

# REPLANTEAMIENTO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL

FRANCISCO JAVIER GARCÍA ROSADO

*Sumario: Introducción. 1. Supremacía constitucional: 1.1 Antecedentes; 1.2 Concepto. 2. Control constitucional: 2.1 Concepto; 2.2 Clasificación. 3. Acción de inconstitucionalidad: 3.1 Concepto y naturaleza jurídica; 3.2 Fundamento constitucional y legal; 3.3 Procedencia; 3.4 Partes; 3.5 Plazo; 3.6 Procedimiento. 4. Problemática actual de la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales: 4.1. Caso Quintana Roo, planteamiento del problema; 4.2 Propuestas. Fuentes consultadas.*

## INTRODUCCIÓN

Cuando visité por primera vez el imponente edificio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ubicado en el centro histórico de la Ciudad de México, me recibió un ambiente de solemnidad. Las estatuas de esos grandes juristas mexicanos, Ignacio L. Vallarta, Mariano Otero y Manuel Crescencio Rejón, fueron lo primero con lo que me encontré. Subí por las escaleras centrales y al final pude admirar el mural de José Clemente Orozco, donde se destaca una frase lapidaria: *Supra me legis servi sumus, ut liberi esse possimus* (Todos somos esclavos de la ley suprema, para poder ser libres). En esta frase se resume un caro anhelo de la humanidad, y se aprecia el enorme esfuerzo de las sociedades por encontrar un medio de convivencia entre todos los hombres: el Derecho y en su cúspide la Constitución, ley de leyes, ley suprema, principio del sistema jurídico que nos rige a todos y cada uno de los mexicanos.

En el programa semanal de televisión *Elecciones.... y algo más*, producido por el Instituto Electoral de Quintana Roo y transmitido el 16 de junio de 2005 por el Sistema Quintanarroense de Comunicación Social, se trató el tema “Geografía Electoral: redistribución en Quintana Roo”. Llamó fuertemente mi atención el hecho de que uno de los invitados, el consejero electoral Guillermo Escamilla Angulo, al hablar de los criterios que debe observar la distritación en el estado de Quintana Roo, señaló que la Ley Electoral vigente, en su artículo 28,

fracción 1, establece que para la demarcación de distritos uninominales se utilizará invariablemente la densidad de población, las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes en las distintas regiones de la entidad.

En ese momento recordé la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 14/2004 y acumuladas 15/2004 y 16/2004, promovidas por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Convergencia, en virtud de las cuales se impugnó la Ley Electoral en comento, por considerarse que no se ajustaba a lo preceptuado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esta sentencia, el ministro Genaro David Góngora Pimentel exhorta a los legisladores de Quintana Roo para que no se utilicen los criterios antes señalados por ser violatorios de los principios constitucionales; sin embargo, y toda vez que fue desestimado el Artículo 28, fracción 1, por un problema de técnica procesal, que más adelante señalaré, y al no alcanzar el voto favorable de ocho de los ministros –requisito indispensable para declarar su inconstitucionalidad–, se acordó desestimarlo aun cuando todos los ministros estuvieron de acuerdo en que es manifestamente inconstitucional.

Al respecto, encuentro varias vertientes jurídicas susceptibles de ser analizadas a fin de sugerir alguna reforma con la única intención de contribuir a la conformación de un sistema depurado, integral y justo en materia electoral para nuestro estado. En este trabajo sólo me propongo analizar a grandes rasgos el proceso de control constitucional y la acción de inconstitucionalidad, en especial en contra de las leyes electorales, ya que ha causado, en la teoría y en la práctica, serias inquietudes y no pocos desasosiegos, tanto a las autoridades como a entendidos del derecho.

## 1. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

*Sobre la Constitución nada:  
Nadie sobre la Constitución*

*José María Iglesias*

### 1.1 ANTECEDENTES

El antecedente más palpable de la supremacía constitucional es el artículo sexto, párrafo segundo de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, que señala:

Esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país, y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado.<sup>1</sup>

Este artículo tiene su base, por una parte, en el hecho de que los Estados Unidos de América son, en su estructura, una federación, por lo que fue necesario establecer que esta ley suprema debería prevalecer frente a cualquier tratado o legislación ordinaria; y, por otra, en que su Constitución es rígida y escrita, justificándose así que la legislación ordinaria esté subordinada a la Constitución.<sup>2</sup>

Desde finales del siglo XVIII los jueces estadounidenses se abocan a la tarea de proteger a la Constitución en su labor cotidiana, sin importar que sean juzgadores ordinarios o federales, amén de que pueden declarar nula cualquier ley contraria a la Constitución que, como se mencionó, es considerada norma fundamental de todo el orden jurídico. Por añadidura, ninguna autoridad del estado tiene facultades más allá de lo establecido en la propia Constitución.

<sup>1</sup> *Constitución de los Estados Unidos de América* [en línea], traducción al español, Political Data Base of the Americas, Georgetown University <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USA/usa1787.html>

<sup>2</sup> Según Tena Ramírez (1995, 11), una Constitución rígida es la que no puede ser reformada por los poderes ordinarios ya constituidos, sino por un poder diferente de ellos.

Este sistema de control es el llamado *americano* o *difuso* de la constitucionalidad de leyes, como se verá mas adelante.

El mecanismo antes señalado concuerda con la Teoría Pura del Derecho de Hans Kelsen (1983), relativa a que todo orden jurídico está estructurado en una pirámide, en cuyo vértice superior se encuentra la norma fundamental, de la cual derivan todas las demás.

En este sistema estructurado piramidalmente, la Constitución fija las reglas de elaboración de las normas jurídicas de observancia general (leyes), así como del resto de las normas jurídicas que integran el sistema.

La supremacía constitucional quedó fuera de toda duda cuando, en 1803, la Suprema Corte resolvió el caso *Marbury vs Madison*,<sup>3</sup> que presentó las características siguientes: John Adams, miembro del partido federalista, ganó la elección para la presidencia en 1796 contra el candidato del partido republicano, al mando de Thomas Jefferson, quien posteriormente, en 1800, ganara la presidencia. Antes de que Jefferson tomara posesión en 1801, los federalistas intentaron colocar a diversos partidarios en posiciones estratégicas del gobierno, por lo que en enero de ese año, John Adams nombró a John Marshall presidente de la Suprema Corte, pero además, el Congreso emitió una ley que permitía a Adams nombrar a 42 jueces de paz para el Distrito de Columbia; se hace notar que todos los designados eran federalistas. Al tomar posesión Jefferson, algunos nombramientos aún no habían sido entregados, dado que Adams no pudo firmarlos sino hasta la medianoche del 3 de marzo de 1801. El presidente Jefferson ordenó entonces a su recién nombrado secretario de Estado, James Madison, que no enviara esos documentos.

Uno de los jueces de paz designados esa noche del 3 de marzo fue William Marbury, quien, al no recibir su nombramiento, promovió ante la Suprema Corte un *writ of mandamus*,<sup>4</sup> con el objeto de que ordenara a Madison la entrega de los nombramientos pendientes. En su petición, Marbury invocó la *Judiciary Act* de 1789, que permitía la expedición de los nombramientos en casos como el que había presentado y que facultaba a la Suprema Corte para resolver este tipo de controversias.

<sup>3</sup> Marbury vs Madison, [www.law.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/conlaw/marbury.html](http://www.law.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/conlaw/marbury.html)

<sup>4</sup> Orden de la Suprema Corte dirigida a un funcionario, una corporación o un tribunal inferior, para que lleve a cabo un deber no discrecional y previsto en ley.

El propio John Marshall, *Chef Justice*, se encargó de redactar la sentencia y en lugar de ordenar a Madison que entregara los nombramientos, declaró que la *Judiciary Act* era inconstitucional, toda vez que no le daba competencia a la Suprema Corte para conocer de un caso como el planteado, señalando que “la autoridad otorgada a la Corte por la ley que estableció los tribunales de los Estados Unidos, para expedir órdenes a los agentes de autoridad, parece no otorgada por la Constitución y se hace necesario analizar si una jurisdicción así otorgada puede ser ejercida” (Suprema Corte de la Justicia de la Nación, 2000, 83).

Resulta importante señalar que la sentencia reconoció el nombramiento de William Marbury y su derecho a recibirlo, así como el hecho de que el entregárselo no era una facultad discrecional del presidente o del secretario de Estado; pero, por otra parte, indicaba que la Corte era sólo una instancia de apelación, sin jurisdicción originaria para conocer del caso, de modo que resultaba inconstitucional que la *Judiciary Act* considerara la intervención directa de la Corte en la expedición de órdenes a ciertos funcionarios; y fue a la propia Suprema Corte a quien le correspondió declararla inaplicable, argumentando:

La Constitución es una ley suprema que no puede ser modificada por medios ordinarios, o está al mismo nivel que las leyes ordinarias y, como todas las otras leyes, puede ser modificada cuando a la legislatura le plazca modificarla. Si la primera parte de la alternativa es cierta, una ley contraria a la Constitución no es una ley; si la última parte es verdadera, las constituciones escritas son tentativas absurdas de parte del pueblo para limitar un poder que, por naturaleza, no es limitable.

Ciertamente, todos aquellos que han elaborado las constituciones escritas las contemplan como formando la ley fundamental y suprema de la nación y, consecuentemente, una ley de la legislatura repugnante de la Constitución es nula. Esta teoría acompaña esencialmente a una Constitución escrita y debe ser considerada por las cortes como uno de los principios fundamentales de nuestra sociedad.

Si entonces, los tribunales deben atender a la Constitución, y ésta es superior a cualquier ley, es aquélla y no ésta la que debe regular el caso al que ambas se aplican [Suprema Corte de la Justicia, de la Nación, 2000, 84-85].

