

Primera edición: julio de 2001
Segunda edición: mayo de 2004
D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Av. José María Pino Suárez, Núm. 2
C.P. 06065, México D.F.

ISBN 970-712-338-9

Impreso en México
Printed in Mexico

La edición de esta obra estuvo al cuidado de la Dirección
General de la Coordinación de Compilación y Sistematización
de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?

**BIBLIOTECA DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**



PO
E030
5867

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Mariano Azuela Güitrón
Presidente

Primera Sala

Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas
Presidenta

Ministro José Ramón Cossío Díaz
Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo
Ministro Humberto Román Palacios
Ministro Juan N. Silva Meza

Segunda Sala

Ministro Juan Díaz Romero
Presidente

Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano
Ministro Genaro David Góngora Pimentel
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Comité de Publicaciones y Promoción Educativa

Ministro Mariano Azuela Güitrón
Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia
Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas

Comité Editorial

Dr. Armando de Luna Ávila
Secretario de Administración
Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Secretario Técnico Jurídico
Mtra. Cielito Bolívar Galindo
*Directora General de la Coordinación de
Compilación y Sistematización de Tesis*
Ing. Víctor Colín Gudiño
Director General de Difusión
Dr. Lucio Cabrera Acevedo
Director de Estudios Históricos

Contenido

Presentación	7
El control de la constitucionalidad	9
La reforma constitucional de 1994	13
Antecedentes históricos de la acción de inconstitucionalidad	15
Concepto	19
Sujetos legitimados	25
Supuestos de procedencia e improcedencia	27
Promoción de la acción de inconstitucionalidad	31
1. Plazos para promover la demanda	31
2. Requisitos de la demanda	33
El procedimiento	37
Las sentencias	43
Los recursos	49
La acción de inconstitucionalidad en materia electoral	53
Reglas internas para el trámite de las acciones de inconstitucionalidad	61

Apéndice	
Acciones de inconstitucionalidad relevantes (Novena Época)	65
Acción de inconstitucionalidad 9/2001	67
Acción de inconstitucionalidad 13/2000	71
Reclamación 619/2001, deducida de la acción de inconstitucionalidad 34/2001	75
Acción de inconstitucionalidad 37/2001 y sus acumuladas 38/2001, 39/2001 y 40/2001	79
Acción de inconstitucionalidad 33/2002 y su acumulada 34/2002	83
Acción de inconstitucionalidad 27/2002	87
Acción de inconstitucionalidad 36/2001	91
Acción de inconstitucionalidad 9/2003	95
Acción de inconstitucionalidad 15/2003	99
Acción de inconstitucionalidad 10/2003 y su acumulada 11/2003	105
Bibliografía	109
Normativa	110
Acuerdos	111

Presentación

Las reformas constitucionales de diciembre de 1994 modificaron radicalmente la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La nueva redacción del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorgó al Máximo Tribunal la atribución de conocer, en exclusiva, de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

Aun cuando sea factible creer que su presencia en el constitucionalismo mexicano es añeja, lo cierto es que sólo durante la última década ha tenido efectividad la llamada acción de inconstitucionalidad, procedimiento que permite el análisis en abstracto de una norma general con el carácter de ley o un tratado internacional, para concluir si es o no conforme con lo establecido en la Ley Suprema. La relevancia de este medio de control es enorme, pues salvaguarda los apartados

dogmático y orgánico de la Constitución y asegura la regularidad constitucional y la certeza del orden jurídico.

Para comprender las características de estas acciones y el tratamiento que les ha dado la jurisprudencia del más Alto Tribunal del país, se ofrece al público la segunda edición de la obra *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*

Su estructura y las constantes referencias a criterios jurisprudenciales y aislados buscan que el lector tenga una concepción completa sobre este procedimiento. Más aún, las reseñas de casos que se presentan al final comprenden fallos emitidos entre 2001 y 2003, a fin de mostrar cuán socorrida es la acción de inconstitucionalidad por quienes están legitimados para promoverla, y cuyo afán radica en hacer prevalecer la supremacía de los mandatos constitucionales sobre el resto del orden jurídico.

Ministro Mariano Azuela Güitrón
*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal*

El control de la constitucionalidad

El control de la constitucionalidad de la ley ha dado lugar a dos sistemas fundamentales. En numerosos países del continente americano existe el control *difuso* o *americano* de constitucionalidad, consolidado en 1803 mediante la sentencia recaída al caso *Marbury vs. Madison*. Ese fallo determinó la posibilidad de que cualquier juzgador, sin importar el ámbito en que desarrolle sus funciones, se pronuncie sobre la constitucionalidad de una ley y en su caso deje de aplicarla a un caso concreto. Por su parte, en la primera mitad del siglo XX, a raíz de la promulgación de la Constitución austriaca de 1920, surgió en Europa el sistema de control *concentrado* o *austriaco*, consistente en que el examen de una norma probablemente inconstitucional es privativo de un solo órgano, que puede llamarse Corte Constitucional o Tribunal Constitucional.¹

¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, pp. 31-37.

Aunque estuviera delimitado el espacio donde operaban estos sistemas —el difuso en América y el concentrado en Europa e incluso en Asia—, durante la segunda mitad del siglo pasado empezó a ganar terreno el sistema concentrado en países donde antes se empleara el otro. Esto dio lugar a la creación masiva de tribunales constitucionales y, por tanto, a la adecuación de las Cartas Supremas a los requerimientos que permiten el funcionamiento de aquéllos. México se adhirió a esa corriente reformista, a grado tal que en 1994 se modificó sustancialmente el título constitucional relativo al Poder Judicial de la Federación, con lo que se otorgaron a la Suprema Corte competencias que reforzaron su carácter de órgano terminal de control constitucional.²

Una de las nuevas atribuciones conferidas a la Corte consistió en el conocimiento de acciones abstractas de inconstitucionalidad. ¿Qué significa que sean *abstractas*? Para responder esta pregunta debe especificarse que, además de los sistemas señalados arriba, el control jurisdiccional de la constitucionalidad de la ley puede provenir tanto de una

² *Idem*, pp. 60-70.

contienda entre partes como de una mera solicitud donde, sin que haya contención, se demande la declaración de invalidez de una norma que no haya causado un agravio particular y concreto.

Según la Real Academia Española, la palabra *abstracto*, *a* del latín *abstractus* tiene, entre otras acepciones, la de "alguna cualidad con exclusión del sujeto".³ Este concepto aclara que un control abstracto desconoce el efecto que una ley pueda causar como requisito para impugnarla. Así, analizar en abstracto una ley supone descubrir si está viciada de inconstitucionalidad sin que previamente haya agraviado a algún particular.

Este tipo de control tiende a proteger la Constitución, la garantía de la constitucionalidad y la certeza del orden jurídico, pero su ejercicio no implica la existencia de un agravio ni de un interés específicos.⁴ Se trata, pues, de un procedimiento que inicia cuando un actor legitimado plantea *en abstracto* la posible inconstitucionalidad de una

³ "Abstracto, a", en *Diccionario de la lengua española*, t. 1. 22a. ed., REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Madrid, Espasa-Calpe, 2001, p. 15.

⁴ FIX-FIERRO, Héctor, voz "Acción de inconstitucionalidad", en *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, t. 1, México, Porrúa/UNAM, 2001, p. 55.

norma de carácter general. Este control podría producir la anulación —declaración general de invalidez— de tal norma.⁵

Cabe aclarar que la acción de inconstitucionalidad es uno de los medios de control que existen en México para la protección de nuestra Ley Suprema. Los demás son el juicio de amparo, el político, el de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, así como la controversia constitucional, la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia y el procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos.

⁵ COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "Comentario al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, t. IV, 17a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2003, pp. 139-140.

La reforma constitucional de 1994

El 31 de diciembre de 1994, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto de reformas a varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, la integración y la esfera competencial del más Alto Tribunal del país registraron cambios sustanciales y se creó además el Consejo de la Judicatura Federal.

Entre otras cosas, las reformas produjeron la reestructuración del artículo 105 de la Ley Fundamental, para regular con mayor amplitud las controversias constitucionales e introducir la figura de la *acción de inconstitucionalidad*. Cabe agregar que también se dio inicio a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

Antecedentes históricos de la acción de inconstitucionalidad

Esta figura ha existido en México desde 1994, si bien se han identificado probables antecedentes que se remontan al Acta de Reformas de 1847.⁶ Lo cierto es que su origen se halla en el modelo europeo concentrado de control constitucional,⁷ donde se contemplan procedimientos especiales para “declarar la inconstitucionalidad de *nuevas leyes*”.⁸

⁶ HAMDÁN AMAD, Fauzi, “La acción de inconstitucionalidad”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, t. I, México, Porrúa/Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2002, pp. 367-368.

⁷ CHONG CUY, Ma. Amparo y OLVERA LÓPEZ, Juan José, “El artículo 105 constitucional y la redefinición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como estabilizadora del poder público”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, t. I, México, Porrúa/Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2002, p. 386.

⁸ Tienen que ser nuevas leyes porque la acción de inconstitucionalidad tiene que promoverse dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la norma general en el *Diario Oficial de la Federación*.

