representantes.

En el caso de la representación popular, ésta conlleva los riesgos propios de toda triangulación. Nadie, sino el mismo pueblo, puede desconocer o avalar los actos de esos representantes y subsanar los errores de la representación irresponsable, o, en todo caso, ejercer sus facultades legislativas en forma directa.

Estas formas de participación ciudadana conforman lo que conocemos como "democracia semidirecta", definida por Carlos Fayt como la forma de gobierno que posibilita la participación directa del pueblo en el proceso de formulación de decisiones del

poder del Estado<sup>91</sup>. Con ella se consagra el derecho del pueblo a intervenir en la actividad constitucional, legislativa y administrativa de los representantes u órganos del poder en el estado, o bien en su sustitución extraordinaria (lo que roza el concepto de democracia directa).

### **8.1. El plebiscito y el referendo popular**

Ningún mecanismo de control constitucional deberá proceder contra normas o actos que el propio pueblo realice como agente constituyente directo, es decir, manifestando su opinión política en plebiscito nacional sobre asuntos que la requieran por la gran responsabilidad que entrañen, eximiendo simultáneamente del costo político a las autoridades constituidas, cuando éstas tengan las facultades, o sencillamente disponiendo sobre lo que esas autoridades constitucionalmente no pueden decidir.

Para Carlos Fayt, el plebiscito es "el derecho reconocido al cuerpo electoral para intervenir en la ratificación o aprobación de un acto esencialmente político de naturaleza constitucional... y se confunde institucionalmente con el referéndum (*sic*)"<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup>Fayt, Carlos S. "Derecho Político", Depalma, Argentina, 1985, t.1, p.373.

<sup>92</sup>*Op Cit.* p.376. Esta lamentable confusión ha quedado inserta en el Estatuto

Este proceso podría proceder, por ejemplo, para decidir sobre la disposición del territorio nacional, la modificación de la forma de gobierno, del retiro del mandato a sus representantes (como órgano legislativo)<sup>93</sup> y consecuente desconocimiento de sus actos, de la negociación inmediata con civiles armados habiendo disposición constitucional en contrario<sup>94</sup>, o de otros asuntos de relevancia política extrema.

---

de Gobierno del Distrito Federal, y ha sido sumamente cotizada en las declaraciones del gobierno capitalino.

<sup>93</sup>Lo que existe como una institución diversa de democracia semidirecta. Sin embargo, un asunto tan relevante debe ventilarse en plebiscito, por la suma trascendencia que implica, mientras que la *revocación popular*, tratada más adelante, debe utilizarse en forma aislada sobre algún funcionario electivo en particular.

<sup>94</sup>Según el artículo 9º constitucional, "*ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar*", y deliberar es un indispensable requisito para que un ejército clandestino fije una postura y negocie con el gobierno. Por ello, el Gobierno Federal y los cuerpos representativos que lo pretenden, están imposibilitados constitucionalmente para *pactar* con la guerrilla y, mientras esta aberración persista, la paz obtenida no podrá ser tan "digna" como se pretende. En estricto apego al 9º constitucional, ningún acuerdo celebrado con la guerrilla puede tener validez —por más *solemne* que sea su confección o bien intencionados sus objetivos—, mucho menos si es éste de carácter político, que, de concretarse, su aplicación sería no solamente inconstitucional y antirrepublicana, sino también una deleznable forma de degenerar nuestras instituciones y de suprimir todo nuestro potencial de gobierno.

Adicionalmente, aún cuando dichos *acuerdos* fueran constitucionales, resulta monstruoso que por la presión de unos cuantos irreconocibles inconformes —pues en todo caso sólo ellos, en lo individual y sólo si depusieran las armas, tendrían el derecho de petición ante el gobierno—, México tenga que regresar al cacicazgo, a la comuna y a la ignorancia de la lengua española, todo lo cual redundará en su perjuicio, no sólo por el daño irreversible que traerá a sus instituciones, sino también por el ridículo

El plebiscito podría ser convocado por dos de los tres poderes de la Unión (a fin de que no se presente un abuso demagógico de la figura, como fue el caso de Napoleón, Hitler y Mussolini), a través del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República o el Congreso de la Unión, y, en el caso federal, con el consentimiento de la mayoría de las legislaturas locales. Consistiría en el sometimiento de un asunto concreto, sumamente trascendente y de carácter exclusivamente político, a la voluntad popular. Sus resultados serían inatacables y derogatorios de las disposiciones constitucionales y legales que se opusieran a él, por lo que el plebiscito sería sólo concebible como una forma más de modificar a la Constitución.

Por tratarse de una necesaria reforma constitucional, el resultado del plebiscito sólo deberá ser vinculatorio cuando provenga de la mayoría calificada de la totalidad de los ciudadanos mexicanos, y no sólo de la de los que acudan a él.

El resultado del plebiscito no podría ser sometido a control constitucional alguno.

---

internacional al que se verá expuesto. Mientras no comprendamos que el problema indígena no es el problema del grupo rebelde, ni que ambos problemas deben combatirse con diferentes medios, no lograremos que nuestras instituciones sobrevivan a la etapa que hasta hoy afrontamos con una gran irresponsabilidad histórica.

Ahora bien, este no sería el caso del referendo popular, o indebidamente llamado *referéndum*, (indebidamente, por la simple analogía de que no llamamos al plebiscito "*plebiscitum*") que consiste en otra forma de democracia semidirecta en la que el pueblo puede manifestarse sobre asuntos legales o administrativos. Esto es, el *referéndum* refrenda o autoriza la promulgación de una ley o acto administrativo, previamente confeccionado por la autoridad competente, quien somete a la superioridad popular el inicio de sus efectos.

Para Fayt<sup>95</sup> el referendo popular es el "derecho del pueblo para intervenir directamente en la formulación y sanción de las leyes o en alguna de las etapas del proceso de su formulación y sanción, tanto en el orden constitucional y legislativo como en el administrativo".

Fayt cae en la misma confusión que advirtió como riesgosa cuando habló del plebiscito, al pretender que el referendo es procedente para modificaciones constitucionales. Si el plebiscito existe como una medida de democracia semidirecta idónea para las cuestiones políticas y constitucionales, el referendo no puede ser procedente en esa materia al tratarse de una simple etapa del procedimiento legislativo ordinario.

---

<sup>95</sup>*Ibidem.* p.373.

En todo caso, este autor debió aclarar que la intervención del pueblo en los procedimientos de reforma constitucional mediante el refrendo, deberá limitarse a una participación reducida como simple *autorizador* de la dinámica legislativa que por sí mismo el constituyente puede hacer libremente. En este caso, la participación del pueblo no serviría para modificar instituciones políticas, sino para apoyar moralmente al constituyente en un asunto que éste considere relevante.

Sería interesante analizar la posibilidad de que el pueblo, erigido en legislador y no en Constituyente, pudiera darse por sí mismo alguna de sus leyes secundarias más delicadas a propuesta de sus representantes o del Presidente de la República, a fin de que esté en posibilidades de emitir su parecer sobre los beneficios directos que le traerá la ley propuesta, adoptando la responsabilidad por sí mismo y eximiendo del costo político a las autoridades federales o estatales.

Salvo las cuestiones de carácter tributario (pues resultaría obvia la preferencia ciudadana), esta figura podría proceder para la inclusión de la pena capital en el código penal, la despenalización de la posesión de drogas estupefacientes no medicinales<sup>96</sup>, la despenalización del aborto y la eutanasia pasiva,

---

<sup>96</sup>Dicho sea de paso, si el Estado produjera (con un costo de operación

la permisión del *matrimonio* homosexual, la reglamentación sobre la manipulación genética y sus derivados, la instalación de zonas de tolerancia, así como de otros muchos asuntos que entrañan un debate intenso, al que la sola manifestación de la voluntad popular daría fulminante terminación.

El control constitucional que podría establecerse sobre las leyes y actos que aprobara un referendo popular podría ser el mismo que procede sobre las leyes convencionales (juicio de amparo y acción de inconstitucionalidad), en virtud de que el pueblo obraría como legislador federal o local y no como constituyente.

Ya en algunos Estado de la República se ha institucionalizado esta figura, como es el caso de San Luis Potosí, que en su reciente Constitución establece:

*"Artículo 38.- El Referéndum y el Plebiscito son instrumentos de consulta popular para decidir los actos de gobierno que determine la ley.*

---

mínimo) y distribuyera las drogas básicas a las personas que se les compruebe adicción mediante el correspondiente trabajo social y tratamiento de rehabilitación, eliminaría toda posibilidad de lucro en el narcotráfico, convirtiéndolo de un severo problema de seguridad nacional, en otro mucho menos grave de presupuesto público. Por el bien de México, ojalá que la iniciativa que hoy se discute en el Congreso de la Unión sea mejorada y aprobada.

*"El Gobernador del Estado podrá someter, a través del organismo que la ley establezca para tal efecto, a referéndum total o parcial de los ciudadanos potosinos, las reformas a la legislación estatal en materias trascendentales o de especial interés para la vida en común, excepto las de carácter tributario o fiscal, así como las reformas a la Constitución del Estado y a las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*"Los ciudadanos de la entidad podrán solicitar a dicho organismo que someta a referéndum total o parcial las reformas legislativas en los términos del párrafo anterior.*

*"La ley establecerá las materias, requisitos, alcances, términos y procedimientos a que se sujetará el referéndum. El organismo resolverá con base en la trascendencia de la materia y en el cumplimiento de los requisitos que establezca la ley sobre la procedencia del mismo.*

*"Artículo 39.- El Gobernador del Estado, mediante plebiscito y a través del organismo que la ley establezca, podrá someter a consulta de los ciudadanos potosinos los actos que pretenda llevar a cabo y los convenios que proyecte celebrar con organismos públicos o privados.*

*"En los mismos términos, el Congreso del Estado podrá llevar a cabo el plebiscito respecto de los actos que pretenda efectuar con relación a la formación, supresión o fusión de municipios.*

*"Los ayuntamientos, en las medidas condiciones, podrán solicitar al organismo que la ley señale, que someta a plebiscito de los ciudadanos de sus respectivos municipios los actos que pretendan efectuar, así como los convenios que tengan programado celebrar con otros municipios, entidades o particulares.*

*"Los ciudadanos del Estado podrán solicitar que el organismo competente lleve a cabo el plebiscito respecto de los actos que el Ejecutivo del Estado o los Ayuntamientos vayan a ejecutar.*

*"El plebiscito sólo procederá cuando se trate de actos trascendentales o de especial interés para la vida en común.*

*"La ley establecerá las materias, requisitos, alcances, términos y procedimientos para llevarlo a cabo."*

Valdría la pena considerar este texto local, con las debidas mejoras en lo relativo a la confusión que hace sobre las características de ambas figuras de democracia semidirecta y en la delegación desmedida de facultades al legislador secundario, para adecuarlo a las necesidades de la Federación.

Cabe destacar que no proceden en esta Constitución los mecanismos de democracia semidirecta en materia tributaria, por el alto riesgo que implica para el Estado y su administración pública una pronunciación popular sobre una baja irresponsable de los impuestos.

## **9. Algunas propuestas en materia electoral general**

Valga la oportunidad para realizar otras propuestas que, sin estar directamente relacionadas con los mecanismos de control jurisdiccional de la constitucionalidad de leyes y actos electorales, aún hace antesala su inserción a la Constitución General.

### **9.1. La iniciativa popular**

En la democracia semidirecta, la iniciativa popular es el sometimiento que hace una parte del pueblo de un proyecto de ley ante sus representantes, con objeto de que éstos lo discutan y, en su caso, lo promulguen.

Héctor Orlandi da a la iniciativa popular el concepto general de "el derecho de una fracción del cuerpo electoral de provocar una decisión popular y de proponer mociones y proyectos de leyes a los órganos estatales, eventualmente ratificados por el pueblo"<sup>97</sup>, dando trato al referendo popular como variante de la iniciativa popular. Sin embargo, es más lógico pensar que toda iniciativa popular, necesariamente parcial por la escasa representatividad que tiene, pueda ser sometida a referendo por la

---

<sup>97</sup>Orlandi, Héctor Rodolfo. *"Formas semidirectas de democracia"*, en la

totalidad de la población, de la misma manera que no es igual la presentación de una iniciativa por un diputado a su cámara, que la aprobación de la misma por 300 Diputados. De esta forma, las dos instituciones quedan claramente diferenciadas entre sí, sin que una implique a la otra.