Independientemente de este fallo y del ya señalado artículo sexto, párrafo segundo de la Constitución estadounidense, en 1868 se reafirmó la supremacía constitucional, por virtud del primer párrafo de la décimo cuarta enmienda, que previó los principios del *due process of law* (debido proceso legal) y el *rule of reasonableness* (regla de justicia) en los siguientes términos:

Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sometidas a su jurisdicción son ciudadanos de los Estados Unidos y de los Estados en que residen. Ningún Estado podrá dictar ni dar efecto a cualquier ley que limite los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; tampoco podrá Estado alguno privar a cualquier persona de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni negar a cualquier persona que se encuentre dentro de sus límites jurisdiccionales la protección de las leyes, igual para todos.<sup>5</sup>

Alfonso Noriega Cantú (2000, 34) señala que el sistema americano de supremacía constitucional se basa en dos principios fundamentales: en la naturaleza jurisdiccional del organismo de control, y en el carácter difuso de la defensa de la Constitución y de los derechos fundamentales, esto es así porque se confía a cualquier juez de los Estados Unidos de América la inaplicabilidad de las leyes que se encuentren en conflicto con la Constitución dentro de un proceso ordinario, y sólo por la vía recursal puede ser del conocimiento de los tribunales federales y de la Suprema Corte.

Este segundo párrafo del artículo sexto de la Constitución de los Estados Unidos de América ha tenido eco en la historia constitucional de México. Todas las constituciones que han estado vigentes en México, de una u otra forma han sostenido la supremacía constitucional, sin embargo, nuestro sistema se apartó del control difuso de la Constitución a que se contrae el sistema norteamericano, y sólo subsistió la característica del control ejercido por el órgano jurisdiccional especializado, pero del tipo concentrado, esto es reservado exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>5</sup> *Constitución de los Estados Unidos de América, op. cit.*

En efecto, el artículo 126 de la Constitución Federal de 1857 reprodujo el texto del artículo sexto de la Constitución estadounidense; posteriormente, el Constituyente de 1917, incluyó el principio en el artículo 133 cuyo texto era el siguiente:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos y que se hicieren por el presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán ley suprema en 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.<sup>6</sup>

En 1934, este artículo fue reformado pero sólo en cuanto a la redacción de la frase, modificándose “hechos o que se hicieren” por “celebrados o que se celebren”; además se estableció que la ratificación de los tratados correspondía al Senado y no al Congreso.

## 1.2 CONCEPTO

La Real Academia Española establece que la palabra supremacía significa “grado supremo en cualquier línea”, así como “preeminencia, superioridad jerárquica” (RAE, 2001) Con base en estas acepciones y a la doctrina, se puede afirmar que la supremacía constitucional se traduce en la cualidad que tiene la Constitución de ser la norma que funda y da validez a la totalidad de los ordenamientos jurídicos de un país determinado.

Sin embargo, la supremacía constitucional no significa exclusivamente que todo el orden normativo depende de ella, expresa también la soberanía de una nación, organiza a los poderes del Estado e impone restricciones a la actividad de las autoridades, a fin de que las libertades de que goza el pueblo no se vean restringidas arbitrariamente por quien sustenta el poder político.

<sup>6</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que reforma la del 5 de febrero de 1857, *Diario Oficial*, órgano del gobierno provisional de la República Mexicana, tomo V, 4ª época, número 30, 5 de febrero de 1917. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, [www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/dof/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/dof/CPEUM_orig_05feb1917.pdf)

## 2. EL CONTROL CONSTITUCIONAL

### 2.1 CONCEPTO

Los estudiosos del Derecho Constitucional coinciden en que los rasgos del control constitucional se confían a un órgano jurisdiccional, que actúa a petición de la parte agraviada, se sustancia como un proceso jurisdiccional y las resoluciones reúnen todos los requisitos y características de sentencia.

Existe una vinculación muy estrecha entre el principio de supremacía constitucional y el control de la constitucionalidad, en razón de que todo acto de autoridad debe ser conforme a ella y no contravenirla. Para garantizar este principio existen los mecanismos jurídico-procesales que la misma Constitución establece a fin de que no sea rebasada por dichos actos.

En términos generales, el control es entendido como la realización de actividades relacionadas con la revisión, verificación o comprobación de diversos tipos de objetos, como pueden ser actos o acciones, incluso normativos. Es por esto que en el ámbito jurídico el control se refiere al establecimiento de mecanismos tendientes a evitar el ejercicio abusivo o no conforme a derecho del poder, por lo que uno de sus principales objetivos es el control de las normas, tanto en los actos de creación como en los de su aplicación.

La posibilidad de realizar un control de la constitucionalidad deriva de la concepción de la Constitución como una norma jurídica que produce efectos jurídicos plenos de manera autónoma. Esto implica que sus normas no requieren desarrollo posterior por el órgano legislativo para producir efectos jurídicos. En consecuencia, el cumplimiento de los preceptos constitucionales es obligatorio y, por ende, su trasgresión debe ser sancionada por tratarse de una conducta antijurídica. De esta eficacia inmediata de las normas constitucionales deriva la posibilidad de ejercer un control abstracto de normas, puesto que los derechos constitucionales pueden ser ejercidos aun en el caso de que la norma secundaria careciera de validez.

En otras palabras, las normas constitucionales gozan de una eficacia directa; esto significa asimismo, que los órganos que aplican el derecho deben tomar la Constitución como premisa de su decisión, tanto al aplicar, como al interpretar las normas constitucionales, pero



principalmente al crear otras normas. La Constitución además de ser la norma de normas, es una norma aplicable, es una fuente del derecho (De Otto, 1992, 76 y ss) que regula la producción normativa, de ahí deriva la relevancia del control de la constitucionalidad. Por lo que la revisión de la conformidad constitucional de las normas es relevante de manera especial en los sistemas en que la proliferación de las fuentes ha sido causa de incertidumbre sobre el universo de normas que pertenecen al orden jurídico.

## 2.2 CLASIFICACIÓN

Los sistemas de control constitucional, se clasifican en:

- a) Sistema de control por órgano político
- b) Sistema de control por órgano jurisdiccional
- c) Sistema de control difuso o *americano*
- d) Sistema de control concentrado o  *europeo*
- e) Sistema de control mixto

a) *El sistema de control constitucional por órgano político* tiene las siguientes características: el control de la Constitución está encomendado a un órgano distinto a los tres poderes clásicos del Estado; la petición para que el órgano de defensa se aboque al conocimiento de si un acto de autoridad es o no constitucional corresponde a uno de los poderes del Estado; el modo mediante el cual el órgano de control juzga la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto sometido a su conocimiento, no tiene las notas características de un verdadero procedimiento; las declaraciones sobre inconstitucionalidad tienen efectos *erga omnes* o absolutas, lo que origina que la decisión de este medio de control no reúna las características de sentencia o fallo judicial, sino más bien de una opinión o dictamen.

Existen diversas desventajas de este medio de control constitucional. Entre otras, crea la pugna, el celo o la controversia política entre las distintas autoridades que intervienen en la controversia constitucional, lo que contribuye a entorpecer y desquiciar el orden constitucional; establece una verdadera subordinación de los órganos del Estado a favor de los órganos que tienen a su cargo la defensa de la ley suprema, lo que provoca además un inconveniente desequilibrio de poderes.

En México, este sistema de control de la constitucionalidad por órgano político lo encontramos en el “Supremo Poder Conservador”, regulado por la segunda ley constitucional de 1836 (Del Castillo, 1994, 22).

b) *El sistema de control constitucional por órgano jurisdiccional* es el más aceptado y adoptado por los legisladores. Los rasgos que lo caracterizan son: la defensa del orden constitucional se confía a un órgano u órganos jurisdiccionales; actúa a petición de parte agraviada que normalmente son los gobernados y por excepción los órganos de gobierno; ante el órgano jurisdiccional se sustancia un verdadero procedimiento o juicio; las resoluciones que se dictan en este sistema vinculan exclusivamente a quienes intervinieron en la controversia.

Se señalan varias ventajas en este sistema de control: la defensa constitucional se encarga a un órgano especializado en dirimir controversias e impartir justicia en el caso concreto y a petición de los gobernados; como las sentencias versan exclusivamente sobre el caso en particular puesto a su conocimiento, no se emiten declaraciones generales; se elimina la posibilidad de pugna, celo o controversia política entre los poderes del Estado; la intervención del poder judicial presume la imparcialidad, independencia y el conocimiento experto del juzgador.

Los ejemplos más característicos de este sistema de control, los encontramos en el juicio constitucional norteamericano, el control constitucional francés y en el juicio de amparo de México.

c) El sistema de control constitucional difuso es conocido también como americano porque comenzó a practicarse en los Estados Unidos de América, donde a la fecha subsiste.

Sus orígenes no derivan de la actividad jurisdiccional, sino de la doctrina. En efecto, entre octubre de 1787 y mayo de 1788, en tres periódicos de la ciudad de Nueva York, se publicaron un total de 77 artículos por parte de tres autores, Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, quienes se limitaron a comentar la estructura y el contenido de la Constitución Americana recién creada. Estos artículos, junto con otros ocho, se publicaron posteriormente en un libro titulado *The Federalist Papers*.<sup>7</sup>

<sup>7</sup>*El Federalista. El debate por la Unión*. Terminada la redacción de la Constitución de los Estados Unidos, faltaba la aprobación por parte de los estados. El de Nueva York

Alexander Hamilton hizo comentarios relativos a las funciones de los tribunales. Defendió que éstos pudiesen declarar nulos los actos de la legislatura, con el argumento de que el poder del pueblo que se había traducido en la Constitución debe prevalecer sobre las actividades tanto del poder legislativo como del judicial. La voluntad de los legisladores no puede ir en contra de la voluntad del pueblo, es decir, la expedición de una ley contraria a la Constitución, es al mismo tiempo contraria a la voluntad popular. Por tanto, como en la propia Constitución se había establecido en su artículo sexto la supremacía de ésta, los jueces debían preferirla a cualquier otra ley con tal de no menoscabar las aspiraciones del pueblo.

Esta posición recibió un sinnúmero de críticas, entre ellas se destacó que si los jueces tenían la facultad de declarar la nulidad de los actos de los legisladores, era claro que existía una superioridad jerárquica en el poder judicial sobre el legislativo. No obstante, en contra de esa crítica, se adujo que no existía tal superioridad jerárquica de los jueces, pues la voluntad del pueblo se encontraba por encima de cualquiera de los poderes, y que el judicial no hacía otra cosa que proteger la voluntad del pueblo reflejada en la Constitución.