Por interponerse para combatir leyes nuevas, las acciones abstractas de inconstitucionalidad se desvinculan de controversias concretas.⁹ Específicamente en Austria, Alemania, España, Francia y Portugal, su instauración obedeció a la necesidad de que las minorías parlamentarias pudieran impugnar las disposiciones que aprobara la mayoría.¹⁰

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional de 1994, se indicó:

...se propone abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea de Representantes¹¹ del Distrito Federal o, en su caso, el Procurador General de la República, puedan plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional.¹²

Luego se especificó:

⁹ FIX-FIERRO, Héctor, *Loc. Cit.*

¹⁰ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2001, p. 858.

¹¹ Actualmente Asamblea Legislativa, en virtud de las reformas de 1996 al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹² Exposición de motivos de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 5 de diciembre de 1994.

El segundo proceso que se propone recoger en el artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, de las legislaturas locales o de la Asamblea de Representantes¹³ del Distrito Federal se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen contrarias a la Constitución. El Procurador General de la República podría también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución.¹⁴

El fin de esta iniciativa fue "reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el Procurador General de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución" y, en su caso, declarar la invalidez de la norma, a fin de que no pueda aplicarse, previo el procedimiento respectivo, a ningún ciudadano.

¹³ Véase nota 11.

¹⁴ Véase nota 12.

Concepto

La jurisprudencia plenaria de la Suprema Corte de Justicia ha establecido siete características de la acción de inconstitucionalidad:¹⁵

- a) Se promueve para alegar la contradicción entre la norma impugnada y una de la Ley Fundamental.
- b) Puede ser promovida por el Procurador General de la República, los partidos políticos y el 33%, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma.
- c) Supone una solicitud para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analice en abstracto la constitucionalidad de una norma.
- d) Se trata de un procedimiento.
- e) Puede interponerse para combatir cualquier tipo de normas.
- f) Sólo procede por lo que respecta a normas generales.
- g) La sentencia tendrá efectos generales siempre que sea aprobada por lo menos por ocho Ministros.

¹⁵ Tesis P./J. 71/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, agosto de 2000, p. 965. CD-ROM IUS: 191,381.

Es, en efecto, un procedimiento porque, al no requerir una controversia entre partes, no se surten los momentos procesales típicos. No es otra cosa que el análisis abstracto de cualquier norma general que órganos legislativos minoritarios, partidos políticos y el Procurador General de la República, solicitan al Máximo Tribunal, sobre la base de que hay una posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional y la Constitución Política.¹⁶ Así lo ha precisado el Pleno del más Alto Tribunal en la tesis P./J. 129/99.¹⁷

Al igual que otros medios de control constitucional, la acción de inconstitucionalidad propende a reforzar el respeto que el legislador debe rendirle a la Ley de Leyes. Mediante una sentencia estimatoria, esto es, que declare la invalidez general de una norma contraria a la Constitución Política, se refrendará que el legislador está obligado a observar el principio de supremacía constitucional antes de expedir cualquier norma general.¹⁸

¹⁶ CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa, 2000, p. 123.

¹⁷ Tesis P./J. 129/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, p. 791. CD-ROM IUS: 192,841.

¹⁸ BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, 1998, pp. 57-58.

Debe precisarse que este tipo de acciones puede promoverse *a priori*, es decir, durante el procedimiento de discusión y aprobación de la norma impugnada antes de que se promulgue y publique, o *a posteriori*, esto es, cuando aquélla se haya publicado ya. En México se promueven *a posteriori*, dado que la norma tiene que haber sido promulgada y publicada antes de que se cuestione su constitucionalidad.¹⁹

Por otro lado, es importante observar el alcance protector de estas acciones. A diferencia del juicio de amparo, por ejemplo, cuya tutela recae sobre las garantías individuales otorgadas por la Constitución en su parte "dogmática" (artículos 1 a 29), la acción de inconstitucionalidad vela por todo el Pacto Federal. A este respecto, la Suprema Corte de Justicia ha resuelto que esta acción protege las partes dogmática y orgánica de la Constitución, pues se trata de un medio de control abstracto a través del cual se hace una denuncia de inconstitucionalidad respecto de normas o leyes generales que sean contrarias a la Ley Suprema. Por tanto, las partes legitimadas para ejercer la acción pue-

¹⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Op. Cit.*, pp. 858-860.

den plantear la contradicción de las normas combatidas y la Constitución Federal en relación con su parte dogmática u orgánica, pues no hay ninguna disposición —ni tampoco se desprende de los antecedentes legislativos de las reformas constitucionales de 1995 y 1996— que establezca limitaciones al respecto.²⁰

Los antecedentes señalados permiten conceptuar a la acción de inconstitucionalidad como el *procedimiento abstracto de control que el 33% de los integrantes de las cámaras legislativas federales y locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como los partidos políticos y el Procurador General de la República, demandan ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta resuelva sobre la posible contradicción de una norma general o un tratado internacional y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su integridad y, en su caso, declare la invalidez total o parcial de aquéllos, a fin de garantizar la regularidad constitucional y la certeza del orden jurídico nacional.*

²⁰ Tesis P./J. 73/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, agosto de 2000, p. 484. CD-ROM IUS: 191,379.

Las acciones de inconstitucionalidad están reguladas por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y supletoriamente por el Código Federal de Procedimientos Civiles, cuyas etapas, sujetos legitimados y efectos de la sentencia, describimos en los siguientes capítulos.

Sujetos legitimados

Cuando una minoría de los integrantes de los cuerpos legislativos federales y locales, o bien, el Procurador General de la República y los partidos políticos en el caso de leyes electorales, consideran incorrecto que se haya aprobado una norma general que, a su juicio, sea contraria a la Constitución, puede promover una acción de inconstitucionalidad para que dicha norma sea, en su caso, invalidada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por tanto, la acción de inconstitucionalidad puede ser promovida por:

1. El equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por aquél;
2. El equivalente al 33% 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;

3. 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;
4. El equivalente al 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;
5. El equivalente al 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea; y
6. 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, pero sólo contra leyes electorales expedidas por el órgano legislativo de la entidad federativa que les otorgó el registro.

Supuestos de procedencia e improcedencia

La acción de inconstitucionalidad procede contra normas generales que tengan el carácter de leyes o tratados internacionales, y que sean contrarias a la Constitución Federal.²¹

El carácter general de una norma no sólo depende de su designación, sino también de su contenido material; es decir, la norma impugnada debe cubrir ciertos requisitos que la definan como de carácter general y, consecuentemente, combatible mediante la acción de inconstitucionalidad.²²

Así, por ejemplo, las Constituciones locales son normas de carácter general no sólo por las características que revisten, sino porque si no lo fueran escaparían del control abstracto que ejerce la Corte y, por tanto, dejarían de estar subordinadas a la

²¹ Tesis P./J. 22/99, *Idem*, t. IX, abril de 1999, p. 257. CD-ROM IUS: 194,283.

²² Tesis P./J. 23/99, *Idem*, p. 256. CD-ROM IUS: 194,260.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que sería inadmisibile.²³

Una característica destacable de estas acciones es que no se sujetan al principio de definitividad que caracteriza al amparo. Es decir, antes de recurrir a la acción de inconstitucionalidad no es necesario agotar previamente recurso alguno.²⁴

Por otra parte, las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes en los siguientes casos:

1. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
2. Contra leyes o tratados internacionales que sean materia de una acción de inconstitucionalidad pendiente de resolver, siempre y cuando se trate de las mismas partes, normas generales y conceptos de invalidez;
3. Contra leyes o tratados internacionales que hubieran sido materia de una ejecutoria dictada en otra acción de inconstitucionalidad, siempre y cuando se trate de las mismas partes, normas generales y conceptos de invalidez;
4. Cuando hayan cesado los efectos de la ley o tratado internacional materia de la acción de inconstitucionalidad; y
5. Cuando la demanda se presente fuera del plazo de 30 días.

²³ Tesis P./J. 16/2001, *Idem*, t. XIII, marzo de 2001, p. 447. CD-ROM IUS: 190,236.

²⁴ Tesis P./J. 99/2001, *Idem*, t. XIV, septiembre de 2001, p. 824. CD-ROM IUS: 188,898.

Debe agregarse que, como se trata de una acción para impugnar normas de carácter general, es improcedente cuando pretendan controvertirse *actos*, tales como los que ejercen las autoridades electorales con base en una ley determinada.²⁵

La jurisprudencia ha sostenido también otra importante causal de improcedencia, en el sentido de que a través de este medio de control constitucional no pueden impugnarse actos de carácter negativo de los Congresos de los Estados, tales como la omisión de aprobar la iniciativa de reformas a la Constitución Local, cuestión que no implica una norma general. Esto deriva de la interpretación armónica de los artículos 105, fracción II, inciso *d*), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 61 de la ley reglamentaria de la materia, en los que se prevé la procedencia de la acción de inconstitucionalidad que, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados, promuevan el equivalente al 33% de sus integrantes, ya que se exige como requisito de la demanda el señalamiento del medio oficial de publicación, puesto que es parte demandada no sólo

²⁵ Tesis P./J. 65/2000, *Idem*, t. XI, junio de 2000, p. 339. CD-ROM IUS: 191,669.

el órgano legislativo que expidió la norma general, sino también el Poder Ejecutivo que la promulgó; de esta forma, no puede ser materia de una acción de inconstitucionalidad cualquier acto de un órgano legislativo, sino que forzosamente debe revestir las características de una norma general que, además, haya sido publicada en el medio oficial correspondiente.²⁶

El artículo 25 de la ley reglamentaria indica que sólo si la improcedencia de una acción de inconstitucionalidad es *manifiesta e indudable* podrá desecharse la demanda presentada.