La logística de este procedimiento no tiene por qué ser complicada. Con el sólo anuncio que haga la autoridad electoral de que ha registrado un proyecto de iniciativa popular a instancia de alguna universidad, de un sindicato, de una cámara industrial, o de alguna otra institución con poder real de convocatoria, y de que ha comenzado el periodo de recaudación de firmas en casillas permanentes para iniciar la ley (con estricto control del padrón electoral) bastaría para que, previa fijación de un plazo razonable, se reuniera el número de votos legalmente requeridos para integrar la iniciativa; este número podría ser el 0.33% de la población afectada por la ley, de tal manera que para iniciar una ley federal se requieran 300,000 firmas, número que equivale a la representatividad popular de un diputado de mayoría. En cuanto a las leyes locales, podría establecerse una integración análoga, y lo ideal sería que los habitantes del Distrito Federal, en su momento, pudieran iniciar algunas de sus normas civiles y penales.

Una vez interpuesta ante la autoridad legislativa que represente a la ciudadanía (Cámara de Diputados), el procedimiento de creación de la ley podría ser el usual, tomando a dicha cámara como de origen. Asimismo, los mecanismos que controlaran la constitucionalidad de la ley que resultara serían los usuales.

## **9.2. La candidatura independiente**

Como se mencionó en el apartado 7.1., no existe razón suficiente que impida al ciudadano postular su candidatura a un puesto de elección popular sin la necesaria intervención de un partido político.

Si un ciudadano demuestra (quizá a través de la reunión de firmas o en sus antecedentes político-electorales) tener la capacidad de convocatoria suficiente que lo convierta en un contendiente relevante en las elecciones, la autoridad administrativa electoral debe otorgarle el registro como candidato y, por consecuencia y en beneficio de la República, permitirle contender. Esto, porque existen sin duda personalidades en el mundo de la política que tendrían mucho más éxito de competir sin partido y con plataforma propia en las elecciones que los candidatos de partidos sin presencia política relevante.

Como se ha dicho en otra ocasión, el derecho político de ser votado se *reconoce* cuando en la papeleta electoral se inserta la frase: "Vote usted aquí por algún otro ciudadano", pero ello no significa que ese *candidato independiente* tenga en realidad la posibilidad de acceder al poder. Para lograrlo, los candidatos de ideas independientes se afilian fraudulentamente a un partido y, una vez conquistado el triunfo en las elecciones, presentan su renuncia. Es fundamental en toda democracia que los partidos políticos participen en la política, pero es cuestionable que sólo se pueda participar en la política productiva a través de los partidos políticos.

Permitir que un candidato de partido político renuncie a él una vez elegido, es permitir una traición y un fraude a la voluntad del pueblo y a las arcas públicas. Este absurdo debe terminar, o bien prohibiendo la renuncia durante el encargo (lo cual sería dictatorial, pues la filiación política es una cara libertad ciudadana) o bien permitiendo desde un inicio la candidatura independiente. Mientras la Constitución y la Ley permanezcan en su estado actual, seguirán existiendo fraudes sistemáticos a sus postulados.

### **9.3. La segunda vuelta**

Otra de las más grandes injusticias de nuestro sistema electoral, es que el pueblo tenga que aceptar ser gobernado por el candidato preferido por una minoría mayoritaria.

Independientemente de cuál sea nuestra preferencia partidista, no debe causarnos más que orgullo cívico que un candidato sea elegido por la mayoría ciudadana. En el reciente caso de la elección del primer jefe del gobierno del Distrito Federal, por un escaso margen el ingeniero Cárdenas hubiera conseguido la mayoría absoluta. Sin embargo, casos como éste son tremendamente raros en nuestra plural realidad política.

Es necesario que en los casos en que ningún partido obtenga la mayoría absoluta en la elección de titulares de los poderes ejecutivos federal y locales sea convocada una segunda vuelta de elecciones, a fin de que el pueblo decida entre los dos candidatos que gocen de mayor apoyo popular.

La logística requerida para la segunda vuelta es mínima en comparación con lo que requirió sensibilizar a la población de la importancia de su participación. La realización de nuevas elecciones unos cuantos días después de las primeras, sería viable casi por inercia.

No podemos suplir la voluntad popular con cálculos matemáticos tendenciosos. Si en una elección federal para Presidente de la República obtienen el 35% un partido de izquierda, el 33% un partido de centro derecha y el 32% un partido de derecha, en nuestro sistema actual obtendría el triunfo el partido de izquierda, mientras que el 65% de la población no desearía un gobierno de esa naturaleza. Una segunda vuelta le daría el triunfo, muy probablemente, al partido de centro derecha, con lo que la verdadera mayoría quedaría suficientemente satisfecha. Los partidos políticos que se oponen a esta ya reiterada propuesta utilizan sofismas que pretenden justificar y mantener sus triunfos electorales, los cuales la mayoría de las veces carecen de legitimación política. Por ello, de entrada, se les debe tener como oportunistas y antidemocráticos.

La segunda vuelta deberá proceder sólo para los titulares de los poderes ejecutivos, en virtud de que las diputaciones y senadurías cuentan con un sistema adecuado de representación proporcional.

#### **9.4. Elección directa de los ministros de la Corte, el Procurador General y el *Contralor General de la República***

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, única institución republicana que aún conserva el reducto monárquico "Corte" es definitivamente quien, con su permanencia institucional, da estabilidad a la República y supremacía a su Constitución.

Valdría la pena considerar que, al igual que algunos países civilizados del mundo, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fueran elegidos popularmente, en forma escalonada, de entre una lista de tres candidatos por asiento que autorizara el pleno de ministros y el Consejo de la Judicatura Federal, respetando en todo momento los principios básicos de la carrera judicial, el honor y la probidad en el trabajo y la honestidad moral e intelectual.

Someter a un candidato a ministro a la realización de una campaña electoral es algo ciertamente indeseable, pero es un costo bajo si se compara con la legitimidad que conquista el máximo Tribunal de la Nación.

Podrían aprovecharse las elecciones federales trienales para elegir dos ministros de la Corte que sustituyan a los salientes, permitiendo una renovación paulatina y sin altibajos dañinos.

No cabe duda que aún nuestro país no está del todo preparado para elegir a sus jueces, pero también es cierto que esta idea se ha arraigado tanto en algunos de nuestros más importantes humanistas, que se corre el riesgo de hacer de ella un tabú que jamás permitirá que nuestro pueblo alcance la mayoría de edad. Enriquece mucho más a un país dejar que el pueblo aprenda de sus errores, a nunca permitir que los cometa bajo la égida de la dictadura.

Asimismo, el Procurador General de la República, abogado de la sociedad, debe ser elegido directamente por su defendida, así como el abogado del gobierno es elegido por el Presidente de la República.

En los Estados Unidos, el Abogado General es elegido por el pueblo –por sus *electores*–, con las consiguientes ventajas de legitimidad y libertad para obrar, aún en contra de los intereses de la cúpula gubernamental, en beneficio de sus mandantes.

Podría establecerse la *revocación popular* para este funcionario, además de permitir que el Senado de la República lo remueva libremente, previendo los procedimientos idóneos para su sustitución inmediata y mediata.

De la misma manera, el Contralor General<sup>98</sup> debe ser un guardián del patrimonio de la Nación, independizado técnicamente del poder a cuyo cargo está el ejercicio del gasto, y por lo tanto elegido en los mismos términos que se proponen para el Procurador.

Paralelamente, si nos cuestionáramos la naturaleza jurídica de otros organismos técnicamente independientes, no nos resultaría tan radical el que los funcionarios que los presiden, quizá el Gobernador del Banco de México, el presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral o el mismo *Ombudsman*, también fueran elegidos directamente por el pueblo.

No hay duda de que estas instituciones aún están lejos de llegar a la realidad mexicana, en parte por culpa de muchos años de atrofia cultural y de apatía política. De cualquier manera, una propuesta de mejoramiento nunca es prematura.

---

<sup>98</sup> Quien podría substituir al actual Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, separándose definitivamente de la Administración Pública, a fin de que supervise con auténtica libertad la administración de los recursos públicos.

### 9.5. La revocación popular

Si bien existen los mecanismos constitucionales para destituir a un representante popular, no es el pueblo quien puede tomar la decisión, sino sus representantes. Esto resulta en cierta forma injusto, en tanto que es el pueblo quien directamente concede la representación y, como en cualquier mandato civil, debe ser el propio mandante quien lo revoque a su antojo.

La revocación popular es el derecho de una parte del cuerpo electoral a destituir o separar de su encargo a aquéllos funcionarios electivos que no han cumplido su mandato o que por mal desempeño de sus funciones han dejado de merecer la confianza depositada en ellos por el cuerpo electoral. Con el nombre de *recall* se aplica en los Estados Unidos en la administración local y municipal y con referencia a funcionarios de cuerpos legislativos y judiciales.

De esta forma, el pueblo vota por retirar su mandato a un representante indigno, provocando la sustitución por el suplente y la convocatoria a elecciones extraordinarias inmediatas.

Esta institución de democracia semidirecta, estupendamente aplicable a la realidad mexicana, podría llevarse a cabo para retirar el mandato en forma individual a los propietarios de curules, a propuesta de un 0.33% de los representados y

mediante la votación mayoritaria del total del padrón del distrito o circunscripción que corresponda.

Con esta institución, sin duda, se sensibilizarían un poco los senadores y diputados que pasan su día litigando en su bufete, que piden licencias frívolas y que renuncian injustificadamente al partido que los llevó a la curul; que exponen a México al ridículo internacional con su comportamiento pueril y violento, que, en su afán protagónico, lo exhiben en los foros extranjeros como país incivilizado<sup>99</sup>, o que dolosamente prometen en campaña lo contrario de lo que hacen en su mandato; que vulneran los intereses económicos de la sociedad con su neofitez legislativa y su ardoroso deseo de decir incondicionalmente *no* (hasta a las propuestas propias, con las que el partido atacado llegara a concordar)... que además de decir incondicionalmente *no*, lo dicen mal, y desechan un proyecto en lugar de regresarlo a la comisión que lo dictaminó –situación que, en el particular caso de la miscelánea fiscal para 1988, ni siquiera el más imaginativo constituyente previó que tal desatino pudiera llegar a darse– o que, en el más oprobioso insulto que se le puede hacer a la República, sesionan sólo cuando se anuncian las repercusiones en su dieta.

---

<sup>99</sup>Hace mucho tiempo que esta burda traición debería ser castigada con la pérdida de la ciudadanía, natural origen de todos los derechos políticos.

Las instituciones de democracia semidirecta podrían contribuir de una forma por demás útil a la legitimación de las decisiones administrativas y políticas relevantes, a la dignificación del sistema representativo mexicano y a la educación política del pueblo, por lo que su instalación, así como la mejora de las instituciones que sobre control constitucional electoral se leen en la Constitución mexicana, deberían ser prioridades en la inconclusa agenda de la reforma del Estado.

#### **10. Propuesta de reforma a los incisos a) y b) de la fracción I del artículo 105 constitucional**

Son diferentes la Nación, la Federación y los órganos de poder de la Federación, y no debemos confundirlos en sus características sociológicas, políticas y jurídicas. La Nación es el pueblo mexicano, tangible y evidente, quien se reconoce la calidad jurídica de persona moral, y por tanto sujeto de derechos y obligaciones naturales, privados y públicos. Diferente es el caso de la Federación, alianza provechosa y engendro intangible de la civilización, que no tiene más derechos y obligaciones que las que el pueblo le ha conferido para su propio beneficio. Mayor diferencia habrá sin duda con los *poderes* de la Federación, que

no hacen más que obedecer, en el ámbito de sus respectivas competencias, las soberanas órdenes del pueblo.

Por ello, la soberanía –entendida como la cualidad del poder que lo califica como *supremo*– no radica en los poderes de la Federación (sólo son los medios de su ejercicio), no radica en la Federación misma, ni mucho menos en los autollamados “soberanos” Estados de la Federación. La soberanía es de la Nación, es decir, del pueblo mexicano, por tanto comienza en el Río Bravo y acaba en el Suchiate; es una, indivisible, inalienable y suprema potestad creadora de instituciones, y ninguna de estas puede erigirse legítimamente en su total o parcial detentadora.