Finalmente, el control difuso de la Constitución nació en el fallo dictado en el caso *Marbury vs. Madison*, reseñado en páginas anteriores.

El concepto de control difuso, cuyas características no han variado en absoluto, se ha extendido por casi toda América a lo largo del tiempo. Se trata de un tipo de control que deja en manos de cualquier juez, sin importar al fuero al que pertenezcan, el apego de las leyes a la Constitución; es decir, que todo juez puede y debe inaplicar cualquier ley, en la materia que sea, cuando esta legislación esté en contra de la Constitución, y debe emitir una sentencia en ese sentido, cuyos efectos vinculan únicamente a las partes en conflicto, *inter partes*.

Es importante señalar que si bien la sentencia vincula sólo a las partes en conflicto, el sistema del *common law*, como es el sistema estadounidense, encuentra cabida en la doctrina *stare decisis* que

se mostraba renuente. A fin de motivar la opinión pública de ese estado, Alexander Hamilton, el brillante secretario de Washington, James Madison, el futuro presidente, y John Jay, ex presidente del Congreso Norteamericano publicaron, bajo el común seudónimo de Publio, 85 artículos en los diarios neoyorquinos. El conjunto de esos artículos llegó a convertirse en un clásico de la doctrina del Derecho Constitucional y la Ciencia Política. Fuente: [www.librolibre.org/ni/DocPo./educ/const/feder/feder.html](http://www.librolibre.org/ni/DocPo./educ/const/feder/feder.html)

impone la obligatoriedad del precedente. Esto es, si bien el fallo sólo es vinculante para las partes en el conflicto, todos los tribunales están vinculados por una declaración de inconstitucionalidad hecha por un tribunal superior y al ser invocado por los litigantes en asuntos similares con el transcurso del tiempo, adquiere eficiencia general.

Se dice que es difuso, en oposición al concentrado, porque la competencia para conocer la inconstitucionalidad de una ley o un acto de autoridad pertenece a todos los jueces sin excepción.

d) El sistema de control constitucional concentrado, también llamado europeo, es diametralmente opuesto al difuso, incluso en su origen. La determinación del papel de los jueces en la sociedad no derivó de Constitución alguna, sino de ideas filosóficas que llevaron a diversos movimientos sociales en Europa. En esencia me refiero a las de Rousseau y Montesquieu que, con los ideales de igualdad, libertad y fraternidad basados en los intereses de la voluntad de todo el pueblo, influyeron grandemente en la Revolución Francesa. En tales circunstancias se fortaleció la preeminencia del poder legislativo, legítimo representante del pueblo y depositario de la voluntad general, sobre los jueces, quienes no podían siquiera cuestionar las leyes; a ellos les correspondía aplicarlas, no criticarlas.

Al respecto, Montesquieu decía: “los jueces de la nación no son [...] más que el instrumento que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor de las leyes”.<sup>8</sup>

El sistema de control constitucional concentrado, no toma en cuenta a la jurisdicción ordinaria para efectos de defensa de la Constitución, sino que ésta se encarga a un solo órgano con integración y funciones específicas y que además no forma parte de los poderes. En este sistema sí existe un contencioso constitucional. Mientras que en el control difuso se produce con independencia del tipo de conflicto sometido al conocimiento del juez, en el sistema concentrado el asunto debe ser del orden constitucional. Asimismo, es abstracto, dado que los asuntos a resolver por el Tribunal Constitucional, no entrañan una disputa entre partes.

---

<sup>8</sup>Montesquieu. “Del espíritu de las leyes”. [www.der.uva.es/constitucional/materias/libros/Montesquieu.pdf](http://www.der.uva.es/constitucional/materias/libros/Montesquieu.pdf)

El Tribunal se limita a declarar, con efectos generales, si la ley en cuestión se ajusta o no a los preceptos constitucionales, cuestión que sólo puede ser promovida por órganos políticos.

A partir de 1920 en Europa se crearon tribunales constitucionales, por ejemplo, en Alemania, Italia y España, entre otros; de igual forma en los países orientales y en América Latina, sin embargo, en esta última no reúnen todas las características que tienen los tribunales europeos.

e) El sistema de control constitucional mixto se ha desarrollado particularmente en los países de América Latina. En el control constitucional mixto concurren características tanto del concentrado como del difuso. Entraña la combinación del control abstracto de la Constitución –a cargo de un órgano supremo, ya sea la Suprema Corte o la Corte Suprema– con la facultad de todos los jueces de no aplicar las leyes que estimen inconstitucionales.

Existe un órgano supremo que ejerce funciones de control abstracto y concentrado, y a la vez existen los tribunales ordinarios que tienen competencia para realizar un examen incidental y difuso, al tiempo que pueden llegar a inaplicar una ley por estar viciada de inconstitucionalidad. Este sistema es utilizado por países como Colombia, Venezuela y México; aunque en el caso de México, no todos los juzgadores pueden estimar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley, en virtud del sistema competencial aplicable a la impartición de justicia en México, relativo a que el examen de cuestiones de constitucionalidad es privativo de los tribunales federales de amparo, segregando a los tribunales locales, a los pertenecientes a otro poder y a los autónomos.

Lo anterior ha sido sostenido, tanto por tribunales colegiados como por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en las siguientes tesis y tesis de jurisprudencia, cuyo texto y rubro son los siguientes:

#### CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES<sup>9</sup>

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

---

<sup>9</sup>Tesis aislada. Materia: Administrativa, Constitucional, Octava Época, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: III, Segunda Parte-1, enero a junio

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 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 inconvincencia 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 inconvincencia 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 inconvincencia de las leyes, es de la competencia exclusiva de los Tribunales Federales de Amparo, y los tribunales locales carecen en 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 sería 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.

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES.  
NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN<sup>10</sup>

El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que “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.” En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN, ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA  
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN<sup>11</sup>

La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria

<sup>10</sup>Jurisprudencia, Materia: Constitucional, Novena Época, Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: x, agosto de 1999, Tesis: P./J. 74/99, Página: 5, Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2005, CD-ROM, No. Registro: 193,435.

<sup>11</sup>Jurisprudencia, Materia: Constitucional, Novena Época, Pleno, Fuente: *Semanario*

de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la ley suprema, no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa expreso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.  
CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE  
INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES<sup>12</sup>

De lo dispuesto en los artículos 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende, por un lado, que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia es la de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de esa función jurisdiccional, así como la custodia de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, y verificar que los actos y resoluciones que al respecto se dicten, se ajusten al marco jurídico previsto tanto en la propia Constitución Federal, como en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, por otro, que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde en forma exclusiva conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, siendo dichas acciones la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la propia Ley Fundamental. En congruencia con lo anterior, se concluye que la facultad para resolver sobre la contradicción de

*Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: x, agosto de 1999 Tesis: P./J. 73/99, página: 18, Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2005 CD-ROM, No. Registro: 193,558

<sup>12</sup>Jurisprudencia, Materia Constitucional, Novena Época, Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: xv, junio de 2002, Tesis: P./J. 23/2002, Página: 82, Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2005, CD-ROM, No. Registro:



normas electorales y la Carta Magna está claramente limitada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el Tribunal Electoral sólo puede manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que ésta no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con el propio Ordenamiento Supremo, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde.

Contradicción de tesis 2/2000-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN<sup>13</sup>

Los preceptos constitucionales y legales mencionados establecen, respectivamente, que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, de la que conoce y resuelve sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y que la jurisprudencia del Pleno de ésta, cuando se refiere a la interpretación directa de un precepto de la Constitución, es obligatoria para el Tribunal Electoral. A éste únicamente le corresponde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99 constitucional, resolver sobre la constitucionalidad de actos o resoluciones emitidos por las autoridades electorales. Por tanto, dicho Tribunal Electoral no está facultado para hacer consideraciones ni pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general electoral, por ser una atribución exclusiva de este Alto Tribunal. Ahora bien, si dicho órgano jurisdiccional al resolver sobre un asunto sometido a su consideración aborda cuestiones relativas a la constitucionalidad de una norma general, así sea con la única finalidad de determinar su posible inaplicación, o establece la interpretación de un precepto constitucional distinta a la contenida en una jurisprudencia

<sup>13</sup>Jurisprudencia, Materia: Constitucional, Novena Época, Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: xv, junio de 2002, Tesis: P./J. 26/2002, Página: 83, Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2005, CD-ROM, No. Registro:

sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que ya se haya determinado el sentido y alcance respectivos, es evidente que incurre, en el primer caso, en inobservancia al mencionado artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, y en el segundo, infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, en consecuencia, su actuación afecta la seguridad jurídica que se busca salvaguardar. En tal virtud, las tesis que se han sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o que llegaran a sustentarse sobre inconstitucionalidad de leyes electorales, no constituyen jurisprudencia.

Contradicción de tesis 2/2000-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo citado, resulta claro que existe en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que se ha dado en llamar un “Monopolio del Poder Judicial de la Federación”, respecto al control constitucional. En efecto, el artículo 133 de la Constitución Federal señala:

ARTÍCULO 133. 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.<sup>14</sup>

En su primera parte, este artículo constitucional establece la supremacía constitucional, y en la segunda, obliga a todos los jueces de cada estado a que apliquen dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que puedan existir en las constituciones o leyes locales.

Ahora bien, el control constitucional en México consta básicamente de las siguientes instituciones:

- a) La controversia constitucional
- b) La acción de inconstitucionalidad

<sup>14</sup>Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación. *COMPILA XI 2005*. Legislación Federal y del Distrito Federal. México.

- c) El juicio de amparo
- d) Los medios de control constitucional en materia electoral. Entre estos se encuentran, el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Algunos doctrinarios consideran también otros medios de control constitucional, los cuales sólo señalaré, en virtud de que no son materia de este trabajo y su problemática sería tema para un estudio por separado.