Lo manifiesto e indudable depende de que el juzgador, al leer el escrito inicial y sus anexos, considere perfectamente probada la causal de improcedencia que corresponda. Los hechos que la funden deben hallarse claramente manifestados por el demandante o probados con indudables elementos de juicio, de modo que los actos posteriores del procedimiento no se necesiten para configurarla ni para desvirtuar su contenido.²⁷

²⁶ Tesis P./J. 16/2002, *Idem*, t. XV, marzo de 2002, p. 995. CD-ROM IUS: 187,645.

²⁷ Tesis P. LXXII/95, *Idem*, t. II, octubre de 1995, p. 72. CD-ROM IUS: 200,286.

Promoción de la acción de inconstitucionalidad

1. Plazos para presentar la demanda

La demanda de acción de inconstitucionalidad debe presentarse dentro de los treinta días naturales posteriores a la fecha en que la norma general —ley o tratado internacional— impugnada sea publicada en el medio oficial correspondiente. En cuanto al cómputo del plazo para la presentación, la Segunda Sala del Máximo Tribunal ha concluido que es a partir del día siguiente al de la publicación oficial, independientemente de que antes de esa fecha la parte promovente haya tenido conocimiento o se manifieste sabedora de la disposición impugnada.²⁸

²⁸ Tesis 2a. LXXIX/99, *Idem*, t. IX, junio de 1999, p. 657. CD-ROM IUS: 193,832.

Ahora bien, si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.²⁹

Cuando la acción se interponga contra una norma electoral, el cómputo del plazo para ejercerla inicia a partir del día siguiente al de la publicación oficial de la norma impugnada, no con motivo de su aplicación ni de otras situaciones,³⁰ y debe tenerse en cuenta que en estos casos todos los días son hábiles, según el segundo párrafo del artículo 60 de la ley reglamentaria. En tal virtud, si al realizar el cómputo del plazo para la presentación de la demanda respectiva se advierte que el último día es inhábil, debe estimarse que en éste expira el referido plazo, con independencia de que el primer párrafo del precepto mencionado establezca que si el último día del plazo fuese inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, toda vez que esta disposición constituye una regla general aplicable a las acciones de inconstitucionalidad ajenas a la materia electoral, respecto de la cual priva la norma especial

²⁹ Tesis 2a. LXXX/99, *Idem*, p. 658. CD-ROM IUS: 193,831.

³⁰ Tesis P./J. 66/2000, *Idem*, t. XII, agosto de 2000, p. 483. CD-ROM IUS: 191,386.

mencionada inicialmente, esto es, el segundo párrafo del citado artículo 60 de la ley reglamentaria.³¹

2. Requisitos de la demanda

Según el artículo 61 de la ley de la materia, el escrito de demanda de acción de inconstitucionalidad debe satisfacer los siguientes requisitos:

1. Los nombres y firmas de los promoventes;
2. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado la norma general impugnada;
3. La norma general—ley o tratado internacional—cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado;
4. Los preceptos constitucionales que se estimen violados; y
5. Los conceptos de invalidez, o sea, los motivos por los que se considere que la norma impugnada es inválida.

En caso de que sea una minoría parlamentaria la que promueva, la demanda deberá ir firmada cuando menos por el 33% de los integrantes del correspondiente órgano legislativo, sin perjuicio de que en ella sean designados como representantes comunes dos de sus integrantes. En caso

³¹ *Tesis P./J. 81/2001, Idem, t. XIII, junio de 2001, p. 353.*
CD-ROM IUS: 189,541.

de que dichos representantes no sean designados, el presidente de la Suprema Corte de Justicia los designará de oficio.

Por lo que hace a los conceptos de invalidez, para que se estudien debe estar claramente expresada la contravención de la norma impugnada con cualquier precepto de la Constitución Federal. El artículo 71 de la ley reglamentaria no da a entender que sea forzoso expresar los conceptos de invalidez como un silogismo para demostrar la inconstitucionalidad de la norma general impugnada. En efecto, pues la procedencia del estudio de dichos conceptos de invalidez dependerá de que en la demanda se exprese claramente la contravención de la norma cuestionada con cualquier precepto constitucional, sin perjuicio de que al ser analizados deban desestimarse.³²

Por otro lado, el estudio de los conceptos de invalidez debe hacerse de conformidad con las disposiciones constitucionales vigentes al momento de resolver, pues sería impráctico examinar la constitucionalidad de una ley impugnada a la luz de disposiciones que ya no están vigentes.³³

³² Tesis P./J. 93/2000, *Idem*, t. XII, septiembre de 2000, p. 399. CD-ROM IUS: 191,107.

³³ Tesis P./J. 12/2002, *Idem*, t. XV, febrero de 2002, p. 418. CD-ROM IUS: 187,883.

Finalmente, conviene indicar que será válido el estudio de un concepto de invalidez que exprese violaciones indirectas a la Constitución Federal; es decir, cuando en dicho concepto se alegue contravención al artículo 16 constitucional, en relación con otras disposiciones, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados.³⁴

³⁴ Tesis P./J. 4/99, *Idem*, t. IX, febrero de 1999, p. 288. CD-ROM IUS: 194,618.

El procedimiento

El procedimiento de la acción de inconstitucionalidad está regulado por los artículos 64 a 70 de la ley reglamentaria y, en lo no previsto en ellos, por los diversos 24 a 38 de la misma ley. Supletoriamente se aplica el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Iniciado el procedimiento, si el escrito en que se ejerce la acción es oscuro o irregular, el Ministro instructor previene al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones correspondientes dentro del plazo de cinco días. Transcurrido este plazo, el Ministro instructor da vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro de los quince días siguientes 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. En el caso del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rinde por separado el informe de referencia.

En los procedimientos por acciones contra leyes electorales, los plazos indicados en el párrafo anterior serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y de seis para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada.

Debe aclararse que la admisión de una acción de inconstitucionalidad no da lugar a la suspensión de la norma cuestionada.

Salvo en los casos en que el Procurador General de la República hubiera ejercido la acción, el Ministro instructor le da vista con el escrito y los informes correspondientes, a fin de que hasta antes de la citación para sentencia formule el pedimento que corresponda.

Después de presentados los informes o de haber transcurrido el plazo para ello, el Ministro instructor pone los autos a la vista de las partes para que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos. Cuando la acción intentada se refiera a leyes electorales, el plazo indicado será de dos días.

Hasta antes del dictado de la sentencia, el Ministro instructor está facultado para solicitar a las partes, o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio sean necesarios para la mejor solución del asunto.

Cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga contra una ley electoral, el Ministro instructor podrá solicitar la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sobre la que el Pleno del Máximo Tribunal no está obligado a pronunciarse.³⁵

Agotado el procedimiento, el Ministro instructor propone al Pleno de la Suprema Corte de Justicia un proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto. Ahora bien, en los casos relativos a la materia electoral, dicho proyecto de sentencia deberá ser sometido al Pleno dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento, y el fallo habrá de ser dictado a más tardar en un plazo de cinco días, contados a partir de que el Ministro instructor haya presentado su proyecto.

³⁵ Tesis P./J. 3/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, febrero de 2002, p. 555. CD-ROM IUS: 187,878.

El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de oficio o a petición de parte, podrá decretar la acumulación de dos o más acciones de inconstitucionalidad si en ellas se ha impugnado la misma norma.

Durante el trámite de las acciones de inconstitucionalidad debe tomarse en cuenta el criterio contenido en la tesis P./J. 93/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: si una acción de inconstitucionalidad promovida contra una norma de carácter general está en trámite, y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, al resolver una diversa acción de inconstitucionalidad, declara la invalidez de aquélla con efectos generales, debe sobreseerse en el procedimiento, con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los diversos 19, fracción V, 65 y 72, todos de la ley reglamentaria, pues se actualiza la causal de improcedencia consistente en la cesación de efectos de la norma materia de la controversia, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad por disposición del artículo 59 de la propia ley reglamentaria.³⁶

³⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, julio de 2001, p. 692. CD-ROM IUS: 189,355.

En caso de que el procedimiento entrañe el análisis de una norma general que contenga disposiciones tanto electorales como de otra naturaleza, el principio de continencia de la causa obliga a resolver de modo especial. Es decir, la vía deberá sustanciarse conforme al procedimiento especial que para la materia electoral prevé la ley reglamentaria, que es un trámite sumario que no afecta a las partes, pues respeta las formalidades esenciales del procedimiento.³⁷

³⁷ Tesis P./J. 21/2001, *Idem*, t. XIII, marzo de 2001, p. 471. CD-ROM IUS: 190,230.