De esta forma, para determinar quién debería representar legalmente a la Nación, a la Federación o a sus poderes, basta con atender a sus respectivas naturalezas. Es generalmente concedido que el Procurador General de la República es el abogado que el pueblo se ha dado, recayendo en él su representación legal. Sin embargo, la Constitución asigna al Procurador la obligación de intervenir personalmente sólo en los negocios que afectan los intereses de la *Federación*. De esta suerte, el Procurador es el abogado del pueblo sólo en los asuntos en que éste actúe al amparo del pacto federal, esto es,

en los negocios que, en virtud de su particular naturaleza, el mismo pueblo ha resuelto que sean de la competencia federal<sup>100</sup>.

Las recientes reformas constitucionales en esta materia, retiran al Procurador General el título de *Abogado de la Nación*, lo cual fue incorrecto si entendemos al concepto *Nación* en *strictu sensu*, es decir, al pueblo unido por su conciencia de pertenencia a sí mismo. En este sentido, el Procurador General nunca ha dejado realmente de ser abogado del pueblo mexicano, pues defiende sus intereses en todos los asuntos en los que la Federación es *parte*.

No es que el Procurador haya dejado de ser abogado de la Nación. Lo que sí dejó de ser fue abogado del gobierno, y ello significó un extraordinario acierto del constituyente. La Constitución nunca debió prever al Procurador como abogado del gobierno, pues es potencialmente constitutivo de prevaricato el hecho de que el pueblo y su gobierno tengan un abogado común, teniéndolo o no como representante legal. Esto no significa, sin embargo, que el Procurador haya perdido en realidad las

---

<sup>100</sup> Asimismo, la representación legal de la porción popular autónoma erigida en entidad federativa, corresponderá al Procurador local, en tanto que en estos negocios no está involucrada toda la Nación.

facultades que le dieron el honor de portar tan importante distintivo en el pasado y que hasta hoy conserva *de facto*.

Ahora bien, una cosa es que el Procurador General funja como abogado del pueblo en los asuntos federales, y otra muy diferente que el Procurador represente a la Federación. Esto es tan simple como el hecho de que si el pueblo hubiera querido que el producto de su alianza tuviera un representante legal, se lo hubiera dado claramente.

El artículo 102, apartado A, párrafo 4, de la Constitución General establece que el Procurador intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte. Sin embargo, en apego al sentido de la norma, dicho funcionario no funge como representante legal de la Federación, sino que solamente tiene como obligación *velar* por sus intereses.

De la *intervención* a la *representación* hay un salto gigantesco. Durante mucho tiempo el Procurador, en uso de estas funciones, siempre ha intervenido más como representante del Poder Ejecutivo Federal que como *representante* de la Nación.

Lo anterior es explicable. La Federación, entendida en su triple manifestación, no puede tener representantes legales, simplemente porque sus tres poderes no pueden tener un representante común. El principio republicano que norma más

claramente la vida de la Federación es el de la división de su poder –cuyo ejercicio será depositado en tres órganos diferentes– y darle un representante legal, luego un representante de sus tres poderes, haría nugatorio ese principio.

El pueblo no desea que los poderes de la Federación depositen su voluntad en un solo individuo, aún cuando sea sólo parcialmente, pues ese individuo tendría facultades para ejercer, por sí sólo, facultades que corresponden por separado a cada uno de los poderes.

Por ello, a falta de un representante legal común, es necesario que cuando la Federación sea *parte en el proceso* estén representados en él los tres poderes en los que se deposita el Supremo Poder de la Federación.

Ahora bien, de comparecer sólo uno o dos de sus poderes, no puede hablarse, en estricta lógica, de que sea la Federación quien comparece a juicio. Por esta razón, resulta absurdo que *la Federación* haya sido reconocida como actora en la reciente controversia constitucional interpuesta contra el Ayuntamiento de Guadalajara, en tanto que la misma Suprema Corte es la cabeza de uno de los poderes de la misma, y ella no sólo no figuró como actora, sino que haberlo hecho hubiera sido definitivamente kafkiano. La demanda debió ser admitida únicamente tomando

como actores al Ejecutivo y Legislativo federales, en virtud de que el mencionado Municipio invadió exclusivamente las facultades de dichos poderes con la emisión de su Reglamento de Seguridad Pública y Bancaria.

Desde este punto de vista, sería muy difícil que la Federación, como tal, compareciera a juicio constitucional, pues la Suprema Corte de Justicia tendría que ser, de una u otra forma, juez y parte simultáneamente. Para evitar esta confusión, o bien la Constitución debe conferir al Presidente de la República la representación de la Federación –en tanto que el Presidente es su *ejecutor*–, o en todo caso, sin reconocerle la calidad de *parte en el proceso* en las controversias constitucionales, ser modificada en los incisos a) y b) de la fracción I de su artículo 105, substituyendo la palabra “Federación” por “los poderes ejecutivo o legislativo de la Federación”.

Toda esta confusión se debe a que aún no hemos logrado asignar al Presidente de la República un representante legal oficioso diferente al que tiene o debe tener la Federación; y mientras eso no suceda, nuestro orden jurídico seguirá teniendo un grave vacío cuyas consecuencias todavía pueden alcanzar dimensiones verdaderamente catastróficas.

Pero ello, si la vida alcanza, será materia de otra tesis.

## **Conclusiones**

1. Por leyes de *contenido electoral* debemos entender, con fundamento en el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, todas aquellas normas generales relacionadas con siete etapas: la primera de fijación administrativa de los criterios y bases del registro, financiamiento y contienda electoral, la segunda de registro de ciudadanos, partidos políticos y candidatos; la tercera, de campaña política; la cuarta de jornada electoral; la quinta de escrutinio y calificación de elecciones; la sexta de lo contencioso electoral –tanto a escala legal como constitucional– y la última, de toma de posesión del cargo.
2. Las reformas constitucionales y legales de 1996 en el ámbito de la justicia electoral constituyen un gran avance para las instituciones mexicanas. Sin embargo, debe realizarse una evaluación de sus bondades y defectos y preparar otro

proceso legislativo que adicione y mejore nuestro actual sistema de control constitucional, particularmente en el ámbito electoral.

3. Es posible definir al Derecho Electoral como el sistema de normas que regula, orienta y permite la designación del gobernante o representante por medio del voto, así como la participación del pueblo en la toma de decisiones fundamentales.
4. Las garantías constitucionales son los mecanismos jurisdiccionales encargados de la reintegración del orden constitucional cuando éste ha sido desconocido o violado por los propios órganos de poder.
5. La controversia constitucional es una acción, en sentido estricto, o un procedimiento jurisdiccional, en sentido lato, mediante el cual la federación, las entidades federativas, los municipios, el Distrito Federal, o los poderes gubernamentales federales o locales someten a la consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la validez de un acto o disposición de carácter general emitido por otra entidad de índole similar, por cuyas especiales características se vulneraran las atribuciones que la Constitución Política les concede, con objeto de que el

máximo tribunal resuelva en definitiva y con efectos generales sobre la validez de los mismos.

6. La acción de inconstitucionalidad es una acción, en sentido estricto, o un procedimiento jurisdiccional, en sentido lato, mediante el cual diversos órganos o entidades de poder, así como la minoría parlamentaria o el Procurador General de la República, someten a la consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la validez de una norma general, cuyas disposiciones se opongan a los postulados de la Constitución General, con objeto de que el máximo tribunal resuelva en definitiva y con efectos generales sobre la validez de la misma.
  
7. Si el Presidente de la República es el *ejecutor* de la Federación, y si la representación es una actividad ejecutiva, luego la Constitución debería otorgarle la representación de la Federación. Sin embargo, ante esta posibilidad se presentan obstáculos aparentemente irreconciliables. Hasta ahora, la Federación no tiene representantes legales, porque sus tres poderes no pueden tener un representante común. El principio republicano que norma más claramente la vida de la Federación es el de la división de su poder supremo —cuyo ejercicio será depositado en tres órganos diferentes—, y darle a la Federación un representante legal, luego un

representante de sus tres poderes, haría nugatorio ese principio. Ahora bien, a falta de un representante común – pues no es del todo claro que el Procurador General de la República sea un verdadero representante de la Federación, sino exiguamente un defensor de sus intereses–, es necesario que cuando aquella sea *parte en el proceso* estén representados en él sus tres poderes. De comparecer sólo uno o dos de ellos, no puede hablarse, en estricta lógica, de que sea la Federación quien comparece a juicio. Desde este punto de vista, sería muy difícil que la Federación, como tal, pudiera comparecer a juicio constitucional, pues la Suprema Corte de Justicia tendría que ser, de una u otra forma, juez y parte simultáneamente. Para evitar esta confusión, la Constitución debe conferir al Presidente de la República la representación de la Federación, o bien ser modificada en los incisos a) y b) de la fracción I de su artículo 105, substituyendo la palabra “Federación” por “Los poderes ejecutivo o legislativo de la Federación”.

8. El juicio de amparo es el procedimiento jurisdiccional que tiene por objeto el control directo de la constitucionalidad y extraordinario de la legalidad sobre actos de autoridad, en vía de acción y por un órgano jurisdiccional federal; es decir, el mecanismo de control constitucional por medio del cual el órgano judicial, siempre distinto a la autoridad responsable,

resuelve en lo particular y sin efectos generales una controversia ocasionada por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales del gobernado. Asimismo, el llamado *amparo soberanía* –ya en desuso–, resolvería las controversias ocasionadas por leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o por leyes o actos de autoridad de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

9. Existen otros mecanismos de control constitucional, como el llamado *control difuso*, que consiste en autorizar a los jueces del orden común a no aplicar leyes que no se ajusten a la Constitución. Si bien no ha quedado resuelta la aparente contradicción de este tipo de control con el monopolio federal del control constitucional, es común el consenso de que el control difuso es y debe ser una realidad en nuestro sistema judicial.
10. El sistema de control constitucional sobre leyes electorales recae, en forma exclusiva, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien, a través de la acción de inconstitucionalidad en esta materia, supervisa el ajuste de una norma reglamentaria electoral al texto supremo.

11. Asimismo, los partidos políticos, quienes sólo gozan de la legitimación procesal activa en las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, serán representados en ese juicio por sus dirigentes nacionales, independientemente de qué funcionario funja como su representante legal en otros procedimientos de conformidad con sus estatutos.
12. Hasta el 30 de enero de 1998, se han interpuesto cinco acciones de inconstitucionalidad en materia electoral federal bajo un régimen sumario transitorio, y cinco en materia electoral local bajo un régimen ordinario.
13. Si bien de una interpretación gramatical, y en ausencia de un criterio jurisprudencial, debe entenderse que la acción de inconstitucionalidad en materia electoral sólo puede ser interpuesta por los partidos políticos con registro nacional en contra de leyes electorales federales, o por los que tengan registro local en contra de leyes electorales locales, la Suprema Corte de la Nación recientemente dio entrada a una acción de inconstitucionalidad electoral interpuesta por la minoría parlamentaria de un Congreso local.
14. Sólo la mayoría calificada del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede declarar la invalidez de una

norma de tal forma que pierda su poder vinculatorio frente al actor en el procedimiento y frente a terceros. La mayoría simple, por su parte, sólo podrá proteger al actor respecto de la ley combatida, pero dicha resolución no producirá efectos contra terceros.

15. Si bien el sistema tradicional de impartición de justicia constitucional ha cambiado fundamentalmente al permitir el estudio de la constitucionalidad de las leyes electorales por un órgano jurisdiccional, escapan a ese sistema los actos electorales, para los que se ha creado un tribunal especializado llamado Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien goza de las más amplias facultades de suplencia de la queja en la actualidad, en inexplicable contraposición a la imposibilidad de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para suplir la deficiencia de la queja en la acción de inconstitucionalidad en materia electoral.
16. Nos encontramos con la coexistencia de dos "máximos tribunales" en materia electoral, unidos por lazos presupuestales y no jurisdiccionales –salvo en materia de contradicción de tesis–. Uno dedicado exclusivamente al control constitucional de las leyes electorales, y el otro al control constitucional y legal de los actos electorales. Esta

situación prevalece en un Poder Judicial Federal maduro y de jueces preparados, cuya integridad ya no debe ponerse en duda en forma sistemática. El temor a la politización del Poder Judicial ya no debe regir nuestro sistema de justicia.