Así pues, también se consideran medios de control: La facultad investigadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenida en el tercer párrafo del artículo 97 constitucional; los procedimientos ante los organismos de protección de los derechos humanos; la controversia política ante la Cámara de Senadores; y el juicio político.

a) De esta manera, la controversia constitucional procede contra normas y actos, por conflictos entre los poderes de la Unión, entre la federación y las entidades federativas o entre los poderes locales o municipales, así como entre las diversas entidades federativas.

b) A través de la acción de inconstitucionalidad se pueden impugnar normas generales que se consideren inconstitucionales. Al resolver dichas acciones, la Suprema Corte de Justicia puede declarar, con efectos generales, la inconstitucionalidad de una ley. Se trata de una acción abstracta, porque busca garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico, de ahí que no sea necesario un agravio o un interés jurídico específico para iniciar el procedimiento; por esta razón quienes están legitimados para promoverlas son un porcentaje de la Cámara de Diputados y Senadores, de los órganos legislativos estatales, y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como el procurador general de la República y los partidos políticos, éstos sólo en el caso de leyes electorales.

Para comprender mejor las diferencias que existen entre los dos principales medios de control constitucional, me permito transcribir la tesis de jurisprudencia del pleno de la Corte, cuyo rubro y texto es el siguiente:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE  
INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE  
CONTROL CONSTITUCIONAL<sup>15</sup>

Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia ley fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales

<sup>15</sup>Jurisprudencia, Materia Constitucional, Novena Época, Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: XII, agosto de 2000, Tesis: P./J. 71/2000, Página: 965, Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2005, CD-ROM, No. Registro: 191,381.

siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta.

Es importante señalar que en materia electoral solo procede la acción de inconstitucionalidad, ya que en los otros medios de control constitucional aquí estudiados existe la prohibición expresa de su procedencia. El 22 de agosto de 1996 se introdujeron importantes reformas al texto constitucional, con el propósito expreso de lograr “un sistema integral de justicia electoral”, en la inteligencia de que ello traería consigo el control de la constitucionalidad de las leyes electorales. Por tanto, se agregó un párrafo a la fracción II del artículo 105 constitucional, para determinar que “la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo”, es decir la Acción de Inconstitucionalidad.

Asimismo, con esas reformas se incorporó al Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Electoral, que es la máxima autoridad en la materia, a esta autoridad electoral no se le otorgó competencia para conocer de acciones de inconstitucionalidad promovidas en contra de leyes electorales, ya que dichas acciones son competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

c) Por su parte el juicio de amparo tutela la violación de garantías individuales por parte de las autoridades. En este caso se puede impugnar tanto los actos en sí mismos, como la aplicación de normas generales que se consideren inconstitucionales, llamado también amparo contra leyes.

d) Los medios de control constitucional en materia electoral son:

- 1) El juicio de revisión constitucional –que también es un medio de control constitucional, cuyo conocimiento es exclusivo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación– consistente en revisar la constitucionalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales.
- 2) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, instituido para funcionar como un instrumento paralelo al amparo, que no procede contra resoluciones de organismos y autoridades electorales.

Conforme a lo que expuesto, podemos concluir que México adopta un sistema híbrido, ya que por una parte nuestro sistema de control constitucional tiene características de control difuso y del concentrado, de manera que coexisten los dos modelos en un solo sistema jurídico. La Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada, con independencia del control abstracto con que cuenta gracias al conocimiento de la acción de inconstitucionalidad, para pronunciarse respecto de la inconstitucionalidad de alguna ley e inaplicarla en el caso concreto sometido a su conocimiento. Los tribunales y juzgados de amparo tienen competencia para hacer lo mismo, en la inteligencia de que ellos no deben analizar en abstracto la posible inconstitucionalidad de la ley.

### 3. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

#### 3.1 CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA

Para el ex ministro Juventino V. Castro y Castro (1997, 121) las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estatal, o por el procurador general de la República, en los cuales se contraviene la posible contradicción de una norma general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.

La acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional de tipo concentrado por órgano jurisdiccional especializado. Se distingue de los otros medios de control constitucional en que éste se ejerce para buscar la declaración de invalidez de una norma general que se estima contraria a la ley suprema en aras del principio de supremacía constitucional. Si bien requiere para su ejercicio del impulso de los sujetos activos, su resultado recae o afecta, más que a las partes, a la propia norma general y evidentemente a la sociedad, amén de que la acción puede proceder sin la necesidad de existencia de agravios directos en perjuicio de los legitimados para su ejercicio.

### 3.2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, con fecha 31 de diciembre de 1994, el artículo 105 constitucional fue totalmente modificado, creándose entre otra la fracción II que da sustento a las acciones de inconstitucionalidad, y otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer y resolver dicho proceso.

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

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

[...]

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

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, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.<sup>16</sup>

Posteriormente, el 22 de agosto de 1996, como parte de la llamada “reforma integral en materia electoral”, nuevamente se modifica este artículo para quedar, en la parte que aquí interesa, de la siguiente manera:

#### ARTÍCULO 105

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

[...]

- 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 federales 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.<sup>17</sup>

La reforma al sistema de justicia electoral introduce nuevos mecanismos jurídicos que le otorgan mayor eficacia y confiabilidad,

<sup>16</sup>*Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994. Fuente: Cámara de Diputados [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

<sup>17</sup>*Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996. Fuente: Cámara de Diputados [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)



con la pretensión de 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, esta reforma se dirigió a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral; de manera que por primera vez existen, 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, así como para establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales.

Con objeto de hacer compatible la prolongada tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político-electorales, se incorpora el Tribunal Electoral –cuya jurisdicción es especializada– 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 esto, la Corte conoce sobre la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral, al eliminarse de la fracción II del texto anterior del artículo 105 constitucional la prohibición que existía sobre este ámbito legal.

Para crear el marco adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, sin pasar por alto las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución contemplaron tres aspectos fundamentales: 1) que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos ya señalados en la norma anterior, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; 2) que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la acción de inconstitucionalidad; y 3) que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los 90 días previos a su inicio.

Consecuente con la distribución de competencias, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene a su cargo, además de

su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones de los órganos electorales; también conoce del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos relativos a votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Con esto, se satisfizo plenamente un viejo reclamo, pero sin involucrar otras instituciones de protección de garantías –como el juicio de amparo– que nacieron y evolucionaron con características muy diferentes a las que se presentan en el derecho electoral.

Se estableció también que el Tribunal Electoral es competente para conocer 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, se fijaron un conjunto de principios y bases para los procesos electorales de nivel local.

A este respecto, se introduce un mecanismo respetuoso de nuestro sistema federal, al prever que esta nueva vía sólo procederá cuando haya violaciones directas a la Constitución General de la República.

Es de resaltar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo puede declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Por cuanto se refiere al fundamento legal de la acción de inconstitucionalidad, éste se encuentra en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.<sup>18</sup>

### 3.3 PROCEDENCIA

La fracción II del artículo 105 constitucional establece claramente la procedencia de este medio de control constitucional, pero en la materia que nos interesa, es decir en materia electoral, señala que únicamente procede la acción de inconstitucionalidad para plantear la no conformidad de leyes electorales con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que resulta evidente que esta vía no procede contra actos concretos de aplicación.

<sup>18</sup>Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo de 1995.

### 3.4 PARTES

La ya citada fracción II del artículo 105 constitucional estipula también quiénes pueden promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales, desprendiéndose de dicho precepto que son parte activa:

1. Los partidos políticos. Al señalar, en su inciso 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.
2. El 33 por ciento del número que conforma el órgano legislativo que hubiere aprobado la ley electoral impugnada. Al señalar en los incisos a), b) y d) lo conducente.
3. El Procurador General de la República. En todos los casos, según se indica en el inciso c) de esta fracción II del artículo en comento.

Como parte pasiva de la acción de inconstitucionalidad, figuran los órganos legislativos y el ejecutivo que hubieren aprobado, promulgado o publicado la ley electoral impugnada.

### 3.5 PLAZOS

Tratándose de acciones de inconstitucionalidad, el segundo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional asienta que podrá ejercerse esta acción dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma.

### 3.6 PROCEDIMIENTO

La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional fija, en su título tercero denominado “Acciones de Inconstitucionalidad”, un procedimiento que toma como base el utilizado en todo juicio de amparo, con algunas reglas especiales, a saber:

- 1) El artículo 60 reitera el plazo señalado en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional; es decir,

30 días naturales contados a partir del día siguiente a que sea publicada, en el correspondiente medio oficial, la ley o tratado internacional impugnado. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el siguiente día hábil. Sin embargo, en materia electoral todos los días para el cómputo del plazo serán hábiles.

- 2) El artículo 61 señala los requisitos que debe contener la demanda. La demanda deberá formularse por escrito, e incluir los nombres y firmas de quienes la suscriban; el nombre de los órganos legislativos y el ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; la norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado; los preceptos constitucionales que se estimen violados; y los conceptos de invalidez.

Por disposición expresa del artículo 64 tercer párrafo de la ley reglamentaria en comento, no procede conceder la suspensión de la vigencia de la ley o tratado, por lo que debe seguir aplicándose hasta en tanto la Suprema Corte de Justicia no emita sentencia en que se declare la invalidez de la norma controvertida.

Si el escrito en que se ejercita la acción de inconstitucionalidad fuese oscuro o irregular, el Ministro instructor prevendrá al demandante para que se hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de tres días tratándose de acciones contra leyes electorales; dicho Ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieran emitido la norma y al órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de seis días si se trata de leyes electorales, 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. Cuando esté involucrado el Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe correspondiente.

Una vez transcurrido el plazo para la presentación de informes, se pondrán los autos a la vista de las partes a fin de que formulen alegatos dentro de un plazo de dos días tratándose de leyes electorales; concluido dicho plazo, el ministro ponente propondrá al pleno de la Suprema Corte de Justicia su proyecto de resolución.

Cuando la acción de inconstitucionalidad sea en contra de leyes electorales, de conformidad con el artículo 68 de la ley reglamentaria

en comento, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se trata del órgano especializado en materia electoral.