Las sentencias

Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia corrige los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suple los conceptos de invalidez planteados en la demanda. Más aún, puede fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, independientemente de que se haya o no invocado en el escrito inicial.

Las sentencias relativas a la no conformidad de leyes electorales con la Constitución sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

Las resoluciones de la Corte declararán la invalidez de las normas impugnadas sólo si son aprobadas por ocho votos, cuando menos. En caso contrario, se desestimará la acción ejercida y se ordenará el archivo del asunto.

Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria.

Según el primero de esos preceptos, las sentencias deberán contener:

- I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
- II. Los preceptos que la fundamenten;
- III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
- IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
- V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen; y
- VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas

por cuando menos ocho votos, son obligatorias para las Salas de la Corte, los Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares, Agrarios y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales. Ahora bien, por igualdad de razón, las razones contenidas en los considerandos que funden las resoluciones de los recursos de reclamación y de queja³⁸ promovidos en relación con esos medios de control constitucional deben tener los mismos efectos.³⁹

Debe señalarse que, aun cuando no se haya publicado tesis de jurisprudencia relativa a una acción de inconstitucionalidad en cuya resolución se declaró la invalidez de determinadas disposiciones legales, los Tribunales Colegiados de Circuito deben aplicar el criterio sostenido en ella, pues de conformidad con el artículo 43, en relación con el diverso 73, ambos de la ley reglamentaria, las sentencias pronunciadas en acciones de inconstitucionalidad, aprobadas al menos por ocho votos, son de

³⁸ Véase *infra*, Apartado J. Los recursos.

³⁹ Acuerdo 4/1996, relativo a los efectos de los considerandos de las resoluciones (aprobadas por cuando menos ocho votos) de los recursos de reclamación y de queja interpuestos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad. 29 de agosto de 1996.

observancia obligatoria. Además, las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas en aquellos términos, se entienden comprendidas en el supuesto a que se refiere el punto quinto, fracción I, inciso D), del Acuerdo General Plenario 5/2001,⁴⁰ que establece:

QUINTO. De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos tercero y cuarto de este acuerdo, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito: I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando: ... D) Los amparos en revisión en los que, sobre el tema debatido, se integre, aunque no se haya publicado, jurisprudencia del Pleno o de Salas o existan cinco precedentes emitidos por el Pleno o las Salas indistintamente, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, aun cuando no hubieran alcanzado la votación idónea para ser jurisprudencia.⁴¹

Cabe agregar que en la tesis jurisprudencial 2/2004⁴² se ha asentado que, según lo establecido

⁴⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, julio de 2001, p. 1161. Véanse los diversos 6/2003, 7/2003 y 8/2003, emitidos el 31 de marzo de 2003. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, abril de 2003, pp. 1163, 1167 y 1171, respectivamente.

⁴¹ Tesis 2a. CXLVIII/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, diciembre de 2003, p. 101. CD-ROM IUS: 182,742.

⁴² Pendiente de publicación.

en el artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los artículos 43 y 73 de la ley reglamentaria, las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobados por ocho votos, cuando menos, tienen el carácter de jurisprudencia, de ahí que sean obligatorias para las Salas de la Corte, los Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares, Agrarios y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales. Por tanto, los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer de asuntos en los que se haya establecido criterio obligatorio con el carácter de jurisprudencia en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con el inciso *d*), fracción I, del punto quinto del Acuerdo General 5/2001.

Por otra parte, dictada la sentencia, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordena notificarla a las partes y publicarla íntegramente en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, junto con los votos particulares que se formulen. Ahora bien, cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el propio presidente de la Corte ordena también su inserción en el *Diario*

Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieran publicado.

Las sentencias producen sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y la declaración de invalidez que en su caso contengan no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de dicha materia.

Los recursos

La ley reglamentaria contempla la procedencia de dos recursos en el procedimiento de la acción de inconstitucionalidad: de reclamación y de queja.⁴³ No podrían promoverse la revisión o la apelación porque este procedimiento es de una sola instancia y sus sentencias son irrecurribles.

El artículo 70 de la ley reglamentaria indica que la reclamación procede contra los autos del Ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción.

Este recurso puede ser interpuesto por el actor, el demandado, los terceros interesados, el Procurador General de la República y el Ejecutivo Federal éste a través del secretario del ramo, jefe de depar-

⁴³ ARTEAGA NAVA, Elisur, "Los recursos en la controversia y en la acción de inconstitucionalidad", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Op. Cit.*, pp. 473-487; CASTRO, Juventino V., *Op. Cit.*, pp. 221-226.

tamento administrativo que corresponda o consejero jurídico del gobierno, siempre por escrito para permitir el ofrecimiento de pruebas y correr traslado a las partes y al tercero interesado y ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien instruye su tramitación.

El plazo para interponerlo es de cinco días hábiles y comienza a computarse a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación y no corre en los recesos ni en los días en que no haya labores en el Máximo Tribunal. En materia electoral, el plazo para interponerlo es de tres días, y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia debe resolverlo de plano dentro de los tres días siguientes.

En cuanto al recurso de queja, está regulado por los artículos 55 a 58 de la ley reglamentaria y, en el caso de la acción de inconstitucionalidad, procede contra la parte condenada por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia. Lo pueden interponer la parte actora o la que tenga interés legítimo, la parte interesada en el cumplimiento de la sentencia dictada por el Pleno y la entidad o poder afectado por la ejecución.

Quien conoce de él es el presidente de la Suprema Corte de Justicia, dentro del año siguiente al de la notificación.

Admitido el recurso, la autoridad que conoce de él requiere a la autoridad contra la que se interpone, para que en los quince días siguientes deje sin efecto la norma general o el acto que haya dado lugar al recurso. El requerido deberá rendir un informe y ofrecer pruebas; de lo contrario, se presumirán ciertos los hechos que se le hayan imputado, lo que podría implicar la imposición de una multa.

Puede haber una audiencia de pruebas y alegatos, y luego el Ministro instructor elabora un proyecto de resolución que es estudiado y resuelto por el Pleno.

La acción de inconstitucionalidad en materia electoral

En agosto de 1996 se agregó un párrafo a la fracción II del artículo 105 constitucional, para determinar que la única vía para plantear la contradicción entre una ley electoral y la Norma Suprema es la acción de inconstitucionalidad. Hasta entonces se habían dividido las opiniones sobre si la Corte debía o no conocer de cuestiones electorales. Como éstas son de naturaleza política, se había sostenido que el Máximo Tribunal no debía ocuparse de asuntos ajenos a la impartición de justicia.⁴⁴

Sin embargo, con el paso del tiempo se pensó en darle al Poder Judicial de la Federación la facultad para conocer de conflictos electorales. El juicio de amparo no puede promoverse para impugnar leyes electorales por establecerlo así la fracción VII

⁴⁴ ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo, "El control constitucional de las leyes electorales", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Op. Cit.*, t. I, pp. 758-765.

del artículo 73 de su ley reglamentaria. Entonces, después de haberse creado un Tribunal de lo Contencioso Electoral que más tarde se convirtió en el Tribunal Federal Electoral y, finalmente, en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la acción de inconstitucionalidad se convirtió en la única defensa de la Constitución en lo referente a la materia electoral.

Por reforma constitucional de 22 de agosto de 1996, se judicializó la resolución de conflictos derivados de alguna ley electoral. Aparte de la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, se le confirió a la Corte la facultad de declarar la inconstitucionalidad de leyes electorales. Dado que las sentencias de las acciones de inconstitucionalidad pueden producir efectos generales, era necesario que fueran ellas las que se interpusieran para impugnar las leyes en cuestión. También debe recordarse que la acción de inconstitucionalidad no puede ser promovida por particulares, pues lo contrario implicaría generar exenciones o prerrogativas sólo para algunos, mientras que el resto de la población debería continuar sometida a la letra de la ley. Esto sería inadmisibles en una contienda electoral, donde es deseable el equilibrio entre todos los individuos involucrados en la elección.

En 1995, cuando aún no procedía la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales, el Pleno de la Corte indicó que normas generales en materia electoral son “aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal”.⁴⁵

Ahora bien, en 1999, cuando ya era posible la impugnación de leyes electorales mediante estas acciones, el Pleno observó que las normas generales electorales no son sólo las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra. Por tanto, pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la

⁴⁵ Tesis P. CXXVI/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. II, diciembre de 1995, p. 237. CD-ROM IUS: 200,177.

ley reglamentaria, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y específicas para otras.⁴⁶

Varios aspectos sobre la acción de inconstitucionalidad en materia electoral ameritan ser resaltados. En primer lugar, debe recordarse que el capítulo IV del título tercero de la Constitución Federal establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las leyes. Su ámbito competencial está perfectamente definido tanto en la Carta Suprema como en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Ahora bien, cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el juicio de revisión constitucional electoral 209/99, se excedió en cuanto al ejercicio de las atribuciones que constitucional y legalmente tiene asignadas, lo que dio origen a plantear ante la propia Corte si puede o no existir una contradicción entre tesis sustentadas por el alto órgano colegiado y el Tribunal Electoral.