17. Los medios de impugnación contra actos electorales (control constitucional secundario) están regulados en la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Estos medios fueron creados para ejercer un control de legalidad de los actos de contenido electoral, pero algunos de ellos tienen un verdadero alcance de mecanismos controladores de la constitucionalidad.
18. Aún no adquiere plena vigencia la pretensión de la idónea supervisión judicial de la cuestión electoral. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación depende sólo administrativamente de este poder, pues el máximo órgano del Poder Judicial Federal carece de facultades para revisar sus decisiones. Este tribunal, junto el Consejo de la Judicatura Federal, restan en cierta forma un poco de *supremacía* a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
19. Los ministros de lo Corte gozan de las más amplias facultades para suplir la demanda, contestación y agravios en los procesos constitucionales previstos por el artículo 105 de la

Constitución, y resulta poco equilibrado el hecho de que estén obligados a respetar el principio de estricto derecho en las acciones de inconstitucionalidad de tipo electoral, máxime cuando los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su correspondiente competencia, gozan de las más amplias facultades conocidas en nuestro país para suplir la deficiencia de la queja. La confianza que se tiene en la integridad y honorabilidad de estos magistrados es muy grande –sin duda deseable y merecida–, pero ella sólo debe ser concebida como reflejo de la que se le tenga a los máximos aplicadores de la ley: los integrantes del pleno de la Corte. El temor institucional de que se *politicen* los habitantes de nuestra más alta casa de justicia ofende profundamente a la República.

20. El sistema de elección y vigilancia de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resulta incongruente con el del resto del personal judicial, de quien ya no están independizados –cuando menos administrativamente–, pues ambas cuestiones deberían corresponder al Consejo de la Judicatura Federal. La necesaria intervención del Senado en la elección de los magistrados y de la cuestionable “Comisión de Vigilancia” del propio Tribunal en su cuidado administrativo resultan desmedidas, siendo que el Poder Judicial Federal cuenta con los mecanismos idóneos

para cumplir con tales objetivos –además de una independencia de los demás poderes, por supuesto–. Los magistrados del Tribunal Electoral no deben tener ya mayor restricción que la que se establece en la ley para los magistrados de circuito, ni mayor privilegio que no sea el de servir al Poder Judicial de la Federación.

21. No existe razón suficiente para que otros individuos, además de los facultados actualmente por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política, estén imposibilitados para solicitar la revisión de la constitucionalidad de una ley con efectos generales. Se podría fijar como mecanismo de filtración para evitar la sobrepoblación de acciones de inconstitucionalidad en el pleno de la Corte, un sistema de calificación estricto de los escritos de demanda y de las circunstancias de su interposición, a fin de que sólo procedan los que expongan en forma breve y concisa un problema de constitucionalidad, además de que la primera instancia (y única para el caso de declaración de constitucionalidad) se ventile en los Tribunales Colegiados de Circuito. Adicionalmente, se propone sancionar a quien interponga acciones de inconstitucionalidad desechadas por notoriamente improcedentes una multa importante, a fin de desmotivar la interposición temeraria (esta sanción debería instalarse de inmediato, incluso para

quien interponga controversias constitucionales ociosas, como ha sido el caso de múltiples municipios).

22. La Constitución no acepta la interposición de la controversia constitucional en materia electoral, lo que resulta discutible. A la fecha, carecemos del mecanismo adecuado para someter al máximo Tribunal la resolución de un conflicto ocasionado por la posible invasión de competencia que la autoridad administrativa o jurisdiccional electoral hiciera sobre el Congreso de la Unión o cualquier otra entidad, poder u órgano de gobierno.
  
23. Para una Corte de once ministros no es fácil atender a cada gobernado. Valdría la pena considerar que en los casos de amparo concedido por ostentosa inconstitucionalidad de norma secundaria, declarada por mayoría calificada de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se vincularan a las autoridades responsables *erga omnes*, a fin de que la norma en cuestión dejara de aplicarse. Es cierto que el juicio de amparo protege garantías individuales y, por tanto, debe conservar su individualidad, pero también es cierto que de vez en vez los órganos de poder emiten leyes tan inconstitucionales que ostentosamente vulneran las garantías individuales de sectores enteros de la sociedad.

24. La Ley de Amparo prohíbe expresamente la procedencia en materia electoral, lo que resulta debatible a estas alturas del proceso de la reforma del Estado. Aunque en cierta forma el juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano podría equivaler a un *sui generis* juicio de amparo electoral, dirigido a la protección de los derechos políticos y no a la de las garantías individuales, aquél carece en efecto de todo el acervo jurisprudencial, normativo y doctrinal del juicio de garantías, en mucho rescatable para la materia electoral. Además, la violación a derechos políticos está acompañada frecuentemente de la violación a los derechos fundamentales de legalidad, asociación, información, petición, expresión, etc.
25. Siempre prevalecerá la posibilidad de que el texto constitucional no refleje claramente la voluntad popular o presente defectos importantes de técnica jurídica o legislativa, lo que puede producir serias indefiniciones en el pacto social. Resultaría benéfico que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en razón de las necesidades de gramática, lógica o técnica legislativa que detecte en el texto supremo con motivo del ejercicio de sus mecanismos de control constitucional, tuviera la facultad de iniciar ante el Constituyente Permanente las reformas que considere conducentes. Esta facultad estará más acorde con la

investidura de la máxima casa de justicia que la simple facultad de iniciar leyes reglamentarias en los asuntos *de su interés*, lo que podría implicar la irregular promulgación de leyes de *validez constitucional automática*, prácticamente inatacables por el gobernado, las minorías parlamentarias o los órganos de poder.

26. Se propone ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de que: a) Se erija en Tribunal de alzada en los mecanismos de control constitucional de actos electorales que violen garantías individuales, aún cuando éstas se revistan de derechos políticos, incluyendo aquellos asuntos en los que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es ahora última o única instancia; b) Conozca de las apelaciones que hagan las autoridades responsables en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas por nuevos actores ante los Tribunales Colegiados de Circuito, siempre que la resolución de estos sea de inconstitucionalidad; c) Asimismo, delegar a los Tribunales Colegiados (tras su actualización y enriquecimiento) las facultades para conocer en última instancia sobre la constitucionalidad de leyes (tanto en el amparo directo como en el indirecto) y reservar el derecho de impugnación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (amparo en revisión) sólo a los quejosos que detecten y aleguen una contradicción

de tesis, así como a las autoridades constituidas cuyas leyes o actos fueren declarados inconstitucionales por dichos Tribunales, a fin de liberar a la Corte del rezago y de los asuntos poco relevantes; d) Conozca el pleno de ministros sobre controversias constitucionales en materia electoral, previo reconocimiento legal de *parte en la controversia* a las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales; y e) En unión con otro poder, convoque a la celebración de plebiscito, a fin de que el pueblo obre como Constituyente directo en casos de extrema urgencia. Con estas nuevas atribuciones, podría inaugurarse la décima época.

27. Ningún mecanismo de control constitucional deberá proceder contra normas o actos que el propio pueblo realice como agente constituyente directo, es decir, manifestando su opinión política en plebiscito nacional sobre asuntos que la requieran por la gran responsabilidad que entrañen, eximiendo simultáneamente del costo político a las autoridades constituidas, cuando éstas tengan las facultades, o sencillamente disponiendo sobre lo que esas autoridades constitucionalmente no pueden decidir.
28. Además de la instalación de la figura del plebiscito nacional, se propone que el pueblo, erigido en legislador y no en Constituyente, pueda darse por sí mismo alguna de sus leyes

secundarias más delicadas, a fin de que emita su parecer sobre los beneficios directos que le traerá la ley propuesta, adoptando la responsabilidad por sí mismo y eximiendo del costo político a las autoridades federales o estatales. Contra esta forma de legislación procederán todos los mecanismos de control constitucional.

29. Otras propuestas, en materia de forma de gobierno y no de control constitucional jurisdiccional, sugieren la instalación de la iniciativa popular, la candidatura independiente, la segunda vuelta, la revocación popular y la elección directa de los ministros de la Corte, del Procurador General de la República, del *Contralor Federal* y de otros funcionarios que no son o no deberían ser titulares de dependencias de la administración pública.

## BIBLIOGRAFÍA

1. **Arteaga Nava, Elisur.** *"La Controversia Constitucional, la Acción de Inconstitucionalidad y la Facultad Investigadora de la Corte"*, 3ª edición, Monte Alto, México, 1997.
2. **Berlín Valenzuela, Francisco.** *"Derecho Electoral"*, Porrúa, México, 1980.
3. — *"Teoría y Práxis Política-Electoral"*, Porrúa, México, 1983.
4. **Burgoa Orihuela, Ignacio.** *"El Juicio de Amparo"*, 25ª edición, Porrúa, México, 1988.
5. — *"Las Garantías Individuales"*, Porrúa, México, 1995.
6. **Carpizo McGregor, Jorge, et al.** *"Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM"*, 9ª edición, Porrúa, México, 1996.
7. **Castro Castro, Juventino.** *"Lecciones de Garantías y Amparo"*, Porrúa, México, 1995.
8. — *"El Artículo 105 Constitucional"*, Porrúa, México, 1997.
9. — *"Dos Trancos en la Vida Constitucional de México"*, edición exclusiva del señor ministro, México, 1997.

10. – *"La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo"*, Porrúa, México, 1991.
11. **Diez Quintana, Juan Antonio.** *"181 Preguntas y Respuestas sobre el Juicio de Amparo"*, PAC, México, 1992.
12. **Elías Musi, Edmundo, et al.** *"Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral"*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997.
13. **Fayt, Carlos S.** *"Derecho Político"*, Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1985.
14. **Fix-Zamudio, Héctor.** *"Los Tribunales Constitucionales y los Derechos Humanos"*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1980.
15. —, **et al.** *"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada"*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1985.
16. **García Castillo, Tonahtíu.** *"La Defensa de la Constitución. El Artículo 105 y el Juicio Constitucional"*, ASBE, México, 1997.

17. **Góngora Pimentel, Genaro David, et al.** *"Conferencias Magistrales, Verano de 1996"*, Instituto de la Judicatura Federal, México, 1997.
18. **González Cosío, Arturo.** *"El Juicio de Amparo"*, Porrúa, México, 1985.
19. **Kelsen, Hans.** *"Garantía Jurisdiccional de la Constitución"*, Traducción de Rolando Tamayo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1978.
20. **Moctezuma Barragán, Javier, et al.** *"La Justicia Electoral y las Reformas Constitucionales y Legales de 1994"*, en *Las Reformas de 1994 a la Constitución y Legislación en Materia Electoral*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, número 14, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1994.
21. **Rabasa, Emilio O.** *"Historia de las Constituciones Mexicanas"*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1990.
22. **Rojas Caballero, Ariel.** *"Visión Panorámica de la Historia del Derecho Mexicano"*, C.U.M., México, 1996.
23. **Rosales Aguilar, Rómulo.** *"Formulario del Juicio de Amparo"*, 7ª edición, Porrúa, México, 1993.

- 24. Tena Ramírez, Felipe.** *"Leyes Fundamentales de México"*, Porrúa, México, 1981.
- 25. Toro Calero, Luis del.** *"La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Proceso Electoral: El Recurso de Reclamación Jurídico Electoral"*, Impactos Publicitarios Internacionales, México, 1978.

## HEMEROGRAFÍA

1. **Burgoa Orihuela, Ignacio.** "Controversia Constitucional Improcedente; el Gobernador de Tabasco Erró el Camino" en *Excélsior*, México, 24 de agosto de 1995.
2. **Carpizo McGregor, Jorge.** "La Función de Investigación de la Suprema Corte" en *El Foro*, 5ª época, No. 28, México, 1972.
3. **Diario de Debates del Congreso Constituyente.** 1916-1917, Publicación del Congreso de la Unión, Tomo II, México, 1939.
4. **Iglesias, José María.** "Estudio Constitucional sobre Facultades de la Corte de Justicia" en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, número 30, tomo VIII, México.
5. **Liebholz, Gerarld.** "El Tribunal Constitucional de la República Federal Alemana y el problema de la apreciación judicial de la Política" en *Revista de Estudios Políticos*, No. 146, Marzo-Abril de 1996, Madrid, España.

6. **Organización de las Naciones Unidas.** "Análisis del Sistema Electoral Mexicano; Informe de un grupo de expertos". México, 1997.
7. **Orlandi, Héctor Rodolfo.** "Formas Semidirectas de Democracia" en *La Ley*, Pág. 940, Tomo 88, Buenos Aires, Argentina.

## LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
4. Ley de Amparo.
5. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
6. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
7. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
8. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
9. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
10. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

**BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA**

- 26. Burgoa Orihuela, Ignacio.** *"Derecho Constitucional Mexicano"*, Porrúa, México, 1994.
- 27. Carrillo Flores, Antonio.** *"La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos"*, Porrúa, México, 1981.
- 28. Cappelletti, Mauro.** *"El Control Judicial de la Constitucionalidad de las Leyes en el Derecho Comparado"*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
- 29. Evans Hughes, Charles.** *"La Suprema Corte de Estados Unidos"*, Fondo de Cultura Económica, México, 1946.
- 30. Fix-Zamudio, Héctor.** *"Los Tribunales Constitucionales y los Derechos Humanos"*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.
- 31. —** *"Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano"*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1993.
- 32. —, et al.** *"Tribunales Constitucionales y Defensa del Orden Constitucional"*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

33. **Góngora Pimentel, Genaro David.** *"Introducción al Estudio del Juicio de Amparo"*, 5ª edición, Porrúa, México, 1995.
34. **González Avelar, Miguel.** *"La Suprema Corte y la Política"*, 2ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
35. **Grant, J.A.C.** *"El Control Jurisdiccional de la Constitucionalidad de las Leyes"*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1963.
36. **Hauriou, André.** *"Derecho Constitucional e Instituciones Políticas"*, Ariel, México, 1978.
37. **Noriega Cantú, Alfonso.** *"Lecciones de Amparo"*, 3ª edición, Tomo I, Porrúa, México, 1991.
38. **Pina Vara, Rafael de.** *"Diccionario de Derecho"*, 19ª edición, Porrúa, México, 1994.
39. **Reyes Retana Tello, Ismael.** *"Relectio de la Historia Jurídica de México"*, México, 1996.
40. **Soberanes Fernández, José Luis.** *"El Poder Judicial Federal en el Siglo XIX"*, 2ª edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.

41. **Tena Ramírez, Felipe.** *"Derecho Constitucional Mexicano"*, 28ª edición, Porrúa, México, 1994.
42. **Toro, Alfonso.** *"Historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación"*, Porrúa, México, 1984.
43. **Vallarta, Ignacio Luis.** *"El Juicio de Amparo"*, 1ª edición, Tomo V, Porrúa, México, 1881.
44. **Vázquez Del Mercado, Óscar.** *"El Control de la Constitucionalidad de la Ley"*, Porrúa, México, 1978.

**ANEXO UNO**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE LEY REGLAMENTARIA  
DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION  
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Uno de los aspectos más relevantes de la reforma de diciembre pasado a nuestra Constitución Política fue el relativo a las modificaciones al artículo 105 constitucional, para perfeccionar el sistema de las controversias constitucionales y establecer el de las acciones de inconstitucionalidad, a fin de que los sujetos u órganos legitimados planteen ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la posible inconstitucionalidad de los actos o de las leyes emanados de diversos órganos del Estado.

Mediante los procedimientos de controversia constitucional y de acciones de inconstitucionalidad será posible garantizar plenamente la supremacía de la Constitución de una manera general, y no como hasta ahora había acontecido en nuestro orden jurídico, sólo por la vía del juicio de amparo en el caso de la violación de garantías individuales. La diferencia fundamental entre los procedimientos de amparo y del artículo 105 constitucional es muy clara: en el juicio de amparo se tutelan intereses directos de los gobernados y sólo de manera indirecta se protege a la Constitución, mientras que los procedimientos instituidos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional se conciben como instrumentos de protección directa de nuestra Carta Magna. Esta es la razón por la que no se les ha conferido ninguna legitimación procesal a los particulares a fin de que participen en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, aun cuando no deja de reconocerse que las sentencias que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueden llegar a afectar a los particulares.

Hoy en día es posible afirmar que México cuenta con un sistema completo de garantías de la Constitución. Sea por la vía del juicio de amparo, de las controversias constitucionales o de las acciones de inconstitucionalidad, resulta posible que los órganos del Poder Judicial de la Federación en general, y la Suprema Corte de Justicia en particular, lleguen a determinar la validez de casi la totalidad de las actuaciones de las autoridades públicas, sean estas federales, locales o municipales.

Debido a la variedad de posibilidades de control de constitucionalidad que se abrieron con la reforma y a las importantes atribuciones con que para resolverlas cuenta la Suprema Corte de Justicia, cabe afirmar que la misma se ha constituido en un auténtico tribunal constitucional. Ello redundará, necesariamente, en el fortalecimiento del Estado de Derecho y en el desarrollo del régimen federal que los mexicanos estamos empeñados en consolidar. En efecto, desde el momento en que la Suprema Corte de Justicia cuenta con nuevas atribuciones para revisar la regularidad de las normas establecidas por los poderes u órganos públicos, la actuación de esos poderes u órganos se somete de un modo preciso al derecho y, particularmente, a nuestra Constitución Política.

Igualmente, las nuevas atribuciones implican que la Suprema Corte de Justicia pueda llegar a determinar las competencias que correspondan a los tres niveles de gobierno que caracterizan a nuestro sistema federal, en tanto existe la posibilidad de que aquellos poderes u órganos que estimen que una de sus atribuciones fue indebidamente invadida o restringida por la actuación de otros, puedan plantear la respectiva controversia ante la Suprema Corte a fin de que la misma determine a cual de ellos deben corresponder.

Si el deseo y aspiración de todos los mexicanos se dirige a lograr una sociedad en la que impere el derecho y se reconozca y admita la pluralidad y diversidad de opinión de sus integrantes, los procedimientos previstos en el artículo 105 constitucional constituyen un importante elemento para lograrlo. En este sentido, cuando un órgano cuenta con los procedimientos para impugnar un acto o norma emitido por otro órgano, se da la posibilidad de que los conflictos entre ellos encuentren una vía jurídica de solución y, por ende, que se mantenga la paz social. La propia dinámica de las relaciones políticas encuentra en muchas ocasiones situaciones cuya resolución puede llegar a rebasar los marcos de la institucionalidad, de ahí que sea importante contar con procedimientos mediante los cuales resulte factible resolverlos jurídicamente.

El proyecto de la Ley Reglamentaria del nuevo artículo 105 constitucional que por la presente iniciativa se somete a la consideración de esa Honorable Cámara, se encuentra dividido en dos libros. El primero relativo a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad, y el segundo al ejercicio de la facultad de atracción en aquellos procedimientos ordinarios en que la Federación se parte.

En lo tocante al contenido del libro primero, el mismo se encuentra dividido, a su vez, en tres títulos: el relativo a las disposiciones generales, a las disposiciones específicas de las controversias constitucionales, y a las acciones de inconstitucionalidad, respectivamente.

Se ha buscado que los distintos supuestos de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se encuentren previstos en ley reglamentaria cuyo proyecto se presenta, de manera tal que la misma cuente con un cierto grado de autonomía. Sin embargo, y como de antemano resulta en extremo difícil prever todos los supuestos que pueden darse en su aplicación, se propone la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Otras disposiciones que resultan comunes a las controversias y las acciones son las relativas a los días hábiles, los plazos, las notificaciones, la

presentación de los escritos o promociones de términos y la imposición de las multas, de ahí que las mismas se encuentren prevista en el título primero.

#### CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Como anteriormente se apuntó, el segundo título del libro primero se destina a la regulación de las controversias constitucionales.

En estos se da intervención, oficiosa y obligatoria, al Procurador General de la República, con fundamento en lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado A) del artículo 102 constitucional, misma que se justifica por el carácter que tiene este servidor público, como uno de los responsables de hacer guardar la Constitución.

La participación de terceros en las controversias constitucionales encuentran su razón de ser en la importancia y trascendencia de los planteamientos que se formulan en los juicios respectivos. En este sentido, se hace necesario que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia definan el derecho de una manera íntegra, lo cual exige escuchar también a las entidades o poderes que circunstancialmente pudieran resultar afectadas con la sentencia. De cualquier manera, la participación de los terceros interesados se deja a la libre determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues será ésta la que atendiendo a las características particulares de cada controversia deberá valorar dicha participación.

Tomando en consideración que buena parte de las controversias constitucionales habrán de promoverse por órganos colegiados, es necesario precisar adecuadamente la manera en que los mismos habrán de ser representados. En este sentido, se prevé que el actor, el demandado y el tercero afectado serán representados por aquellas personas que determinen sus correspondientes normas. Por otra parte, y tratándose de la representación en juicio del Presidente de la República se sigue una solución semejante a la que se contempla en la Ley de Amparo, de ahí que en el proyecto de la ley se establezca que su representación podrá estar a cargo de los titulares de las secretarías de Estado, jefes de departamento administrativo o Consejo Jurídico del Gobierno, de conformidad con las resoluciones que el propio Presidente de la República determine al efecto.

Debido a que el proceso de las controversias constitucionales se ha concebido en términos muy flexibles y se propone dotar al órgano jurisdiccional de importantes atribuciones para intervenir en el curso del proceso, los únicos incidentes de especial pronunciamiento que se reconocerían son los de nulidad de notificaciones, de reposición de autos y de falsedad de documentos. Esta limitación provoca que todos los demás incidentes que surjan durante la

tramitación de los juicios –salvo el de la suspensión de los actos administrativos materia de la controversia– deberán fallarse en la sentencia definitiva, lo cual evitará la dilación de los procedimientos con motivo de cuestiones que carecen de relevancia para la definición de fondo de las controversias mismas.

Por otra parte, y a fin de que las partes conozcan con gran precisión cuáles son las causales de improcedencia y sobreseimiento que regirán las controversias constitucionales, las mismas se han establecido de manera expresa en la presente iniciativa. En efecto, la previsible complejidad de los asuntos que habrán de resolverse mediante las controversias constitucionales, exige que cuestiones tan delicadas como las declaraciones de improcedencia y sobreseimiento que impiden un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, sean taxativamente determinadas para la Suprema Corte de Justicia. Como causales de improcedencia se ha previsto la relativa a la materia electoral, por encontrarse esta expresamente señalada en el párrafo primero del artículo 105 constitucional; también se establece la improcedencia respecto de todo tipo de decisiones de la Suprema Corte de Justicia, en tanto no tiene ningún sentido que la misma revise sus propias decisiones; finalmente, se establece la improcedencia respecto de aquellas acciones en las que exista litispendencia y cosa juzgada, hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia, o bien por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

En lo que hace al sobreseimiento, las causales que se prevén son las que derivan de un desistimiento, la aparición en el procedimiento de una causal de improcedencia, la inexistencia del acto o la celebración de un convenio entre las partes. Respecto de esta última causal de sobreseimiento debe señalarse que en aquellos casos en que estén involucradas normas generales, la misma no podrá decretarse debido a que puede llegar a trastocarse directa y gravemente a la Constitución Federal, por lo que no es conveniente que la sola voluntad de las partes sea un instrumento de transacción válido en este tipo de cuestiones.

Los plazos para la interposición de las demandas de controversias constitucionales buscan contemplar los distintos supuestos que pueden presentarse, y establecer respecto de cada uno de ellos plazos de interposición específicos, buscando armonizar los elementos de seguridad y definitividad jurídicas con la previsión de un tiempo razonable para preparar debidamente el proceso. Así, por lo que respecta a la impugnación de actos concretos o de normas generales, a partir de su primer acto de aplicación, el plazo, propuesto ha sido de treinta días, en los casos en que se impugne una norma general a partir de su sola expedición; mientras que en los casos en que la materia de la controversia sea un conflicto de límites, el plazo fijado es

de sesenta días. La diferencia de plazos de interposición de la demanda en atención a la naturaleza del conflicto, se justifica toda vez puede presumirse que las autoridades cuentan con elementos suficientes para plantear su acción en un plazo breve tratándose de actos o normas generales que posiblemente puedan ser declaradas inconstitucionales con efectos generales, mientras que al plantear conflictos de límites es necesario que la parte actora cuente con un plazo mayor para prepararla.