Debido a la naturaleza de este medio de control constitucional no hay pruebas que ofrecer, lo que se realiza es una confrontación de la norma impugnada con la Constitución.

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 aquél en que se haya agotado el procedimiento. Por su parte, el Pleno debe dictar el fallo a más tardar en un plazo de cinco días, contados a partir de que el ministro instructor haya presentado su proyecto.

De conformidad con el artículo 71 segundo párrafo de la ley reglamentaria en estudio, sólo cuando la norma impugnada sea en materia electoral, el ministro instructor no está obligado a corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, ni suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Por último, en los términos del artículo 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.

A diferencia de las demás normas generales, todos los plazos se ven reducidos en el procedimiento para resolver la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales. Sin embargo, la diferencia con otras leyes es mayor respecto de la suplencia de la deficiencia de la queja, ya que en materia electoral no existe esa posibilidad.

#### 4. PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LEYES ELECTORALES

Resulta claro que en el sistema jurídico mexicano existe un control concentrado de las leyes electorales reservado exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la acción de inconstitucionalidad, cuya declaración de invalidez de la norma electoral produce efectos generales si es aprobada por el voto en Pleno de cuando menos ocho de los ministros; en caso contrario, se desestimaré la acción ejercitada y ordenará su archivo como asunto concluido.

#### 4.1. CASO QUINTANA ROO. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El 4 de marzo de 2004, se publica en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo*, el decreto 105, que contiene la Ley Electoral de Quintana Roo.

Por escritos presentados el 2 y 3 de abril de 2004, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los ciudadanos Dante Delgado Rannau, Luis Felipe Bravo Mena y Leonel Godoy Rangel, como presidentes de los comités ejecutivos nacionales de los partidos políticos Convergencia, Acción Nacional y de la Revolución Democrática respectivamente, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez de la Ley Electoral de Quintana Roo, contenida en el decreto 105 antes referido, emitido por el Congreso del Estado de Quintana Roo y promulgado por el Gobernador Constitucional de la misma entidad.

Entre las diversas normas que fueron atacadas por la vía de la acción de inconstitucionalidad, se encuentran las fracciones I y VI del artículo 28 de la Ley Electoral que señalaban:

Artículo 28. El ámbito territorial de los quince distritos electorales uninominales del Estado, se determinará mediante la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo General y se sujetará a los criterios siguientes:

I. Los distritos uninominales deberán atender invariablemente a la densidad de población, las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevaecientes de las distintas regiones de la entidad.

[...]

VI. Para la numeración de los distritos se establecerá un punto geográfico inicial y un sentido para asignarla siguiendo la continuidad territorial de los mismos. En todo caso, cada Municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal.<sup>19</sup>

<sup>19</sup>Ley Electoral de Quintana Roo. Fuente: *Periódico Oficial*, órgano del gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Tomo I, número 11, Extraordinario, Sexta Época, 4 de marzo de 2004.

Los accionantes emplearon entre muchos otros, los siguientes argumentos:

Resulta inconstitucional lo dispuesto por el artículo 28 en sus fracciones I y VI de la Ley Electoral de Quintana Roo aprobada. Por cuestión de método se analizará el primero de ellos, que a la letra dispone: I. Los distritos uninominales deberán atender invariablemente a la densidad de población, las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes de las distintas regiones de la entidad. Esto sin duda contraviene nuestra ley suprema y en específico lo preceptuado en el artículo 116, fracción II, que literalmente ordena: “El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno: pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra”. De la simple lectura de lo anterior se desprende con claridad que el Poder Reformador de nuestro Código Político tuvo como intención el privilegiar el criterio poblacional sobre el territorial para efectos de establecer las circunscripciones o distritos uninominales. Sin embargo, contrario a lo dispuesto por nuestra Ley Fundamental, el dispositivo que se ataca por esta vía, fija otros criterios que, al ir más allá de nuestro máximo ordenamiento, resulta inconstitucional. Dichos criterios son dos y me permito citarlos: condiciones geográficas y circunstancias socioeconómicas prevalecientes. Así, se puede advertir que el legislador secundario quintanarroense establece dos criterios que en todo momento se contraponen al criterio que en forma exclusiva y excluyente establece el citado dispositivo constitucional, ya que precisamente la razón de ser del criterio poblacional es no desvirtuar el sentido de que cada legislador debe representar a una cantidad de habitantes similar en la medida de lo posible y no atendiendo a una condición geográfica o circunstancias socioeconómicas, pues entonces nos encontraríamos, como se detallará en los párrafos subsecuentes, en una situación desproporcional, ya que habrían diputados que representarían a altas cantidades de población y otros que representarían a pequeñas concentraciones de habitantes. En la misma tesitura, se ataca por inconstitucional lo dispuesto en la fracción VI del citado artículo 28, que a la letra dispone: VI. Para la numeración de los distritos se establecerá un punto geográfico inicial y un sentido para

asignarla siguiendo la continuidad territorial de los mismos. En todo caso, cada Municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal. Al igual que el dispositivo anterior, se considera que la fracción en comento del artículo 28 también conculca lo dispuesto por nuestro artículo 116, en su fracción II, transcrito en líneas anteriores, mismo que ordena a las legislaturas estatales el que para efectos de establecer su número de representantes se debe atender únicamente al criterio poblacional y no a otro. Bajo ese orden de ideas y realizando una exégesis conjunta sobre la inconstitucionalidad que guardan las fracciones I y VI del artículo 28 de la Ley Electoral de Quintana Roo, me permito hacer notar que precisamente el criterio poblacional para la división de un territorio en circunscripciones o distritos electorales que consagra nuestra Ley Suprema, se basa en que en cada uno de los distritos electorales en los cuales se divide el territorio, tenga un número similar de electores, ya que la división territorial del Estado se hace basándose en la población existente en el mismo y busca que cada diputado represente un número similar de votantes. Este criterio, denominado poblacional, tiene una enorme diferencia con el criterio geográfico, haciéndolos incompatibles uno con el otro, ya que este último toma como base para la distritación una cierta extensión territorial, a la cual le corresponden ciertos municipios que no necesariamente tendrán un número similar de electores, pues lo que importa es la división geográfica y no la poblacional. Así pues, las fracciones del artículo de marras son contrarias a nuestra Constitución Federal pues ésta ordena expresamente, en el citado artículo 116, fracción II, que el criterio a seguir por las Legislaturas de los Estados es el poblacional con relación a los distritos o representantes, de ahí que el número de diputados en las legislaturas de los estados deba ser proporcional al número de habitantes de la entidad federativa correspondiente, y si los representantes son precisamente los diputados, debe concluirse que el número de diputados debe ser en todo momento proporcional al número de habitantes. Ahora bien, los diputados son electos en distritos electorales, y si a cada diputado corresponde un distrito, debemos afirmar que los distritos electorales deben ser proporcionales al número de habitantes en las entidades federativas. Lo anterior obliga a reflexionar sobre el fin que persigue el Poder Constituyente Permanente al establecer esta proporcionalidad con base en la población. Esta finalidad es precisamente que cada Diputado represente un número similar de electores, a fin de que la población se



encuentre equitativa, proporcional y debidamente representada en el Congreso, buscándose evitar que exista una subrepresentación o una sobrerrepresentación en las legislaturas estatales.<sup>20</sup>

A esta acción de inconstitucionalidad le correspondió el número 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004, fue ministro ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Mediante proveído de 5 de abril del 2004 se admitieron las acciones de inconstitucionalidad acumuladas y se ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes; al procurador general de la República a fin de que formulara el pedimento que le corresponde, así como a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial para que expresara su opinión en relación con las citadas acciones.

El Congreso y el Gobernador Constitucional, ambos del estado de Quintana Roo, al rendir su informe señalaron, en forma coincidente, lo que sigue respecto del artículo 28 cuya invalidez se perseguía:

Que es infundado el argumento en el que se sostiene que las fracciones I y VI del artículo 28 de la Ley Electoral de Quintana Roo son violatorias de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, al establecer que los distritos uninominales deberán atender invariablemente a la densidad de población, las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes de las distintas regiones de la entidad, toda vez que este Alto Tribunal ya se ha pronunciado respecto de un argumento similar en la acción de inconstitucionalidad 18/2002 y su acumulada 19/2002.

Que la fracción VI del aludido artículo 28 establece una segunda hipótesis, que se refiere a que en todo caso cada Municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal, lo cual no transgrede ninguna de las bases establecidas por la Constitución Federal para el caso de la integración de las legislaturas estatales, ya que lo que se pretende garantizar es que cada Municipio cuente, cuando menos con un espacio, sin que con ello se rompa con la proporcionalidad. Lo anterior, a semejanza de lo que se hace en la mayoría de las legislaciones con respecto a la distribución de curules a las minorías, en las que sólo se requiere de un dos por ciento de la votación total emitida para obtener

<sup>20</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 4 de octubre del 2004.

un escaño. Además, en la integración de una Legislatura se debe atender a dos principios: el de representatividad y el de proporcionalidad.

Por su parte, el procurador general de la República, al formular su opinión respecto de las presentes acciones, señaló en síntesis lo siguiente:

Que por lo que hace a los argumentos de que el criterio poblacional se contrapone al geográfico y al socioeconómico, le asiste la razón a los promoventes, ya que el texto de la fracción II del numeral 116 de la Constitución Federal privilegia al primer criterio respecto de los últimos, al establecer que la distribución de los distritos electorales uninominales debe hacerse, necesariamente, atendiendo a la densidad poblacional y no a otros criterios, pues sólo así se da congruencia al principio de proporcionalidad, de tal modo que cada voto emitido tenga el mismo valor.

Que lo anterior es así, ya que los propósitos de la distribución territorial de los electores, además del referido, es el de atender a las exigencias impuestas para facilitar a los propios ciudadanos la emisión del sufragio, de tal manera que les sea posible trasladarse al lugar donde se recibirá la votación.