⁴⁶ Tesis P./J. 25/99, *Idem*, t. IX, abril de 1999, p. 255. CD-ROM IUS: 194,155.

La contradicción de tesis se registró con el número 2/2000-PL y fue resuelta el 23 de mayo de 2002. El Pleno sostuvo que es imposible la existencia válida de una contradicción de tesis entre las sustentadas por la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral, toda vez que éste carece de atribuciones para hacer consideraciones y pronunciamientos sobre la constitucionalidad de normas generales, aun con el pretexto de determinar su inaplicación.⁴⁷ Esta situación responde, en primer lugar, a que un requisito indispensable para la existencia de la contradicción de tesis es que haya criterios discrepantes emitidos por dos o más órganos jurisdiccionales que sean igualmente competentes para resolver cierto tipo de asuntos. Esta condición es inoperante en el caso de los tribunales mencionados, pues mientras la Suprema Corte de Justicia tiene las atribuciones exclusivas de ser el intérprete único de la Constitución Federal y de declarar la inconstitucionalidad o invalidez de normas generales que sean contrarias a tal ordenamiento, el Tribunal Electoral es competente sólo para resolver sobre la constitucionalidad de *actos o resoluciones* electorales e incluso interpretar un precepto cons-

⁴⁷ Tesis P./J. 25/2002, *Idem*, t. XV, junio de 2002, p. 81. CD-ROM IUS: 186,765.

titucional, siempre que tal interpretación no pretenda verificar la conformidad de una ley electoral con la Constitución.⁴⁸ Además, no debe perderse de vista que la única vía para combatir la constitucionalidad de una ley electoral es la acción de inconstitucionalidad, cuyo conocimiento es exclusivo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁴⁹

En la especie, el Tribunal Electoral interpretó el artículo 54, fracción IV, de la Constitución Federal, por no compartir el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98, que permitió fijar el alcance del precepto citado —y del 116 del mismo ordenamiento— mediante las tesis P./J. 69/98,⁵⁰ P./J. 70/98,⁵¹ P./J. 71/98,⁵² P./J. 72/98⁵³ y P./J. 73/98.⁵⁴ Al actuar así, el citado tribunal se excedió respecto de su propia esfera de competencia y no acató la jurisprudencia que el Alto Tribunal había generado, con lo

⁴⁸ Tesis P./J. 23/2002, *Idem*, p. 82. CD-ROM IUS: 186,705.

⁴⁹ Tesis P./J. 24/2002, *Idem*, p. 5. CD-ROM IUS: 186,798.

⁵⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, noviembre de 1998, p. 189. CD-ROM IUS: 195,152.

⁵¹ *Idem*, p. 191. CD-ROM IUS: 195,151.

⁵² *Idem*, p. 190. CD-ROM IUS: 195,150.

⁵³ *Idem*, p. 192. CD-ROM IUS: 195,149.

⁵⁴ *Idem*, p. 193. CD-ROM IUS: 195,148.

que infringió los artículos 94, párrafo octavo, constitucional y 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, numerales que lo obligan a observar los criterios jurisprudenciales de la Corte aunque no los comparta.⁵⁵

En conclusión, el Pleno estableció que no puede darse una contradicción entre tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral, pues lo contrario, lejos de salvaguardar la seguridad jurídica —objetivo de la contradicción de tesis—, la anularía, al implicar que tal contradicción procede entre órganos que constitucionalmente tienen competencias diferentes.

Por otro lado, siempre han de analizarse privilegiadamente las violaciones de fondo: sólo en caso de considerarse infundadas, debe efectuarse el correspondiente a los vicios referidos al momento de la expedición de la norma. Si el estudio de fondo en una acción de inconstitucionalidad puede implicar la anulación de la norma impugnada con efectos absolutos, el análisis de la inaplicabilidad de una norma electoral para un proceso electoral determinado sólo tendrá un fin práctico en caso de que

⁵⁵ Tesis P./J. 26/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XV, junio de 2002, p. 83. CD-ROM IUS: 186,704.

sean desestimados los planteamientos de fondo, por lo que únicamente podrán hacerse consideraciones respecto de la falta de oportunidad de la reforma.⁵⁶

Por último, cabe hacer notar que cuando un partido político promueve una acción de inconstitucionalidad contra una norma electoral, su demanda no está sujeta a cumplir con la fundamentación y motivación que exige el artículo 16 constitucional, pues no se trata de un acto unilateral fundado en ley que pudiera afectar derechos de los gobernados.⁵⁷

⁵⁶ Tesis P./J. 59/2001, *Idem*, t. XIII, abril de 2001, p. 637. CD-ROM IUS: 190,049.

⁵⁷ Tesis P./J. 58/2001, *Idem*, p. 745. CD-ROM IUS: 190,048.

Reglas internas para el trámite de las acciones de inconstitucionalidad

En el considerando XXI del Acuerdo General plenario número 2/1998,⁵⁸ donde se establecieron estrategias para llegar al año 2000 sin rezago en la resolución de asuntos, se indicó:

En la Subsecretaría General de Acuerdos se deberá establecer una Unidad de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, bajo la supervisión del Subsecretario y la responsabilidad de quien se designe como Jefe, integrándose con el personal profesional que designe el Pleno a proposición de ambos funcionarios, y conforme a los sistemas de selección señalados por la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como del personal administrativo que se requiera, tomándose en cuenta las necesidades existentes, a fin de lograr la ágil tramitación y resolución de este tipo de asuntos.

La Unidad señalada, aparte de dar trámite a estos asuntos desde que se presenta la demanda hasta

⁵⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VII, marzo de 1998, p. 849.

que se pone en estado de resolución, se encarga de elaborar casi todos los proyectos de sentencia que son sometidos a la consideración de los Ministros instructores, y que luego son discutidos en sesión plenaria.

El 12 de febrero de 2001, el Máximo Tribunal, a través del Acuerdo 1/2001,⁵⁹ estableció las siguientes reglas para acelerar el trámite y la resolución tanto de las controversias constitucionales como de las acciones de inconstitucionalidad:

Primera.— A partir de la fecha en que entre en vigor este acuerdo, el titular de la Unidad de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad vigilará que toda promoción se acuerde dentro de las veinticuatro horas siguientes a su presentación, así como que todos los trámites y notificaciones se realicen con la mayor celeridad.

Segunda.— En la propia fecha se elaborará un informe en el que aparezca con exactitud el número de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad que se encuentren pendientes de resolución en la Unidad, distinguiéndose las que estén en proceso de instrucción, especificándose la etapa en que se hallen, de las que habiéndose celebrado la audiencia o cerrado la instrucción no estén proyectadas, o habiéndose proyectado aún no se hayan listado para sesión. Deberá indicarse, asimismo, el Ministro instructor y las fechas en que se inició el asunto y, en su caso, la de celebración de la audiencia de cierre de la instrucción o de presentación del proyecto respectivo.

⁵⁹ *Idem*, t. XIII, febrero de 2001, p. 1845.

Tercera.— Respecto de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad cuyos proyectos de resolución se hubiesen presentado, se listarán de inmediato, dándoseles prioridad respecto de cualquier otro tipo de asunto.

Cuarta.— En los asuntos que se encuentren en trámite y los que vayan ingresando, el Ministro instructor cuidará de señalar a un secretario de Estudio y Cuenta a quien la Unidad irá entregando copia de todos los elementos que se vayan integrando al expediente, a fin de que, paralelamente a la instrucción, procedan al estudio del asunto de tal manera que celebrada la audiencia o cerrada la instrucción, se presente el proyecto a más tardar en un plazo de siete días, procediéndose a listarlo de inmediato.

Quinta.— Una vez listados los proyectos de controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, el Pleno se concentrará en su resolución, convocándose, incluso, a sesiones extraordinarias para conseguirlo con la mayor expeditéz.

Sexta.— Si como consecuencia de la discusión de un proyecto de estas materias, el mismo tiene que modificarse o cambiarse, el Ministro ponente lo tendrá que hacer dentro de un plazo improrrogable de diez días, para lo que, de ser necesario, se le comisionará exclusivamente para ello.

Séptima.— La Unidad de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad deberá rendir al Pleno de la Suprema Corte un informe mensual sobre el movimiento de asuntos con las especificaciones necesarias para determinar si este acuerdo ha tenido cumplimiento, así como los nombres de las personas de la propia unidad o de las ponencias, responsables de la instrucción y de la formulación de los proyectos respectivos.

Octava.— La propia Unidad cuidará que se cumpla el presente acuerdo tomando las medidas pertinentes

para recordar a los responsables las fechas límite a las que se encuentran sujetos los trámites por realizar y la formulación de proyectos.

Apéndice

Acciones de inconstitucionalidad relevantes (Novena Época)

Marzo de 2001

Procede la acción de inconstitucionalidad para impugnar Constituciones locales⁶⁰

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2001⁶¹, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que las Constituciones de los Estados están subordinadas a la Constitución Federal y, por tanto, su revisión por parte del Alto Tribunal y las declaratorias de invalidez de leyes expedidas por Congresos locales no pueden considerarse invasiones a la soberanía estatal.