En el proyecto de ley que se pone a consideración de esta Cámara se precisan también los requisitos que deben contener los escritos de demanda y contestación. Esta previsión tiene como propósito que las partes encaminen adecuadamente sus escritos iniciales a efecto de estar en posibilidad de llegar a constituir de inmediato la materia de la controversia correspondiente. Aun cuando respecto de este tipo de asuntos pudiera parecer excesivo exigir este tipo de requisitos formales en procesos de carácter constitucional, a la larga resulta más conveniente preverlos para lograr una adecuada tramitación y resolución de los juicios. Por estas mismas razones, se prevé la posibilidad de que la parte actora amplíe su demanda en el caso de que de la contestación de la demanda aparecieran hechos nuevos, o si durante el curso del procedimiento y hasta antes del cierre de la instrucción, apareciere un hecho superviviente, y la posibilidad de que la parte demandada pueda reconvenir a la actora.

La instrucción de las controversias constitucionales se dejan totalmente a cargo de aquel ministro que por turno sea designado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, limitándose la misma a la celebración de una audiencia en la que las partes deberán ofrecer y desahogar pruebas y formular alegatos. El otorgamiento de facultades a los ministros para instruir las controversias proviene de la composición colegiada del órgano competente para resolverlas. No deja de ser ajeno a la tradición de la Suprema Corte que sus integrantes lleven a cabo funciones de instrucción, pero esta solución en la única posible frente a la determinación constitucional de que este tipo de juicios sean conocidos exclusivamente por nuestro Tribunal Máximo.

Las pruebas admisibles en las controversias constitucionales son todas aquellas reconocidas por el Código Federal de Procedimientos Civiles, excepto la de posiciones, las que sean contrarias a derecho y aquellas que no guarden relación alguna con el conflicto o que no vayan a influir en la sentencia definitiva. La relevancia de este tipo de conflictos justifica la atribución concedida al ministro instructor para decretar discrecionalmente el desahogo de pruebas para mejor proveer la resolución de los juicios, sin más restricción que la naturaleza y características del asunto.

Debido al tipo de intereses jurídicos que previsiblemente serán considerados en las controversias constitucionales, se hace necesario prever un sólido sistema de suplencia de la queja. En este sentido, se establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación deba suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

Otra disposición relevante es la que permite a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de los acuerdos generales que emita, decretar el aplazamiento de la resolución de todos aquellos juicios de amparo en los que se hubiere reclamado la inconstitucionalidad de las mismas normas materia de las controversias constitucionales. Como condicionante de la anterior atribución se establece que los juicios de garantías cuya resolución puede aplazarse deberán estar radicados ante ella. El aplazamiento de la resolución de estos juicios se deja a la libre determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues no parece aconsejable tratar de regular en forma genérica y rígida supuestos que en la práctica pueden dar lugar a reflexiones y consideraciones particulares por parte del tribunal Pleno al emitir esos acuerdos generales.

En la iniciativa de ley que se presenta se fijan con precisión los requisitos que las sentencias deben contener. En tal sentido, se exige a la Suprema Corte de Justicia fijar de un modo conciso los actos o normas reclamadas, los hechos y las pruebas que los demuestren, los preceptos en que se sustenten, los puntos resolutiveos y, de manera muy particular, los alcances y efectos que vaya a dar a su sentencia. Respecto de este último requisito, se prevé que la propia Suprema Corte de Justicia precise qué órganos deben cumplirla así como todas aquellas consideraciones que permitan a la sentencia alcanzar su plena eficacia. El tipo de juicio de que se trata exige que el Máximo Tribunal de la República cuente con una facultad muy amplia para lograr el cabal cumplimiento de las resoluciones, y en cada caso concreto determine de qué manera o mediante que vías habrá de ejecutarse la propia sentencia.

Debido a que en las controversias constitucionales se lleva a cabo un control de regularidad de los actos y normas generales respecto de la Constitución. Es importante permitir que las declaraciones de invalidez respecto de tales normas generales no sólo recaiga a las normas objeto de la controversia, sino también a aquellas normas cuya propia validez derive de la norma declarada inconstitucional. El efecto de este control es amplio y trascendente, pero es la única vía posible para garantizar auténticamente la supremacía de la Constitución y para darle efectos plenos a las declaraciones de inconstitucionalidad de normas generales, pues en caso contrario se haría necesaria la promoción de un juicio específico para declarar la inconstitucionalidad de normas cuya existencia jurídica proviene de una norma considerada contraria a la Constitución.

Respecto de cualquier tipo de sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia en Materia de controversias constitucionales, se exige que sean notificadas a las partes y publicadas de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación. Mientras en el primer caso se busca que las partes queden ligadas a todas las consecuencias derivadas de la propia sentencia, con el segundo se busca que la totalidad de las consideraciones que sustentaron a resolución tengan la mayor difusión posible, en tanto las mismas serán obligatorias para la totalidad de los órganos jurisdiccionales del país, sean estos federales o locales. Una excepción a la manera de dar publicidad a las sentencias se impone respecto de todos aquellos casos en los cuales se declare la invalidez de normas generales. Debido a que en estos casos se trata de privar de todo tipo de efectos a futuro de una norma general, se hace necesario que la correspondiente sentencia sea publicada en el mismo medio en que en su momento apareció publicada la propia norma general, sea este el Diario Oficial de la Federación o el correspondiente periódico o gaceta de la entidad federativa de que se trate.

En lo que hace a la fecha en que deben comenzar a tener efectos las sentencias en que se declare la invalidez de normas generales o actos, la iniciativa propone que sea la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación la que determine. Respecto de esta materia, se presenta una cuestión en extremo compleja que, por lo mismo, ha recibido muy diversas soluciones en el derecho comparado. En efecto, es necesario encontrar una solución que equilibre el cumplimiento de las sentencias y la seguridad y continuidad en la aplicación del derecho. Por este motivo, en la iniciativa se propone que se la propia Suprema Corte de Justicia la que determine la fecha en la cual los efectos de las sentencias deban comenzar a producirse, pues es ella la que por el conocimiento directo y pormenorizado de los hechos propios del caso de que se trate, puede llegar a tener una mayor sensibilidad al respecto.

Con independencia de la flexibilidad de que se dota a la Suprema Corte para determinar el efecto de sus resoluciones, una vez que estos hayan comenzado a correr, se hace preciso contar con las vías adecuadas para lograr su cabal cumplimiento. Por este motivo, el incumplimiento de la sentencia o la repetición de los actos o normas declarados inválidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, da lugar a la aplicación de las sanciones previstas en la fracción XVI del artículo 107 constitucional respecto de todas las autoridades a quienes resulte imputable el incumplimiento o la repetición, incluso en aquellos casos en los que tales autoridades no hayan intervenido como partes en la controversia respectiva.

Tal como lo decidió el Constituyente Permanente al aprobar el nuevo artículo 105 constitucional, el incumplimiento de las sentencias debe ser castigado con la pérdida del cargo y la consignación directa al Juez de Distrito para que este

individualice las penas que correspondan a los delitos contra la administración de justicia. Los mecanismos establecidos en el proyecto de ley reglamentaria para denunciar el incumplimiento de las sentencias o la repetición del acto o norma impugnada, sólo podrán ser promovidos por las partes en la controversia, quienes en tal caso deberán hacer la denuncia correspondiente ante el Presidente de la Suprema Corte a fin de que éste haga los requerimientos y turne el expediente al ministro que deba formular el proyecto de resolución en que el Pleno acuerde o niegue la destitución y sometimiento a proceso de la autoridad considerada responsable. La ley no prevé ningún caso en que los gobernados puedan solicitar la iniciación del procedimiento de cumplimiento, en tanto que los mismos pueden defender sus intereses a través de los medios ordinarios de defensa o del juicio de amparo a partir de lo decidido en las sentencias emitidas en las propias controversias constitucionales.

Finalmente, en lo que hace a los recursos, la iniciativa de ley sólo prevé los de reclamación y queja. El primero, para combatir diversas resoluciones dictadas por el ministro instructor a lo largo del procedimiento en cuestiones relativas a la admisión o desechamiento de una demanda, a la declaratoria que ponga fin a una controversia, a la resolución de un incidente, —incluyendo el de suspensión—, o a la admisión o desechamiento de pruebas, o contra las resoluciones del Presidente de la Suprema Corte que tengan por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno. En lo que ve a la queja, su procedencia esta prevista para combatir el exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido la suspensión, o en la ejecución de las sentencias. La tramitación de las reclamaciones y quejas se llevará a cabo por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien a su vez designará al ponente que prepare el proyecto que deba ser sometido al Pleno para resolución definitiva.

#### ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

En el título III del Libro Primero de la presente iniciativa de ley, se regula el procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad. Este título se compone por tres capítulos, relativos a las disposiciones de carácter general, al procedimiento y a las sentencias. Las normas que componen el título en cuestión son escasas, lo cual obedece al carácter flexible y ajeno a formalismos que se pretende caracterice a este tipo de acciones en tanto su naturaleza es la de un procedimiento de control abstracto en que un mínimo equivalente al 33% de un órgano legislativo federal o estatal o el Procurador General de la República, plantean a la Suprema Corte de Justicia que determine la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma, independientemente de que ese porcentaje de miembros de un órgano legislativo haya sufrido o no un agravio o afectación jurídica.

El hecho de que en las acciones de inconstitucionalidad no se presente una controversia entre un órgano legislativo y un porcentaje de sus integrantes o el Procurador General de la República, exige que su procedimiento de tramitación no deba plantearse como si se estuviera ante una verdadera litis.

De conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, en la iniciativa de ley se prevé que el término para la interposición del escrito de acción de inconstitucionalidad sea de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se hubieren publicado las normas generales impugnadas en el Diario Oficial de la Federación u órgano oficial de que se trate. La única previsión adicional que sobre esta materia se hace, consiste en señalar que si el último día del plazo de presentación de la demanda fuera inhábil, aquella podrá presentarse el primer día hábil siguiente, con lo cual desde la ley se resuelve ese problema.

Cuando las acciones de inconstitucionalidad se promuevan en términos de los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 constitucional, es un número equivalente al 33% de los integrantes de un órgano legislativo el que actúa, por lo que ante la falta de un reconocimiento expreso para ese número de integrantes en la ley que rige al órgano al cual pertenecen, se hace necesario establecer las vías para que tales miembros acrediten su personalidad y puedan llegar a estar debidamente representados. En lo que hace al primer punto, en la iniciativa se propone que los promoventes deban quedar adecuadamente acreditados desde el escrito inicial que formulen. En lo que hace a la representación en juicio del porcentaje, en la iniciativa se propone que designen a cuando menos dos representantes para que actúen a su nombre durante el juicio y aún después de concluido.

Para el trámite de las acciones también se prevé que sea realizada por el ministro que el Presidente de la Suprema Corte designe al efecto por turno, lo cual se justifica por la dificultad de que un órgano colegiado pueda llevar a cabo esta labor de carácter puramente procedimental. Una vez que el ministro instructor reciba el escrito, deberá solicitar a las autoridades legislativas y ejecutivas que hubieren emitido o promulgado la norma impugnada, para que en un plazo de quince días rindan un informe en que sostengan la validez de esas normas. Igualmente y en términos del apartado A) del artículo 102 de la Constitución, la iniciativa contempla que se dé vista al Procurador General de la República a fin de que exponga sus razones por vía de pedimento en aquellos casos en que no hubiere promovido la acción de inconstitucionalidad.

Al igual que acontece con las controversias constitucionales, en materia de acciones de inconstitucionalidad se prevén distintas posibilidades de suplencia

e intervención a fin de que el asunto se resuelva de un modo integral y completo.

Así, al ministro instructor se le confieren facultades para que solicite a las partes o a terceros todos aquellos elementos que estimare necesarios para la solución del asunto, mientras que a la Suprema Corte se le faculta para corregir errores en la cita de preceptos invocados, suplir los conceptos de invalidez y, lo que resulta más relevante, para fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional aun cuando el mismo no se haya invocado en el juicio. En la iniciativa destaca el hecho de que esta última facultad se otorga a la Suprema Corte de Justicia respecto de acciones de inconstitucionalidad, más no así tratándose de controversias constitucionales. En ese sentido, tal distinción obedece a que en las controversias se constituye un auténtico contradictorio y la resolución de un asunto mediante elementos no invocados o conocidos por las partes rompe con un necesario equilibrio procesal, mientras que en las acciones tal contradictorio no se da y, por ello, no es necesario mantener ese equilibrio.