Que la fracción VI del citado artículo 28 impugnado, al prever que para la numeración de los distritos se establecerá un punto geográfico inicial y un sentido para asignarla siguiendo la continuidad territorial de los mismos, y que cada Municipio tendrá cuando menos un distrito uninominal, no resulta contraria al texto de la Constitución Federal, puesto que únicamente se señala que será para la numeración y no para la determinación de éstos, es decir, sólo es para cuestiones de identificación y control de los distritos en que se divide la entidad; por ello, si ésta se constituye de ocho municipios independientemente de la distribución electoral que haya tomado de su población, cada Municipio puede tener cuando menos un distrito.

Que como consecuencia de lo señalado procede declarar la invalidez de la fracción I del artículo 28 de la Ley Electoral de Quintana Roo, ya que establece elementos adicionales a los señalados en el numeral 116 constitucional, es decir, las condiciones geográficas y circunstancias socioeconómicas.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al formular la opinión que le fue requerida, señaló medularmente:

Que se excluye de emitir opinión respecto de los conceptos de invalidez, en atención a que este Alto Tribunal ya ha sustentado los

criterios aplicables a los temas que regulan los preceptos que en ellos se impugnan.

El Tribunal Pleno, en sesión pública de 15 de junio de 2004, desestimó la presente acción de inconstitucionalidad, relativa a la impugnación de diversos artículos, entre otros, del artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral de Quintana Roo. Cabe señalar que el resultado de la votación del proyecto del ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano —que proponía la inconstitucionalidad del artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral de Quintana Roo, y su declaración de invalidez— fue de seis votos a favor, de los ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza; y de cuatro votos en contra, de los ministros Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia y del presidente Azuela Güitrón.

Sin embargo, se declaró la invalidez del artículo 28, fracción VI, de la Ley Electoral de Quintana Roo, en la porción normativa que señala: “En todo caso, cada Municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal”. En consecuencia, el precepto en cuestión conservó su vigencia en los siguientes términos:

ARTÍCULO 28. El ámbito territorial de los quince distritos electorales uninominales del Estado, se determinará mediante la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo General y se sujetará a los criterios siguientes:

[...]

VI. Para la numeración de los distritos se establecerá un punto geográfico inicial y un sentido para asignarla siguiendo la continuidad territorial de los mismos.

[...]

En la propia sentencia de fecha 15 de junio de 2004, que resolvió la acción de inconstitucionalidad número 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004, el señor ministro Góngora Pimentel hizo atenta exhortación a los legisladores del Estado de Quintana Roo para que se abstuvieran de aplicar los artículos 53 de la Constitución Política del Estado y 28, fracción I, de la Ley Electoral de Quintana Roo en la porción normativa que dice: “... Las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes de las distintas regiones

de la Entidad”, por ser contrarios al artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal.

Los señores ministros, presidente Mariano Azuela Güitron, Margarita Beatriz Luna Ramos, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y José de Jesús Gudiño Pelayo, formularon voto de la minoría respecto del proyecto presentado por el ministro Salvador Aguirre Anguiano en las acciones de inconstitucionalidad números 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004.

Recuérdese que, se desestima la acción de inconstitucionalidad por lo que hace a la impugnación del artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, en atención a que no se alcanzó la mayoría exigida para invalidar esta norma, ya que el proyecto inicial que se presentó, que en esa parte proponía la inconstitucionalidad y declaración de invalidez de ese numeral, no alcanzó la votación legal requerida.

La propuesta mayoritaria fue en el sentido de que el numeral 28 fracción I de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo se declare inconstitucional y se invalide en la parte normativa que señala: “Las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes de las distintas regiones de la entidad”, pues el Pleno de ese Alto Tribunal, en la tesis de Jurisprudencia número P./J. 2/2002, aprobada en sesión del 14 de febrero de 2002, con el rubro: DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCACIÓN DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, estableció que los distritos electorales uninominales en los estados, para efectos de su demarcación, deben atender sólo al criterio poblacional que prevé el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no a las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes en las distintas regiones de la entidad, como lo señala este numeral.

Los ministros antes señalados disienten con la postura de la mayoría, en virtud de que el referido planteamiento de invalidez resulta inoperante, ya que con independencia del pronunciamiento que emitiera el Alto Tribunal, en el orden jurídico de la respectiva entidad federativa prevalecería el vicio que se atribuye al artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo; pues en este numeral, el legislador ordinario se limitó a reproducir los criterios de demarcación territorial de los distritos electorales locales que se encuentran previstos

en el diverso 53, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

Para lo anterior debe tomarse en cuenta que conforme al sistema que rige a las acciones de inconstitucionalidad promovidas contra leyes electorales, establecido en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el referido precepto de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo no podría tenerse por impugnado cuando los partidos políticos que promovieron la acción de inconstitucionalidad no manifestaron en sus demandas su intención de controvertir dicha disposición constitucional ni, menos aún, podrían extenderse los efectos de la respectiva declaración de invalidez a lo dispuesto en la mencionada Constitución.

Entonces, si los partidos políticos actores no controvirtieron mediante la acción de inconstitucionalidad el artículo 53 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, con motivo de su publicación el 28 de noviembre de 2003, debe estimarse que el vicio que pretenden atribuir al diverso 28, fracción I, de la Ley Electoral de ese Estado, con motivo de su publicación, resulta inoperante.

Lo anterior es en virtud de que cuando se publicó el decreto de reformas a la Constitución Política del Estado, el 28 de noviembre de 2003, los partidos políticos actores en esta acción estuvieron en posibilidad de impugnar lo previsto en el artículo 53, mediante una acción de la misma naturaleza, lo cual en la especie no sucedió.

Quiero hacer notar que, acorde con el numeral 71 de la ley reglamentaria en cita, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir sus resoluciones en materia de acciones de inconstitucionalidad, debería:

- a) Corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados.
- b) Suplir los conceptos de invalidez hechos valer en el escrito por el cual se ejercite la acción de inconstitucionalidad.
- c) Fundar su declaratoria de invalidez en la violación a cualquier precepto de la Constitución Federal, haya sido invocado o no en el escrito inicial.

Como se advierte, la ley reglamentaria señala tres supuestos que deben colmar las sentencias que se emitan en las acciones de

inconstitucionalidad. Sin embargo, el segundo párrafo del precepto en comento, establece una excepción para las resoluciones que se emitan en esos medios de control, cuya materia de impugnación lo constituya una norma general de carácter electoral, consistente en que la declaratoria de invalidez de leyes de esta naturaleza deberá estar referido únicamente a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial. Por tanto, si en la acción de inconstitucionalidad en la que se impugna una ley electoral no es factible, con base en lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria, suplir la deficiencia de los planteamientos de invalidez, por mayoría de razón, dicho numeral de ninguna manera podría servir de sustento para tener por impugnados dispositivos cuya invalidez no se reclamó en la demanda respectiva.

Por otra parte, de analizarse la validez de lo previsto en el citado 53, se desconocería el efecto jurídico derivado de que los partidos actores no hayan impugnado tal disposición en el plazo señalado en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria, lo que atendiendo a lo establecido en los diversos 59 y 19, fracción VII, de ese ordenamiento, da lugar a la improcedencia de la acción respecto de la norma que no se impugnó en el plazo legal.

Al respecto, cabe señalar que la validez de lo establecido en la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, de ninguna manera puede trascender a lo establecido en la Constitución Política de esa entidad federativa.

Finalmente, conviene destacar que si a pesar de todos los argumentos antes desarrollados se declarara la inconstitucionalidad del artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, sin pronunciarse sobre lo establecido en el diverso 53, de la Constitución local, se generaría un grave estado de incertidumbre en los actores políticos de dicha entidad; pues, por una parte, el legislador local estaría vinculado a dejar sin efectos la norma inconstitucional y, por otra, ante lo previsto en la citada Constitución, atendiendo al principio de supremacía constitucional, las autoridades electorales estarían ante un dilema, porque tendrían que decidir qué norma debe regir la referida distritación.

Por su parte, el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano emitió voto particular respecto del citado artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, resaltando que por unanimidad de diez votos, los señores ministros estuvieron de acuerdo que infringe lo dispuesto en la fracción II, del artículo 116 de la Constitución

General de la República pues, de conformidad con esta disposición constitucional, para efectos de la división de los distritos electorales uninominales de las entidades federativas, debe atenderse únicamente al criterio poblacional, tal como lo señala la Constitución Federal y la Jurisprudencia sostenida por ese Alto Tribunal; sin embargo, cuatro de los ministros consideraron oportuno votar en contra de la propuesta que les fue presentada por el Ministro Ponente en este asunto, relativa a la declaratoria de invalidez del referido artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral estatal combatida, por considerar que reproduce literalmente lo dispuesto en el distinto artículo 53 de la Constitución de Quintana Roo, respecto del cual no fue solicitada su declaratoria de invalidez y, por lo tanto, subsiste la disposición relativa a que los distritos uninominales en esa entidad federativa, deberán atender invariablemente a la densidad de la población, a las condiciones geográficas y a las circunstancias socioeconómicas prevalecientes en las distintas regiones de la entidad.

El Ministro ponente consideró que la unanimidad de diez votos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, obtenida en cuanto a la conclusión de que el artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral de Quintana Roo infringe lo dispuesto por la fracción II del artículo 116 de la Constitución General de la República, al considerar no únicamente el criterio poblacional, como lo exige la disposición constitucional federal, sino también los criterios económico y geográfico para la demarcación de distritos uninominales, pero que al existir un artículo en la Constitución Estatal que no fue impugnado en su tiempo y que en la presente acción no podía serlo, por extemporáneo, indudablemente sienta un precedente en la materia, ya que con toda certeza se puede afirmar que en la legislación de Quintana Roo se encuentran vigentes dos artículos, a saber: el 53 de la Constitución Local y el 28, fracción I, de la Ley Electoral estatal, que son contrarios a la Constitución Federal, en especial al artículo 116, fracción II.

Por su parte el ministro Genaro David Góngora Pimentel, también emitió voto particular al respecto y sostuvo lo siguiente:

Respecto de la desestimación del artículo 28, fracción I.