⁶⁰ Acción de inconstitucionalidad 9/2001. Diputados integrantes de la LVII Legislatura del Estado de Tabasco. 8 de marzo de 2001. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

⁶¹ Tesis P./J. 16/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, marzo de 2001, p. 447. CD-ROM IUS: 190,236.

Así, la acción de inconstitucionalidad es procedente para impugnar Constituciones locales, que tienen la condición de normas de carácter general. Lo contrario implicaría que pudieran escapar del control abstracto de su subordinación con respecto a la Constitución Federal. Por tanto, si el Constituyente Permanente estableció ese medio con el objeto de analizar la regularidad de las normas generales subordinadas al Pacto Federal, y entre éstas se encuentran expresamente las Constituciones locales, es claro que sí procede esa vía; asimismo, aunque los Estados sean libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, sus Constituciones en ningún momento deben contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

El Pleno estableció también que los diputados integrantes de una nueva legislatura están legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad, cuando la que expidió la norma general impugnada concluyó su encargo. Lo contrario supondría que las leyes que se publiquen el último día o después de que una legislatura haya concluido sus funciones, no podrían impugnarse, si quienes integraron ese órgano ya no son diputados y quienes los sustituyen pertenecen a una legislatura diferente. Esta situación sería contraria a la lógica y

desconocería el principio de que el órgano de autoridad es siempre el mismo, con independencia de las personas físicas que ejerzan su titularidad.

Por otra parte, el Máximo Tribunal señaló que no es posible que una Constitución local, que necesariamente debe ceñirse a las disposiciones y principios de la Norma Suprema, no prevea un plazo de trascendencia, como lo es el que tiene el Congreso de un Estado para convocar a elecciones extraordinarias cuando, por cualquier razón, no exista en la entidad un gobernador constitucional, pues de hacerlo así se vulneraría el precepto constitucional que expresa que la elección de los gobernadores de los Estados debe ser directa, y que las Constituciones y leyes locales han de garantizar que la elección de dicho funcionario se realice mediante sufragio universal, libre y secreto, además de que se produciría la circunstancia de que la legislatura no convocara a elecciones durante el lapso necesario para nombrar a un gobernador sustituto que concluya el periodo constitucional, situación que defraudaría a la voluntad popular.

Mayo de 2001

La responsabilidad de un servidor público local debe ser sancionada por su superior jerárquico, no por el Congreso de la entidad⁶²

Por la vía de la acción de inconstitucionalidad, diputados integrantes de la Cuadragésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Morelos impugnaron la aprobación y expedición de los Decretos números 1207, 1222 y 1234, por los que se reformaron los artículos 40, fracción LV, y 44 de la Constitución Política del Estado de Morelos, así como 37, 38, inciso g), 41 y 66 de la Ley Orgánica del Congreso de aquella entidad.

Al resolver, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inválido el artículo 40, fracción LV,

⁶² Acción de inconstitucionalidad 13/2000. Diputados integrantes de la Cuadragésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Morelos. 7 de mayo de 2001. Ponente: Juan Díaz Romero.

de la Constitución Política del Estado de Morelos, reformado en el Decreto número 1234,⁶³ sobre la base de que, al facultar al Congreso de aquel Estado para conocer del procedimiento de responsabilidad administrativa y sancionar a servidores públicos municipales y del Estado por las denuncias o quejas ciudadanas que en esa materia se presenten por violación a los principios de imparcialidad, probidad, profesionalismo, honestidad, eficiencia, lealtad y austeridad en el servicio público, es inconstitucional, pues se aparta de los principios que en materia de responsabilidades de los servidores públicos se desprenden del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre todo de los artículos 108 y 113, traducidos en que tanto el procedimiento como la sanción —ambos administrativos— corresponden, por regla general, al superior jerárquico del servidor público a quien se atribuye la infracción o a un órgano específico del propio nivel de gobierno. De modo que si el Congreso local se atribuye esas facultades a través de la reforma impugnada, vulnera el equilibrio de poderes que la

⁶³ Publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Morelos* el 10. de septiembre de 2000.

Constitución local debe guardar conforme a lo establecido por los artículos 41, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que persiguen limitar y equilibrar el poder público para que un poder no se coloque por encima de otro, principio fundamental que debe prevalecer también en las Constituciones locales.⁶⁴

En cuanto al resto de los conceptos de invalidez planteados, el Alto Tribunal reconoció la validez de los artículos 44 de la Constitución Política local,⁶⁵ 37, 38, inciso g), 41⁶⁶ y 66⁶⁷ de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, reformados mediante Decretos números 1234, 1217 y 1222, respectivamente,⁶⁸ dado que no contravenían los artículos 35, fracciones I y II; 36, fracción III; 39, 40, 41, 49, 71, 72, 79, 115, párrafo primero; 116 y 124, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen el modelo a adoptar por los Estados en cuanto a su régimen interno, división de poderes y procedimiento legislativo.

⁶⁴ Tesis P./J. 67/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, mayo de 2001, p. 702. CD-ROM IUS: 189,594.

⁶⁵ Tesis P./J. 69/2001, *Idem*, p. 786. CD-ROM IUS: 189,542.

⁶⁶ Tesis P./J. 66/2001, *Idem*, p. 626. CD-ROM IUS: 189,775.

⁶⁷ Tesis P./J. 65/2001, *Idem*, p. 627. CD-ROM IUS: 189,760.

⁶⁸ *Idem*.

Febrero de 2002

La acción de inconstitucionalidad es improcedente para impugnar actos negativos de los Congresos locales⁶⁹

A través de la acción de inconstitucionalidad 34/2001, diputados de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Congreso de Aguascalientes demandaron la invalidez del acto consistente en la no aprobación de la reforma al artículo 37 de la Constitución Política de aquella entidad por parte de su Congreso, en la inteligencia de que el citado precepto contravenía lo dispuesto en el artículo 116, fracción I, inciso *b*), de la Constitución Federal, y que tal contravención, reiterada al no apro-

⁶⁹ Reclamación 619/2001, deducida de la acción de inconstitucionalidad 34/2001. Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes. 25 de febrero de 2002. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán.

barse su reforma, actualizaba la procedencia de la acción de inconstitucionalidad. La Corte desechó por improcedente la demanda, de modo que los actores promovieron un recurso de reclamación.

Al resolver el recurso, el Alto Tribunal indicó que a través de la acción de inconstitucionalidad no pueden impugnarse actos de carácter negativo de los Congresos locales, tales como la omisión de aprobar la iniciativa de reformas a la Constitución local, por no constituir una norma general promulgada y publicada, presupuesto indispensable de la acción. Esta conclusión deriva de la interpretación armónica de los artículos 105, fracción II, inciso *d*), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 61 de la ley reglamentaria de la materia, en los que se prevé la procedencia de la acción de inconstitucionalidad que en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales promuevan el equivalente al 33% de sus integrantes, pues se exige como requisito de la demanda el señalamiento del medio oficial de publicación, con base en que tanto el órgano legislativo que expidió la norma general como el Poder Ejecutivo que la promulgó son partes demandadas.⁷⁰

⁷⁰ Tesis P./J. 16/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XV, marzo de 2002, p. 995. CD-ROM IUS: 187,645.

Así, no puede ser materia de una acción de inconstitucionalidad cualquier acto de un órgano legislativo, sino sólo el que revista las características de una norma general y haya sido publicado en el medio oficial correspondiente. La Corte hizo notar que el acto consistente en la falta de aprobación de la iniciativa de reformas al artículo 37 de la Constitución de Aguascalientes no reunía las características antes mencionadas, pues no se trataba de una norma general promulgada y publicada, de ahí la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad promovida.

En conclusión, el Pleno confirmó el acuerdo de 30 de octubre de 2001, por el que se desechó por improcedente la acción de inconstitucionalidad 34/2001, instada por integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes.

Abril de 2002

La Constitución de Aguascalientes no atiende a la densidad poblacional para la distribución de distritos electorales⁷¹

Las acciones de inconstitucionalidad indicadas fueron promovidas por los partidos Convergencia por la Democracia y del Trabajo y por diversos diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes, a fin de impugnar el Decreto 193, por el cual se reforman y adicionan, entre otros, los artículos 17, 27, 51, 54 y 56 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, publicado

⁷¹ Acción de inconstitucionalidad 37/2001 y sus acumuladas 38/2001, 39/2001 y 40/2001. Partido Convergencia por la Democracia, diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes, Partido del Trabajo y Partido Alianza Social. 22 de abril de 2002. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

en el *Periódico Oficial del Estado* el 29 de octubre de 2001.

Los integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de Aguascalientes y los partidos políticos promoventes coincidieron en señalar que la reforma al artículo 17, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, anula el pluralismo político y por tanto viola el principio de representación proporcional sustentado en los artículos 40, 41, fracción I; 54, 116 y 133 de la Constitución Federal, al aumentar el número de diputados por el principio de mayoría relativa de dieciocho a veintitrés y reducir el de diputados por representación proporcional de nueve a cuatro.