A fin de no incurrir en repeticiones innecesarias, en el proyecto de ley se determina expresamente que distintos preceptos legales en materia de sentencias y ejecución de las mismas previstos en el capítulo relativo a las controversias constitucionales, deban aplicarse tratándose de las acciones de inconstitucionalidad. De este modo, en lo que hace a las sentencias, resultan aplicables los requisitos de las sentencias, la obligatoriedad para todos los tribunales del país de las consideraciones que las sustenten, los modos de publicación de las sentencias y la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia determine la fecha de inicio de los efectos de las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad.

#### **ATRACCION DEL RECURSO DE APELACION EN LAS CONTROVERSIAS ORDINARIAS EN QUE LA FEDERACION SEA PARTE.**

En el Libro Segundo de la iniciativa de ley que se propone se reglamenta el contenido de la fracción III del artículo 105 constitucional, relativo a la atribución con que cuenta la Suprema Corte de Justicia para atraer la instancia de apelación de aquellos procesos ordinarios en que la Federación sea parte. Se trata de buscar aquí un sistema en el cual la Suprema Corte de Justicia no tenga que intervenir desde el inicio del procedimiento en aquellos asuntos en los cuales se diriman intereses de la Federación, sino que esta última intervenga sólo en aquellos casos en que por la importancia y trascendencia del asunto sea aconsejable que sólo resuelva el recurso de apelación de que se trate.

A diferencia de lo que acontece en materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, se propone que el conocimiento de la apelación en las controversias ordinarias corresponda sólo a las Salas de la Suprema Corte de Justicia. Esta propuesta obedece al hecho de que no siendo la materia de estos procesos la determinación de constitucionalidad de una norma, la misma no debe ser resuelta por el máximo tribunal de la República, sino por un órgano más reducido.

La facultad de atracción de la instancia de apelación podrá ser ejercitada por tres órganos exclusivamente: alguna de las dos Salas que integran a la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República y aquel tribunal unitario de circuito al cual, originalmente, le hubiera correspondido resolver el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia dictada por un Juez de Distrito. Una de las condiciones para la solicitud o ejercicio de la facultad de atracción es que la substanciación de la apelación se encuentre debidamente concluida, puesto que de no ser así la Sala correspondiente tendría que llevarla a cabo con la consiguiente pérdida de tiempo, dificultad para convocar a las partes y utilización del tiempo de los ministros en labores de instrucción.

Debido a que la materia de la atracción recae exclusivamente sobre la apelación, se ha previsto que en aquellos casos en que la Sala competente encuentre que en la primera instancia o en la tramitación de la segunda se cometieron violaciones a las normas esenciales del procedimiento, devuelva los autos al correspondiente Juez de Distrito a fin de que reponga el procedimiento, o él mismo proceda a subsanar las violaciones cometidas, respectivamente.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, ciudadanos Secretarios, me permito someter a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de...

**ANEXO DOS**

**LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE  
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Diario Oficial de la Federación, primera sección, el jueves 11 de mayo de 1995.

Al margen, un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.— Presidencia de la República.

*ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN*, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

**D E C R E T O**

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DECRETA:

**LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105  
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS**

**→Título I→**

**Disposiciones Generales**

→ARTICULO 1o.→ La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

→ARTICULO 2o.→ Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

→ARTICULO 3o.→ Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

- I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;
- II. Se contarán sólo los días hábiles, y

III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

→ARTICULO 4o.→ Las resoluciones deberán notificarse al día siguiente al en que se hubiesen pronunciado, mediante publicación en lista y por oficio entregado en el domicilio de las partes, por conducto del actuario o mediante correo en pieza certificada con acuse de recibo. En casos urgentes, podrá ordenarse que la notificación se haga por vía telegráfica.

Las notificaciones al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se entenderán con el secretario de estado o jefe de departamento administrativo a quienes corresponda el asunto, o con el Consejero Jurídico del Gobierno, considerando las competencias establecidas en la ley.

Las partes podrán designar a una o varias personas para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado.

→ARTICULO 5o.→ Las partes estarán obligadas a recibir los oficios de notificación que se les dirijan a sus oficinas, domicilio o lugar en que se encuentren. En caso de que las notificaciones se hagan por conducto de actuario, se hará constar el nombre de la persona con quien se entienda la diligencia y si se negare a firmar el acta o a recibir el oficio, la notificación se tendrá por legalmente hecha.

→ARTICULO 6o.→ Las notificaciones surtirán sus efectos a partir del día siguiente al en que hubieren quedado legalmente hechas.

Las notificaciones que no fueren hechas en la forma establecida en este Título serán nulas. Declarada la nulidad se impondrá multa de uno a diez días al responsable, quien en caso de reincidencia será destituido de su cargo.

→ARTICULO 7o.→ Las demandas o promociones de término podrán presentarse fuera del horario de labores, ante el Secretario General de Acuerdos o ante la persona designada por éste.

→ARTICULO 8o.→ Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la

oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes.

→ARTICULO 9o.→ Las multas previstas en esta ley se impondrán a razón de días de salario, sirviendo como base para calcularlas el mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de realizarse la conducta sancionada.

## →Título II→

### De las Controversias Constitucionales

#### →Capítulo I→

##### De las partes

→ARTICULO 10.→ Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

- I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;
- II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;
- III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y
- IV. El Procurador General de la República.

→ARTICULO 11.→ El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

→Capítulo II→

De los incidentes

→Sección I→

De los incidentes en general

→ARTICULO 12.→ Son incidentes de especial pronunciamiento el de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos y el de falsedad de documentos. Cualquier otro incidente que surja en el juicio, con excepción del relativo a la suspensión, se fallará en la sentencia definitiva.

→ARTICULO 13.→ Los incidentes de especial pronunciamiento podrán promoverse por las partes ante el ministro instructor antes de que se dicte sentencia.

Tratándose del incidente de reposición de autos, el ministro instructor ordenará certificar la existencia anterior y la falta posterior del expediente, quedando facultado para llevar a cabo aquellas investigaciones que no sean contrarias a derecho.

Los incidentes se substanciarán en una audiencia en la que el ministro instructor recibirá las pruebas y los alegatos de las partes y dictará la resolución que corresponda.

→Sección II→

De la suspensión

→ARTICULO 14.→ Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados

por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable.

La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.

→ARTICULO 15.→ La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

→ARTICULO 16.→ La suspensión se tramitará por vía incidental y podrá ser solicitada por las partes en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

→ARTICULO 17.→ Hasta en tanto no se dicte la sentencia definitiva, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión por él mismo dictado, siempre que ocurra un hecho superveniente (*sic*) que lo fundamente.

Si la suspensión hubiere sido concedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el recurso de reclamación previsto en el artículo 51, el ministro instructor someterá a la consideración del propio Pleno los hechos supervenientes (*sic*) que fundamenten la modificación o revocación de la misma, a efecto de que éste resuelva lo conducente.

→ARTICULO 18.→ Para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. El auto o la interlocutoria mediante el cual se otorgue deberá señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva.

### →Capítulo III→

#### De la improcedencia y del sobreseimiento

→ARTICULO 19.→ Las controversias constitucionales son improcedentes:

- I.    Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II.   Contra normas generales o actos en materia electoral;

III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

→ARTICULO 20.→ El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

(F. DE E., D.O. 19 DE MAYO DE 1995)

I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales;

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y

IV. Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales.

→Capítulo IV→

De la demanda y su contestación

→ARTICULO 21.→ El plazo para la interposición de la demanda será:

I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

→ARTICULO 22.→ El escrito de demanda deberá señalar:

I. La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente;

II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;

III. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios;

IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado;

V. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;

VI. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande, y

VII. Los conceptos de invalidez.

→ARTICULO 23.→ El escrito de contestación de demanda deberá contener, cuando menos:

I. La relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, y

II. Las razones o fundamentos jurídicos que se estimen pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate.

→Capítulo V→

De la instrucción

→ARTICULO 24.→ Recibida la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponda, a un ministro instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución.

→ARTICULO 25.→ El ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

→ARTICULO 26.→ Admitida la demanda, el ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga.

Al contestar la demanda, la parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la actora, aplicándose al efecto lo dispuesto en esta ley para la demanda y contestación originales.

→ARTICULO 27.→ El actor podrá ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al de la contestación si en esta última apareciere un hecho nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. La ampliación de la demanda y su contestación se tramitarán conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales.

→ARTICULO 28.→ Si los escritos de demanda, contestación, reconvencción o ampliación fueren oscuros o irregulares, el ministro instructor prevendrá a los promoventes para que subsanen las irregularidades dentro del plazo de cinco días.

De no subsanarse las irregularidades requeridas, y si a juicio del ministro instructor la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, correrá traslado al Procurador General de la República por cinco días, y con vista en su pedimento si lo hiciere, admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.

→ARTICULO 29.→ Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvencción, el ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite.

→ARTICULO 30.→ La falta de contestación de la demanda o, en su caso, de la reconvencción dentro del plazo respectivo, hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en ellas, salvo prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada, según corresponda.

→ARTICULO 31.→ Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho. En cualquier caso, corresponderá al ministro instructor desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva.

→ARTICULO 32.→ Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia, excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que se haga relación de ella en la propia audiencia y se tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado.

Las pruebas testimonial, pericial y de inspección ocular deberán anunciarse diez días antes de la fecha de la audiencia, sin contar esta última ni la de ofrecimiento, exhibiendo copia de los interrogatorios para los testigos y el cuestionario para los peritos, a fin de que las partes puedan repreguntar en la audiencia. En ningún caso se admitirán más de tres testigos por cada hecho.

Al promoverse la prueba pericial, el ministro instructor designará al perito o peritos que estime convenientes para la práctica de la diligencia. Cada una de las partes podrá designar también un perito para que se asocie al nombrado por el ministro instructor o rinda su dictamen por separado. Los peritos no son recusables, pero el nombrado por el ministro instructor deberá excusarse de conocer cuando en él ocurra alguno de los impedimentos a que se refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

→ARTICULO 33.→ A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, todas las autoridades tienen obligación de expedirles oportunamente las copias o documentos que soliciten y, en caso contrario, pedirán al ministro instructor que requiera a los omisos. Si a pesar del requerimiento no se expidieren las copias o documentos, el ministro instructor, a petición de parte, hará uso de los medios de apremio y denunciará a la autoridad omisa por desobediencia a su mandato.

→ARTICULO 34.→ Las audiencias se celebrarán con o sin la asistencia de las partes o de sus representantes legales. Abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas y los alegatos por escrito de las partes.

→ARTICULO 35.→ En todo tiempo, el ministro instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer, fijando al efecto fecha para su desahogo. Asimismo, el propio ministro podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto.

→ARTICULO 36.→ Una vez concluida la audiencia, el ministro instructor someterá a la consideración del Tribunal Pleno el proyecto de resolución respectivo en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

→ARTICULO 37.→ La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a solicitud de alguno de sus integrantes podrá, mediante acuerdos generales, acordar el aplazamiento de la resolución de los juicios de amparo radicados en ella, hasta en tanto se resuelva una controversia constitucional siempre que las normas impugnadas en unos y otra fueren las mismas. En este supuesto, no correrá el término de caducidad previsto en el artículo 74, fracción V de la Ley de Amparo.

→ARTICULO 38.→ No procederá la acumulación de controversias, pero cuando exista conexidad entre dos o más de ellas y su estado procesal lo permita, podrá acordarse que se resuelvan en la misma sesión.

#### →Capítulo VI→

#### De las sentencias

→ARTICULO 39.→ Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados

y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

→ARTICULO 40.→ En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

→ARTICULO 41.→ Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

→ARTICULO 42.→ Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte

de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

→ARTICULO 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, 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.

→ARTICULO 44.→ Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

→ARTICULO 45.→ 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.

## →Capítulo VII→

### De la ejecución de sentencias.

→ARTICULO 46.→ Las partes condenadas informarán en el plazo otorgado por la sentencia, del cumplimiento de la misma al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá si aquélla ha quedado debidamente cumplida.

Una vez transcurrido el plazo fijado en la sentencia para el cumplimiento de alguna actuación sin que ésta se hubiere producido, las partes podrán solicitar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que requiera a la obligada para que de inmediato informe sobre su cumplimiento. Si dentro de

las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento la ejecutoria no estuviere cumplida, cuando la naturaleza del acto así lo permita, no se encontrase en vía de ejecución o se tratase de eludir su cumplimiento, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al ministro ponente para que someta al Pleno el proyecto por el cual se aplique el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

→ARTICULO 47.→ Cuando cualquiera autoridad aplique una norma general o acto declarado inválido, cualquiera de las partes podrá denunciar el hecho ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien dará vista a la autoridad señalada como responsable, para que en el plazo de quince días deje sin efectos el acto que se le reclame, o para que alegue lo que conforme a derecho corresponda.