Es interesante destacar que el artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, es manifiestamente inconstitucional, pues vulnera la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pues, de conformidad con esta disposición constitucional,

para efectos de la división de los distritos electorales uninominales de las entidades federativas, debe atenderse únicamente al criterio poblacional, por lo que resulta imperativo para las legislaturas locales establecer en su normatividad electoral únicamente el criterio poblacional para la división de los distritos electorales, por lo que al establecerse en el precepto cuya invalidez se demanda que en la demarcación de los distritos uninominales del Estado de Quintana Roo se deberá atender invariablemente, además de la densidad de población, a las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes de las distintas regiones de la entidad, se contraviene la referida fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal.

No obstante lo anterior, en el presente caso se presentó un problema de técnica procesal, pues en opinión de la minoría, el artículo impugnado reproduce literalmente lo dispuesto en el distinto artículo 53 de la Constitución de Quintana Roo, la cual no fue combatida en su oportunidad, razón por la cual ante la subsistencia de la disposición relativa a que los distritos uninominales en esa entidad federativa deberán atender invariablemente a la densidad de la población, a las condiciones geográficas y a las circunstancias socioeconómicas prevalecientes de las distintas regiones de la entidad, se presentaba un obstáculo de procedencia consistente en una suerte de norma derivada de otra consentida.

En opinión del ministro Góngora Pimentel, esta situación no impedía que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la acción de inconstitucionalidad, analizara la posible contradicción de la fracción I del artículo 28 de la Ley Electoral de Quintana Roo con la Constitución Federal, ya que con independencia de que dicha norma reproduzca el contenido de una disposición constitucional local, la impugnación de la norma secundaria se actualiza al momento de su expedición por constituir una nueva norma general que no se encuentra consentida.

Al respecto, el Alto Tribunal ha emitido un criterio de jurisprudencia que debió haber regido la decisión de la minoría, en el sentido de que la reforma a una norma constituye un nuevo acto legislativo, aun cuando se reproduzca el supuesto normativo. Dicho criterio se plasmó en la tesis P./J. 27/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, tomo XIX, mayo de 2004, pág. 1155, que a la letra indica:



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA INTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquélla. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad.

Pese a lo anterior, haciendo un llamado a la civilidad y al respeto a la Constitución Federal que debe regir los actos de todas las autoridades, reitera el ministro Góngora Pimentel la atenta exhortación que realizó a los legisladores del estado de Quintana Roo para que se abstengan de aplicar los artículos 53 de la Constitución Política de ese estado y 28, fracción I, de la Ley Electoral de Quintana Roo, en la porción normativa que dice: “a las condiciones geográficas y a las circunstancias socioeconómicas prevalecientes de las distintas regiones de la entidad”, por ser contrarios al artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal.

Por último, los señores ministros José Ramón Cossío Díaz y Juan Díaz Romero emitieron voto aclaratorio pronunciado con respecto a la impugnación del artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, con los siguientes argumentos:

En primer lugar, respecto a la procedencia de la impugnación, estamos de acuerdo en que el artículo impugnado de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo es redundante en relación al artículo 53 de la Constitución del mismo Estado, y que debido a que este artículo constitucional local no fue impugnado en su oportunidad la impugnación del artículo en cuestión debe ser declarada improcedente. Sin embargo, consideramos que la emisión de una norma electoral

por vía del procedimiento legislativo ordinario local, aun existiendo una identidad material con disposiciones de la Constitución local que le sirven de fundamento, genera una nueva oportunidad de ser impugnada y de realizar su examen y contraste con los preceptos de la Constitución Federal. Esto es así ya que, si bien la Constitución local establece las bases mediante las cuales el legislador estatal debe desarrollar las normas generales que emite, estas bases no son de aplicación inmediata, sino que requieren de una “concreción” por parte del legislador local, el cual no simplemente repite el contenido de la disposición constitucional sino que, como ya se dijo, individualiza el contenido de la misma. En ningún caso la disposición constitucional puede actuar “sola”, es decir, sin la norma que actualiza su posibilidad de aplicación a la realidad. Es claro que tanto los órganos que emiten las disposiciones, como el procedimiento mediante el cual se generan, así como su categoría formal dentro del sistema de fuentes, son distintos en relación con cada una de las normas consideradas. Llevar a confundir el contenido material de una norma, con los procesos formales que dan lugar a otra con igual o similar contenido, es una indebida manera de mezclar categorías jurídicas de diversa naturaleza y efectos. Decir que al no haberse impugnado la Constitución local en su oportunidad precluye la posibilidad de impugnación de las normas que la desarrollan, anula la posibilidad de impugnación de una norma electoral que resultaría, en cualquier otro caso, claramente inconstitucional, y se deja a los partidos políticos en una situación de absoluta indefensión frente a disposiciones que encuadran con la hipótesis establecida de manera expresa en la parte final de la fracción f) de la fracción II del artículo 105 constitucional.

En segundo lugar, y una vez establecidas las razones por la que se considera procedente la impugnación analizada, se aprecia que el artículo impugnado resulta inconstitucional al aplicar los precedentes de este Alto Tribunal que consideran que la demarcación de los distritos electorales uninominales en los estados debe seguir solamente el criterio poblacional, como se encuentra establecido en el primer párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal. En este sentido la tesis jurisprudencial P/.J. 2/2002 con el rubro: “DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCACIÓN DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”; así como la tesis P./J. 4/2002 de rubro: “DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES. EL ARTÍCULO 31, SEGUNDO PÁRRAFO, DE

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CAMPECHE CONTRAVIENE LOS DISPUESTOS EN EL NUMERAL 116, FRACCIÓN II, PRIMER PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL ATENDER A UN CRITERIO GEOGRÁFICO PARA LA DEMARCACIÓN DE AQUÉLLOS”; ambas derivadas de la acción de inconstitucionalidad 35/2001.

Por lo ya apuntado, no existe fundamento para que el legislador de Quintana Roo agregue criterios distintos al poblacional. La Constitución Federal claramente determina, en el primer párrafo de la fracción II del artículo 116, que el número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de los habitantes de cada uno, y establece el parámetro general que deben éstas tomar en cuenta al momento de emitir la normatividad electoral en sus respectivas entidades.

Finalmente, se estima que en ningún caso se acude a la figura de la suplencia de la queja en contra del principio de estricto derecho, que es propio de las acciones de inconstitucionalidad, en particular en materia electoral.

No se considera que la declaración de inconstitucionalidad alcance en ningún sentido al artículo 53 de la Constitución de Quintana Roo, sino solamente a las normas que actualizan su contenido en la legislación electoral de la entidad. No pasa inadvertido que la declaración de inconstitucionalidad del artículo analizado no resuelve el problema de la existencia de una norma constitucional que establece el principio de demarcación de los distritos electorales uninominales con base en el principio de distribución geográfica y a las circunstancias socioeconómicas prevaecientes en las distintas regiones de la entidad, norma que no sería invalidada por este Alto Tribunal en la presente resolución por no haber sido reclamada en su oportunidad y por no encontrarse reclamada en el escrito inicial.

He tratado de resumir las posturas de los señores ministros respecto a la desestimación de la fracción I del artículo 28 de la Ley Electoral de Quintana Roo, pero todo lo anterior no sirvió para adecuar las normas generales locales a la Constitución Federal; es decir, la problemática subsiste. En el estado de Quintana Roo existen dos artículos que vulneran la Constitución Federal –así lo han señalado todos y cada uno de los ministros de la Corte–, pero debido a problemas de técnica procesal no fueron declarados inconstitucionales en el Pleno del mismo.

## 4.2 PROPUESTAS

Como bien señala Elisur Arteaga Nava (1999, 53-62), parte de este problema surge por un vicio perentorio para detectar un vicio de inconstitucionalidad cuando no es notorio, pues si el vicio es burdo y evidente, seguramente será detectado en el momento en que se presenta la iniciativa, en cuyo caso, no llegará a tener el carácter de ley, pero hay vicios que no son claros, pues la inconstitucionalidad de algunas leyes se ha venido a detectar después de su entrada en vigor y en ese supuesto la acción de inconstitucionalidad ya no puede ser ejercitada transcurridos los 30 días establecidos para su ejercicio.

A la luz de lo analizado, considero que este posicionamiento tiene realmente peso, ya que se debe hacer un profundo y serio estudio constitucional de la norma que se pretende impugnar, y el plazo concedido para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad es insuficiente, si se toma en cuenta además que no se publica una sola norma general, pues es muy probable que ese mismo día se publiquen en el Diario o Periódico Oficial un conjunto de leyes o reformas a diversos conjuntos normativos.

¿Cómo resolver este problema? ¿Quién debe ajustar estas dos normas generales vigentes en el estado de Quintana Roo a la voluntad del constituyente? ¿Puede el Tribunal Electoral de Quintana Roo resolver alguna controversia que se le plantee conforme a estas normas vigentes a sabiendas que no se ajustan a la Constitución? ¿Resulta ético? ¿Por qué debe luchar el resolutor, por el derecho o por la justicia? ¿Dónde queda la supremacía constitucional? Estas son algunas de las interrogantes cuya respuesta entrego a continuación.

De trascendental importancia resulta para este estudio el encontrar o proponer algunas reformas con la más pura intención de colmar la ausencia de vía o acción a través de la cual se pueda impugnar una norma de carácter electoral después de que haya transcurrido el plazo que la Constitución Federal concede a los sujetos legitimados para impugnarla, así que procedo a señalar cuáles, a mi juicio serían éstas.

El problema planteado tiene diversas formas de solución: La primera y la más sencilla sería que cualquiera de los órganos facultados para iniciar leyes,—en el estado de Quintana Roo son el Gobernador del Estado, los diputados de la Legislatura, los ayuntamientos, los ciudadanos quintanarroenses, éstos a través de los diputados— en los términos que

señale la Constitución local, en un acto de civilidad y con la intención de velar por la voluntad soberana, presentaran al Poder Legislativo una iniciativa de reforma al artículo 53 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y al artículo 28, fracción 1, de la Ley Electoral, que elimine de los criterios de distritación las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes en las distintas regiones de la entidad, respetando la voluntad del Constituyente, para que en la distritación sea utilizado exclusivamente el criterio poblacional.