Como se desprende de la lectura del artículo 17 de la Constitución de Aguascalientes, el número de diputados del Congreso de ese Estado, antes y después de su reforma, es de veintisiete; sin embargo, con la reforma impugnada se establece que el citado Congreso se conformará por veintitrés diputados de mayoría relativa y hasta por cuatro de representación proporcional, lo que contraviene la base general que se instituye en el artículo 54, fracción V, de la Constitución Federal, en la que se encuentra inmerso el principio de repre-

sentación proporcional como instrumento del pluralismo político para evitar la sobrerrepresentación de los partidos dominantes.

También se cuestionó que el citado artículo 17 de la Constitución de Aguascalientes, al prever un aumento de distritos electorales uninominales al Municipio de Aguascalientes, y el que los restantes diez Municipios que conforman la geografía electoral de la entidad no se redistribitaron bajo los criterios numéricos establecidos en el segundo párrafo del citado precepto, se violan los artículos 40, 41, 53, primer párrafo; y 116, fracción II, primer párrafo, de la Constitución Federal.

Se adujo que como el artículo impugnado dispone, por una parte, que el ámbito territorial de los distritos electorales uninominales se fijará con base en un criterio poblacional y que la revisión o adecuación de los citados distritos se realizará después de cada censo general de población; y, por otra, que trece diputaciones de mayoría relativa, correspondientes a igual número de distritos electorales, corresponderán al Municipio de Aguascalientes y al menos uno a cada uno de los restantes Municipios, transgrede el principio poblacional y el proporcional que prevé la fracción II del artículo 116 de la Ley Suprema.

La distribución de los distritos electorales uninominales, en términos de lo previsto en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, debe hacerse sólo en atención a la densidad poblacional; por tanto, al establecer el legislador local *a priori* el número de distritos electorales que corresponderá a cada Municipio, pasa por alto los principios de geografía y representación electoral y los objetivos que éstos persiguen, al no existir una relación entre la delimitación del ámbito territorial de los distritos uninominales y el número de ciudadanos que participarán en las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa. Ello viola lo dispuesto por el citado artículo 116, fracción II, *primer párrafo*, del Pacto Federal.⁷²

⁷² Tesis P./J. 28/2002, *Idem*, t. XVI, julio de 2002, p. 647. CD-ROM IUS: 186,443.

Febrero de 2003

**No hay ninguna restricción
absoluta para que un
gobernador sustituto
o interino pueda ocupar
otra vez el cargo⁷³**

Diputados de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de Veracruz y el partido político nacional Convergencia demandaron, por la vía de la acción de inconstitucionalidad, la invalidez del Decreto Número 301 por el que se reforman diversos artículos del Código Electoral para el Estado de Veracruz-Llave, publicado en la *Gaceta Oficial* de la entidad el 14 de octubre de 2002.

En los conceptos de invalidez, los promoventes señalaron que la reforma al artículo 12 del Código

⁷³ Acción de inconstitucionalidad 33/2002 y su acumulada 34/2002. Diputados integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz y el partido político nacional Convergencia. 18 de febrero de 2003. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

Electoral para el Estado de Veracruz contraviene lo dispuesto en el artículo 116, fracción I, de la Constitución Federal, al extender la prohibición de no reelección a toda persona que haya ocupado el cargo de gobernador del Estado como interino, provisional o sustituto, cuando el mencionado artículo 116 constitucional sólo establece tal restricción respecto de los gobernadores cuyo origen haya sido la elección popular, o bien, para el periodo inmediato al en que se les haya designado para concluir el periodo en caso de falta del gobernador constitucional.

El Pleno del Máximo Tribunal señaló que el numeral 116 de la Ley Suprema establece una restricción tajante para volver a ocupar el cargo de gobernador, cuando su origen haya sido la elección popular; en cambio, para el caso del gobernador sustituto, el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, el interino, el provisional o cualquiera que sea su denominación que haya suplido las faltas del gobernador durante los dos últimos años del periodo, la restricción es relativa, pues únicamente es para el periodo inmediato.

Si la intención del Órgano Reformador hubiera sido establecer una prohibición total para que

cualquier ciudadano que hubiera ocupado el cargo de gobernador pudiera volver a desempeñarlo, no habría distinguido entre aquellos que ocuparon el puesto mediante elección popular y los que lo ocuparon por sustitución, designación o suplencia, sino, por el contrario, la hipótesis constitucional sería tajante, como se establece en el artículo 83 de la Constitución Federal respecto del presidente de la República.

Así, el artículo 12 del Código Electoral para el Estado de Veracruz es inconstitucional, al restringir de manera permanente para ocupar el cargo de gobernador a quienes, con el carácter de interinos, provisionales o sustitutos hayan ocupado dicho cargo, habida cuenta que el artículo 116, fracción I, de la Constitución Federal, establece tal restricción únicamente para el periodo inmediato.⁷⁴

⁷⁴ Tesis P./J. 7/2003, *Idem*, t. XVII, marzo de 2003, p. 1106. CD-ROM IUS: 184,649.

La Suprema Corte de Justicia especifica los alcances de las funciones del Instituto Electoral de Quintana Roo⁷⁵

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2002, el Máximo Tribunal declaró la invalidez de los artículos 30, fracción III, y 38 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, publicada en el *Periódico Oficial* de dicha entidad el 27 de agosto de 2002.

La Corte analizó sistemáticamente el artículo 30 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, cuyas fracciones II y III prevén que, en caso de ausencia definitiva del consejero presi-

⁷⁵ Acción de inconstitucionalidad 27/2002. Partido de la Revolución Democrática. 18 de febrero de 2003. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

dente, el consejo general del Instituto debe hacerlo del conocimiento de la Legislatura Estatal, a fin de que esta última proceda al nombramiento del consejero presidente sustituto, y que mientras dicha Legislatura no resuelva, seguirá encargado del despacho el secretario general.

Esa circunstancia evidencia la falta de un plazo específico para la designación del consejero presidente sustituto, y da lugar a que el secretario general funja indefinidamente como tal. Por tanto, se incumple con el deber impuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso *b*), de la Constitución Federal, en cuanto a que las Constituciones y leyes estatales garanticen que la función electoral se rija por el principio de certeza, pues la falta de un plazo específico para que la Legislatura Local lleve a cabo el nombramiento relativo, crea incertidumbre al respecto.

En otro orden de ideas, se vio que el artículo 38 de la citada ley desconoce el diverso 116, fracción IV, inciso *b*), de la Constitución Federal, al señalar que las ausencias temporales del secretario general serán cubiertas por el director jurídico del Instituto, sin especificar tiempo máximo. Ello implica que dicho director se convierta automáticamente en secretario general, aunque no satisfaga

los requisitos para el cargo y procedimiento correspondiente. Debe precisarse que los directores de área del Instituto Electoral, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 14, fracción II, de la ley orgánica relativa, son nombrados por el consejo general del referido Instituto, al igual que el secretario general.

Ahora bien, de los artículos 11, 36 y 46 de la ley se desprende que para ser secretario se requieren mayores requisitos que para ser director de área. En tal virtud, toda vez que el artículo 38 impugnado no preveía tiempo o plazo máximo en que el director jurídico del Instituto Electoral pudiera fungir como sustituto del secretario general, era obvio que tal omisión vulneraba el principio de certeza a que alude el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.

En conclusión, el Alto Tribunal declaró la invalidez de los artículos 30, fracción III,⁷⁶ y 38 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo.

⁷⁶ Tesis P./J. 2/2003, *Idem*, t. XVII, febrero de 2003, p. 618. CD-ROM IUS: 184,873.

Abril de 2003

**En las acciones de
inconstitucionalidad, las
violaciones formales
trascienden de manera
fundamental a la norma
general impugnada⁷⁷**

Lo que impugnaron los diputados de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso de Chiapas fue el procedimiento legislativo que originó las reformas a la Constitución Política, la Ley de Fiscalización Superior, la Ley Orgánica del Congreso y al Reglamento Interior del Congreso, todos de aquella entidad, por considerar que transgredían los artículos 14, 16, 41, párrafo primero; y 116 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 23 de la Constitución del Estado de Chiapas,

⁷⁷ Acción de inconstitucionalidad 36/2001. Diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Chiapas. 22 de abril de 2003. Ponente: Juan Díaz Romero.

al no haberse observado las formalidades inherentes a la convocatoria y publicidad.

En efecto, mediante Decreto 233, publicado el 20 de octubre de 2001 en el *Periódico Oficial del Estado*, la Comisión Permanente de la Sexagésima Legislatura del Congreso de Chiapas convocó al tercer periodo extraordinario de sesiones correspondiente al tercer año de su ejercicio constitucional, que según dicha publicación debía iniciar el 21 de octubre de 2001; pero el periodo extraordinario de referencia empezó el sábado 20, es decir, un día antes de la fecha para la cual fue convocado. Por su parte, el Decreto 234, publicado el domingo 21 de octubre de 2001, presentó la Minuta Proyecto de Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Chiapas, aprobada por el Congreso un día antes de la fecha para la que se convocó el periodo extraordinario de sesiones.