Si en los casos previstos anteriormente, las autoridades no dejan sin efectos los actos de que se trate, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al Ministro Ponente para que a la vista de los alegatos, si los hubiere, someta al Tribunal Pleno la resolución respectiva a esta cuestión. Si el Pleno declara que efectivamente hay una repetición o aplicación indebida de una norma general o acto declarado inválido, mandará que se cumpla con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

→ARTICULO 48.→ Lo dispuesto en el artículo anterior, se entenderá sin perjuicio de que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haga cumplir la ejecutoria de que se trate, dictando las providencias que estime necesarias.

→ARTICULO 49.→ Cuando en términos de los artículos 46 y 47, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hiciere una consignación por incumplimiento de ejecutoria o por repetición del acto invalidado, los jueces de distrito se limitarán a sancionar los hechos materia de la consignación en los términos que prevea la legislación penal federal para el delito de abuso de autoridad.

Si de la consignación hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o durante la secuela del proceso penal, se presume la posible comisión de un delito distinto a aquel que fue materia de la propia consignación, se procederá en los términos dispuestos en la parte final del párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo que sobre el particular establezcan los ordenamientos de la materia.

→ARTICULO 50.→ No podrá archivarse ningún expediente sin que quede cumplida la sentencia o se hubiere extinguido la materia de la ejecución.

→Capítulo VIII→

De los recursos

→Sección I→

De la reclamación

→ARTICULO 51.→ El recurso de reclamación procederá en los siguientes casos:

- I. Contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones;
- II. Contra los autos o resoluciones que pongan fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva;
- III. Contra las resoluciones dictadas por el ministro instructor al resolver cualquiera de los incidentes previstos en el artículo 12;
- IV. Contra los autos del ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión;
- V. Contra los autos o resoluciones del ministro instructor que admitan o desechen pruebas;
- VI. Contra los autos o resoluciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tengan por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y
- VII. En los demás casos que señale esta ley.

→ARTICULO 52.→ El recurso de reclamación deberá interponerse en un plazo de cinco días y en él deberán expresarse agravios y acompañarse pruebas.

→ARTICULO 53.→ El recurso de reclamación se promoverá ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien correrá traslado a las demás partes para que dentro del plazo de cinco días aleguen lo que a su derecho convenga. Transcurrido este último plazo, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará los autos a un ministro distinto

del instructor a fin de que elabore el proyecto de resolución que deba someterse al Tribunal Pleno.

→ARTICULO 54.→ Cuando el recurso de reclamación se interponga sin motivo, se impondrá al recurrente o a su representante, a su abogado o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario.

→Sección II→

De la queja

→ARTICULO 55.→ El recurso de queja es procedente:

I. Contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión, y

II. Contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.

→ARTICULO 56.→ El recurso de queja se interpondrá:

I. En los casos de la fracción I del artículo 55, ante el ministro instructor hasta en tanto se falle la controversia en lo principal, y

II. Tratándose de la fracción II del propio artículo 55, ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro del año siguiente al de la notificación a la parte interesada de los actos por los que se haya dado cumplimiento a la sentencia, o al en que la entidad o poder extraño afectado por la ejecución tenga conocimiento de esta última.

→ARTICULO 57.→ Admitido el recurso se requerirá a la autoridad contra la cual se hubiere interpuesto para que dentro de un plazo de quince días deje sin efectos la norma general o acto que diere lugar al recurso o, para que rinda un informe y ofrezca pruebas. La falta o deficiencia de este informe establecerá la presunción de ser ciertos los hechos imputados, sin perjuicio de que se le imponga una multa de diez a ciento ochenta días de salario.

Transcurrido el término señalado en el párrafo anterior y siempre que subsista la materia del recurso, en el supuesto de la fracción I del artículo precedente, el ministro instructor fijará fecha para la celebración de una audiencia dentro de los diez días siguientes a fin de que se desahoguen las pruebas y se formulen por escrito los alegatos; para el caso de la fracción II, el Presidente

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, turnará el expediente a un ministro instructor para los mismos efectos.

→ARTICULO 58.→ El ministro instructor elaborará el proyecto de resolución respectivo y lo someterá al Tribunal Pleno, quien de encontrarlo fundado, sin perjuicio de proveer lo necesario para el cumplimiento debido de la suspensión o para la ejecución de que se trate, determine en la propia resolución lo siguiente:

I. Si se trata del supuesto previsto en la fracción I del artículo 55, que la autoridad responsable sea sancionada en los términos establecidos en el Código Penal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto hace a la desobediencia cometida, independientemente de cualquier otro delito en que incurra, y

II. En el caso a que se refiere la fracción II del artículo 55, que se aplique lo dispuesto en el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### →Título III→

#### **De las Acciones de inconstitucionalidad**

#### →Capítulo I→

##### Disposiciones generales

→ARTICULO 59.→ En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

→ARTICULO 60.→ El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

(ADICIONADO, D.O. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996)

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

→ARTICULO 61.→ La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

- I. Los nombres y firmas de los promoventes;
- II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;
- III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado;
- IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados; y
- V. Los conceptos de invalidez.

—ARTICULO 62.— En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

La parte demandante, en la instancia inicial, deberá designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, quienes actuarán conjunta o separadamente durante todo el procedimiento y aun después de concluido éste. Si no se designaren representantes comunes, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo hará de oficio. Los representantes comunes podrán acreditar delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas y formulen alegatos, así como para que promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

(ADICIONADO, D.O. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996)

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.

—ARTICULO 63.— El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado en las acciones de inconstitucionalidad en términos del tercer párrafo del artículo 11 de esta ley.

~Capítulo II~

Del Procedimiento

~ARTICULO 64.~ Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.

(ADICIONADO, D.O. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996)

En los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, los plazos a que se refiere el párrafo anterior serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y de seis días para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada.

La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996)

~ARTICULO 65.~ En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.

~ARTICULO 66.~ Salvo en los casos en que el Procurador General de la República hubiere ejercitado la acción, el ministro instructor le dará vista con el escrito y con los informes a que se refiere el artículo anterior, a efecto de que hasta antes de la citación para sentencia, formule el pedimento que corresponda.

→ARTICULO 67.→ Después de presentados los informes previstos en el artículo 64 o habiendo transcurrido el plazo para ello, el ministro instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos.

(ADICIONADO, D.O. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996)

Cuando la acción intentada se refiera a leyes electorales, el plazo señalado en el párrafo anterior será de dos días.

→ARTICULO 68.→ Hasta antes de dictarse sentencia, el ministro instructor podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto.

(ADICIONADO, D.O. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996)

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.

Agotado el procedimiento, el ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado.

(ADICIONADO, D.O. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996)

En los casos de materia electoral, el proyecto de sentencia a que se refiere el párrafo anterior deberá ser sometido al Pleno dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento, debiéndose dictar el fallo por el Pleno a más tardar en un plazo de cinco días, contados a partir de que el ministro instructor haya presentado su proyecto.

→ARTICULO 69.→ El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de oficio o a petición de parte, podrá decretar la acumulación de dos o más acciones de inconstitucionalidad siempre que en ellas se impugne la misma norma.

Cuando exista conexidad entre acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios de amparo, se estará a lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de esta ley.

→ARTICULO 70.→ El recurso de reclamación previsto en el artículo 51 únicamente procederá en contra de los autos del ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción.

(ADICIONADO, D.O. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996)

En materia electoral el plazo para interponer el recurso de reclamación a que se refiere el párrafo anterior será de tres días y el Pleno de la Suprema Corte lo resolverá de plano, dentro de los tres días siguientes a su interposición.

–Capítulo III–

De las sentencias

–ARTICULO 71.– Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

(ADICIONADO, D.O. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996)

Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

–ARTICULO 72.– Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

–ARTICULO 73.– Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

**TRANSITORIOS**

PRIMERO.– El presente decreto entrará en vigor 30 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.– Las controversias constitucionales y ordinarias pendientes de resolución a la entrada en vigor del presente decreto, se tramitarán y resolverán en los términos establecidos en las disposiciones aplicables al momento en que se iniciaron.

TERCERO.- Se derogan los párrafos segundo a cuarto, inclusive, del artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a esta ley.

CUARTO.- En tanto entra en vigor el presente decreto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictará los acuerdos generales necesarios para la debida aplicación de esta ley.

México, D.F., a 24 de abril de 1995.- Sen. Martha Lara Alatorre, Presidenta.- Dip. Anselmo García Cruz, Presidente.- Sen. Juan Fernando Palomino Topete, Secretario.- Dip. Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez, Secretario.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diez días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cinco.- Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma Barragán.- Rúbrica.

#### ARTICULOS TRANSITORIOS DE LOS DECRETOS DE REFORMAS.

D.O. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996.

Primero.- Las reformas a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a que se refiere el artículo SEGUNDO del presente Decreto, entrarán en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- En cumplimiento del segundo párrafo del artículo SEGUNDO transitorio del Decreto de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de agosto de 1996, el plazo para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad en contra de las legislaciones electorales federal y locales, que se expidan antes del 1o. de abril de 1997, será de quince días naturales y serán resueltas de plano y en definitiva por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sin sujetarse al procedimiento o plazos señalados en los artículos 64 al 70 de la ley que se reforma por el presente Decreto, en un plazo no mayor de quince días hábiles a partir de la presentación del escrito respectivo.

**LAUS**



**DEO**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y AMPARO DE LA FACULTAD DE DERECHO  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.  
P R E S E N T E .

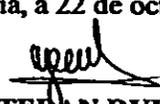
DISTINGUIDO DOCTOR:

Me dirijo a usted en esta ocasión para solicitarle reciba en el Seminario a su digno cargo la tesis del alumno Daniel González Dávila titulada "Las Garantías Constitucionales en Materia Electoral", cuyos proyectos de capitulado y bibliografía primaria le adjunto a la presente.

De no tener usted algún inconveniente, sería un honor para mí dirigir la tesis mencionada bajo los lineamientos académicos de su Seminario. Tenga usted la seguridad de que es mi intención hacer de ella un trabajo ágil en su composición e ilustrado en su contenido.

Sin otro particular, y esperando que encuentre viable mi solicitud, me es muy grato reiterarle las seguridades de mi mejor consideración y personal estima.

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, a 22 de octubre de 1996.

  
MTRO. ESTEBAN RUIZ PONCE  
Jefe de la División



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO

REGISTRO DE INSCRIPCION A SEMINARIO

NO. REGISTRO 4934

NUMERO DE CUENTA: 92504710

NOMBRE DEL ALUMNO: GONZALEZ DAVILA DANIEL

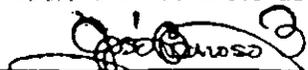
TITULO\_TESIS : LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL

ASESOR : MTRO. ESTEBAN RUIZ PONCE

SEMINARIO : DERECHO CONSTITUCIONAL



ELABORADO DE ANTES ENTAMENTE  
Cd. Universitaria a 27 de Enero de 1997

  
LIC. JOSE BARROSO FIGUEROA  
SECRETARIO GENERAL

CREENCIAL VALIDA POR DOS AÑOS  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO



México, D.F. 6 de febrero de 1997.

Inscripción en el Seminario de DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
(Nombre del mismo)  
GONZALEZ DAVILA DANIEL natural de MEXICO, D.F.  
(Apellidos y Nombre) (Población o Estado)  
de \_\_\_\_\_ años de edad, con domicilio en TEXTITLAN 33, COL. SANTA ANA, XITLA 14420  
Teléfono 573-30-11 534-83-26 queda inscrito en el  
Seminario que arriba se menciona, para la elaboración de su tesis de LICENCIATURA  
(licenciatura o Doctorado)  
con el maestro MRO. ESTEBAN RUIZ PONCE  
Tema de la Tesis "LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL"  
Número de credencial 9250471-0 Número de la inscripción 97/029.

ADVERTENCIA: En caso de discrepancia entre la tarjeta del Seminario y la del alumno, hará fé la primera, salvo pruebas en contrario.

Firma del Alumno

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.  
Firma del Director del Seminario