Se hace notar que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo tiene atribuciones para proponer a la Legislatura reformas a las leyes electorales, esto de conformidad con el artículo 14, fracción XXXII, de su ley orgánica, no así a la Constitución estatal, sin embargo, y toda vez que los Consejeros Electorales han manifestado abiertamente en los medios de comunicación que la distritación en el estado se hará siguiendo los criterios poblacional, geográfico y socioeconómico, que señala la Ley Electoral, es casi imposible suponer que esta autoridad electoral presentará alguna propuesta respecto a este problema de constitucionalidad, sino que por el contrario, con esa postura incrementarán el problema existente a la fecha.

Por otra parte, y contrario a lo aquí señalado, con fecha 4 de julio de 2005, la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional en el Congreso local, presentó a la Legislatura de Quintana Roo una iniciativa de reforma a la Ley Electoral de Quintana Roo, señalando en su exposición de motivos, que se trataba de ajustar la citada ley a la resolución de la acción de inconstitucionalidad número 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004. Sin embargo, en dicha iniciativa sólo presentan reformas a los artículos señalados como inconstitucionales, esto por tratarse de una resolución judicial que los vincula; pero en forma deliberada y toda vez que no se encuentran obligados jurídicamente, omitieron incluir el artículo 53 constitucional y el 28, fracción 1, de la Ley Electoral, que ajustaría nuestra legislación estatal a la ley suprema, respetando así el pacto federal del cual somos parte. Por lo que con fecha del 3 de octubre del año 2005, tomo III, número 74 extraordinario, Séptima Época, se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo*, el decreto número 8 por el que se reforman y derogan diversos artículos de la Ley Electoral de Quintana Roo. De manera que dejaron el problema latente para que sea resuelto de cualquier otra forma.

Una segunda opción sería que bajo el control concentrado de la Constitución que ejerce la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pudiera ésta, y de conformidad con el artículo 97 constitucional, iniciar de oficio una averiguación respecto a la inconstitucionalidad de las leyes electorales, a efecto de que en caso de ser procedente pudiera tener facultades de presentar, con el carácter de iniciativa, a los congresos federal y locales, reformas para adecuar las normas generales de carácter electoral al texto constitucional. Con esto respeta la división de poderes que la propia Constitución Federal consagra.

Ahora bien, como ya se apuntó, no es posible impugnar por la vía del amparo el primer acto de aplicación de las leyes electorales. Por tanto, propongo que se pueda ejercer la acción de inconstitucionalidad en un segundo momento, esto es, en el primer acto de aplicación de la norma general supuestamente inconstitucional, para lo cual sería necesario adicionar un párrafo a esta fracción II del artículo 105 constitucional, que señale:

Cuando un acto o resolución de la autoridad federal o estatal encargada de preparar, desarrollar, organizar y vigilar los procesos electorales, tenga fundamento en una norma de carácter general y que sea considerada por los sujetos legitimados como contraria al texto de la Constitución Federal, podrá ejercitarse la acción de inconstitucionalidad dentro de los ocho días naturales siguientes a aquél en el que la resolución haya sido debidamente notificada o el acto sea ejecutado.

Por otra parte, también sería necesario adecuar el texto de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional. Propongo adicionar un párrafo en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria que señale:

El plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad contra un acto o resolución de la autoridad federal o estatal encargada de preparar, desarrollar, organizar y vigilar los procesos electorales, que tenga fundamento en una norma de carácter general que se considere contraria al texto constitucional, será de ocho días naturales siguientes a aquél en el que la resolución haya sido debidamente notificada o el acto sea ejecutado.

Asimismo, es necesario adicionar un artículo, referente al alcance que deba tener la sentencia, por lo que se propone crear un nuevo artículo 73 y recorrer el actual como artículo 74, y así sucesivamente, para que quede redactado de la siguiente forma:

ARTÍCULO 73. Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra un acto o resolución de la autoridad federal o estatal encargada de preparar, desarrollar, organizar y vigilar los procesos electorales, que tengan fundamento en una norma de carácter general que sea declarada contraria al texto constitucional, alcanzará a todos los actores políticos en la contienda electoral, retrotrayéndose sus efectos hasta el momento inmediato anterior al de la notificación la resolución o la ejecución el acto, siempre y cuando esto sea posible.

Se pueden plantear varias reformas, tanto a nivel constitucional como a nivel legal, para hacer más accesible el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, como ampliar los plazos para su ejercicio, establecer salas constitucionales, etc., pero no considero que esto pueda otorgar una mejor y más completa impartición de justicia y sobre todo, respeto a la supremacía constitucional.

Por último y desde mi personal punto de vista, si se aplica en todo su contexto la segunda parte del artículo 133 constitucional, la cual ordena que los jueces (todos) preferirán la aplicación de la Constitución Federal, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados, es decir aplicar el control difuso de la Constitución, se resolverían muchos de los actuales problemas.

Esto pudiera funcionar de la siguiente manera: el juzgador, cualquiera que sea, que se percate de la posible inconstitucionalidad de una ley, en el acto de aplicación de la misma, lo hará del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que ésta se aboque al estudio de la constitucionalidad, dándosele trámite como cualquier acción de inconstitucionalidad, resolviendo de manera exclusiva el Tribunal Supremo, por una mayoría de ocho ministros la invalidez de la norma. De manera que, al combinar el control difuso de la Constitución, señalado en la parte final del artículo 133, y el control concentrado de la misma, que señala el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se haría efectivo el control constitucional mixto.

No quiero concluir este trabajo sin hacer una reflexión final. La base de nuestra democracia es, desde luego, el Estado de Derecho, en el cual no existe lugar a las lagunas de la ley. Existen un sinnúmero de reformas que se podrían plantear para solucionar la problemática expuesta, pero todas ellas tienen un común denominador: requieren de la voluntad política, de un conocimiento jurídico profundo de la Constitución, un comportamiento ético y visión en el futuro, fuera de todo interés personal o partidario y, por encima de todo, un amor acendrado a México.

Lo hasta aquí expuesto y propuesto por el suscrito, no tiene más pretensión que crear una conciencia reflexiva en el lector, respecto de la necesidad de ir mejorando cada día los elementos normativos que sustentan nuestro sistema jurídico, pero sobre todo, el respeto irrestricto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la supremacía de ésta sobre cualquier otra norma o autoridad. En una palabra, el respeto a la voluntad popular.

#### FUENTES CONSULTADAS

- Arteaga Nava, Elisur (1999). *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad*. 4ª ed., México, Monte Alto, 476 p.
- Castro y Castro, Juventivo V. (1997). *El artículo 105 constitucional*. 2ª ed., México, Porrúa, 238 p.
- Constitución de los Estados Unidos de América* [en línea], traducción al español, Political Data Base of the Americas, Georgetown University, actualizado al 2005, disponible en: <<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USA/usa1787.html>> [consultado en agosto de 2005].
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857* [en línea] Diario Oficial, órgano del gobierno provisional de la República Mexicana, Tomo V, 4ª época, número 30, lunes 5 de febrero de 1917. Fuente: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, disponible en <[www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/dof/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/dof/CPEUM_orig_05feb1917.pdf)> [Consultado Agosto de 2005] (actualmente [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/refcns/dof/CPEU\\_orig\\_05feb1917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/refcns/dof/CPEU_orig_05feb1917.pdf))
- Del Castillo del Valle, Alberto (1994). *La defensa jurídica de la*



- Constitución en México*. México, Duero, 435 p.
- De Otto, Ignacio (1999). *Derecho constitucional. Sistemas de fuentes*, reimp., Barcelona, España, Editorial Ariel, 320 p.
- Diario Oficial de la Federación* (2004), 4 de octubre del 2004.
- (1994) [en línea], Cámara de Diputados, sábado 31 de diciembre de 1994, México, disponible en <www.diputados.gob.mx> [consultado en agosto de 2005].
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, *Diccionario jurídico mexicano*, 11ª ed. México, Porrúa, 4 tomos.
- Kelsen, Hans (1983). *Teoría pura del Derecho*, trad. de Roberto J. Vernengo, 3ª reimp., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 358 p.
- Mena Adame, Carlos (2003). *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional*, México, Porrúa, 427 p.
- Montesquieu (1748). “Del espíritu de las leyes” [en línea], *Materiales de Derecho Constitucional*, Universidad de Valladolid, España, septiembre de 2000, reproducción parcial disponible en <www.der.uva.es/constitucional/materiales/libros/Montesquieu.pdf> [consultado en agosto de 2005].
- Noriega Cantú, Alfonso (2000). *Lecciones de amparo*, 6ª ed., México, Porrúa, 1249 p.
- Periódico Oficial*, órgano del gobierno del Estado libre y soberano de Quintana Roo (2004). Tomo I, núm. 11 extraordinario, sexta época, 4 de marzo de 2004.
- (2005). Tomo III, núm. 74 extraordinario, séptima época, 3 de octubre de 2005.
- Real Academia Española (2001). *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., España, Espasa Calpe, 2 tomos.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005a). *IUS 2005. Jurisprudencias y Tesis Aisladas* [CD-ROM] México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 4 CD-ROM.
- (2005b). *Compila XI 2005*. Legislación Federal y del Distrito Federal [CD-ROM], México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- (2000). *Fallos históricos de la Suprema Corte de Estados Unidos de América*, selección, traducción y prólogo de Guillermo Guzmán Orozco, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tena Ramírez, Felipe (1995). *Derecho constitucional mexicano*, 29<sup>a</sup> ed., México, Porrúa, 561 p.

“William Marbury vs James Madison (1803)” (2001) *Exploring Constitutional Conflicts* [en línea], University of Missouri-Kansas City School of Law, 2001, Kansas City, disponible en [www.law.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/conlaw/marbury.html](http://www.law.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/conlaw/marbury.html) [consultado en agosto de 2005].