La Corte, con base en su propio criterio, relativo a que las violaciones formales pueden trascender de manera fundamental a la norma general impugnada, de modo que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad, advirtió que en el cuaderno de pruebas formado con motivo de esta acción de inconstitucionalidad obraban dos ejemplares ori-

ginales del *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, número 068, que diferían en cuanto a la fecha señalada para el inicio del tercer periodo extraordinario de sesiones de la Sexagésima Legislatura. Del ejemplar exhibido por los promoventes de la acción se desprendió que se estableció el 21 de octubre de 2001, a las 18:00 horas, mientras que en el diverso ejemplar aportado por el Congreso Estatal se indicó el 20 de octubre de 2001, a la misma hora.

Lo anterior se agravó porque en una sola sesión, la del 20 de octubre de 2001, se presentó a trámite la iniciativa de reforma constitucional, se turnó a la Comisión correspondiente, se elaboró el dictamen, se discutió y aprobó por los diputados presentes y se ordenó su remisión a los Municipios del Estado de Chiapas. Esta violación fue evidente al existir dos ejemplares "originales" del mismo periódico oficial, que señalan fechas distintas para el inicio de la aludida sesión. Tal error induce a considerar que la confusión no permitió que todos los miembros de la Legislatura participaran en la deliberación y estudio de la iniciativa de reformas constitucionales. En consecuencia, dicha violación formal sí trascendió de manera fundamental a las normas constitucionales impugnadas.

Por tanto, la Suprema Corte de Justicia declaró la invalidez del Decreto 235, publicado el 23 de octubre de 2001 en el *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, así como de los diversos 236, 237 y 238, publicados el 25 de octubre de 2001 en el mismo medio, mediante los cuales se crea la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas, se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley Orgánica y del Reglamento Interior, ambos del Congreso del Estado de Chiapas.

Mayo de 2003

Los servidores públicos se encuentran en el mismo grupo de contribuyentes al que pertenece el resto de los trabajadores⁷⁸

Se adujo que la reforma al artículo 109, fracción XI, párrafo segundo de la Ley del Impuesto sobre la Renta conculcaba el principio de equidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues establecía que los trabajadores sujetos a condiciones generales de trabajo al servicio de la Federación y de las entidades federativas, no pagarían el impuesto relativo por los ingresos percibidos por concepto de gratificaciones anuales, aguinaldo y prima vacacional, entre otros. Así, se otorgaba a esos servidores públicos

⁷⁸ Acción de inconstitucionalidad 9/2003. Procurador General de la República. 27 de mayo de 2003. Ponente: Humberto Román Palacios.

un privilegio del que no gozan los demás trabajadores. En una palabra, se establecía para los trabajadores señalados un régimen fiscal de exención distinto del que corresponde a los demás servidores públicos y trabajadores del país.

El Pleno del Máximo Tribunal notó que las condiciones generales de trabajo a que alude la disposición legal citada regula sólo las relaciones laborales para determinados servidores públicos, pero no implica una diferencia jurídica relevante para efectos fiscales, pues no denotan una idoneidad tributaria. En primer lugar, la Ley del Impuesto sobre la Renta no establece dos categorías distintas de contribuyentes en este rubro, además de que del contenido de la propia norma no se advierten bases objetivas que justifiquen un tratamiento especial para los trabajadores sujetos a las referidas condiciones generales de trabajo.

Se alegó asimismo que la norma impugnada contravenía el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Constitución Federal, porque como se encuentra en un nivel jerárquico inferior a la Constitución, debe sujetarse a lo preceptuado en ella. Tal cosa no ocurrió porque la norma citada rompía con el principio de equidad tributaria.

En realidad, los trabajadores al servicio de la Federación y de los Estados se encuentran en la misma hipótesis de causación que los demás trabajadores del país. Se ubican en un supuesto genérico igual, pues son personas físicas que obtienen ingresos en efectivo, que se encuentran regulados por el capítulo I del título IV de la ley, relativo a los ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado; más aún, obtienen el mismo tipo de ingreso, experimentan la misma modificación patrimonial positiva, tienen derecho a realizar las mismas deducciones personales, se encuentran obligados a pagar el impuesto mediante la retención que efectúe quien paga su salario y están obligados a presentar declaración anual en los mismos casos.

En conclusión, de la lectura integral de la Ley del Impuesto sobre la Renta, la exposición de motivos de su reforma, los dictámenes de las comisiones legislativas y sus discusiones, no se desprende la existencia de bases que justifiquen la ubicación de los servidores públicos en un grupo o categoría de contribuyentes diversa de la ocupada por el resto de los trabajadores.

El fallo de la Corte fue que la reforma legal impugnada viola el principio de equidad tributaria,

de modo que se declaró su invalidez con efectos generales. También se determinó que transgredía el principio de supremacía constitucional, al ser contraria al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Septiembre de 2003

No es inconstitucional la sobrerepresentación prevista por el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Quintana Roo⁷⁹

El Partido de la Revolución Democrática promovió una acción de inconstitucionalidad contra el Decreto Número 68, por el que se deroga la fracción I y reforma la fracción III, párrafos segundo y quinto, del artículo 229 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Quintana Roo, publicado el 30 de junio de 2003 en el *Periódico Oficial* del gobierno de aquella entidad.

El partido promovente señaló que la fijación del 16% de tope a la sobrerepresentación que

⁷⁹ Acción de inconstitucionalidad 15/2003. Partido de la Revolución Democrática. 23 de septiembre de 2003. Ponente: Juan N. Silva Meza.

establece la norma impugnada implica una excesiva subrepresentación del resto de los partidos, situación que aparentemente contraviene los artículos 35, fracción I; 41, fracción I; y 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal. Se alegó que se afecta el principio de certeza al no aplicarse un límite a la sobrerrepresentación que permita la igualdad respecto de la votación emitida, pues al fijar un tope tan alto, tomando en consideración que las diputaciones de representación proporcional son adicionales e independientes a las de mayoría relativa, el voto de los ciudadanos no tiene el mismo peso al momento de contabilizarse.

El Pleno del más Alto Tribunal del país concluyó que, ante la falta de una disposición constitucional expresa que imponga a las entidades federativas reglas específicas para combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, debe tomarse como parámetro el que establece la Constitución Federal para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, previsto en su artículo 52: la citada Cámara estará integrada por 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa y 200 según el de representación proporcional, esto es, en un 60 y 40%, respectivamente, de ahí que las

Legislaturas Estatales habrán de ponderar sus propias necesidades y circunstancias políticas para establecer el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que los integren, pero sin alejarse de los porcentajes y bases generales establecidos en la Constitución Federal, a fin de evitar la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías, o viceversa.

El artículo 229 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Quintana Roo establece las fórmulas y metodología adoptadas por la Legislatura Local para asignar diputaciones por el principio de representación proporcional. Pese a que el párrafo quinto de su fracción III prevea como límite a la sobrerrepresentación un porcentaje de 16%, no produce la sobrerrepresentación aludida por el promovente ni la subrepresentación, pues no transgrede la base general establecida en el artículo 54, fracción V, de la Constitución Federal, al fijar el límite máximo de diputados que por ambos principios puede alcanzar un partido, es decir, no más de 15.

El referido artículo del código electoral de Quintana Roo indica que en ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados

por ambos principios que representen un porcentaje del total del Congreso que exceda en dieciséis puntos a su porcentaje de votación estatal emitida; ello, sin embargo, no hace inconstitucional la norma, pues, lejos de transgredir las bases generales que instituye el artículo 54 de la Constitución Federal, tiende a garantizar la representatividad y pluralidad del órgano legislativo local.

Aunque el porcentaje que el legislador local estableció a la sobrerrepresentación no coincida con el previsto en la Constitución Federal, debía reconocerse su validez, pues analizado en su contexto normativo cumple con los fines y objetivos perseguidos con el pluralismo político: que los partidos minoritarios tengan cierta representatividad en la integración del Congreso Estatal y que los mayoritarios no obtengan un alto grado de sobrerrepresentación.

La norma impugnada tampoco vulnera los principios de legalidad y certeza en las bases de integración de las Legislaturas de los Estados ni el principio de supremacía constitucional, toda vez que, si bien sería jurídicamente correcto que las cuestiones inherentes a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional se establecieran en las Constituciones Federal y de los Estados, que ello no ocurra no rompe el orden

jurídico constitucional, porque de conformidad con el artículo 116, fracción II, de la Ley Suprema, las Legislaturas de los Estados se integran con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional "en los términos que señalen sus leyes". Entonces, deja abierta la posibilidad de que las cuestiones relacionadas con tales principios puedan preverse en la Constitución local o en la legislación secundaria.⁸⁰

Octubre de 2003

Los Estados y Municipios no deben construir vías de comunicación vehicular paralelas a las de jurisdicción federal⁸¹

Para declarar la inconstitucionalidad de los artículos 38 y noveno transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2003, el tercer concepto de invalidez formulado por el Procurador General de la República fue suficiente, pues en él se adujo que tales artículos transgreden la fracción VII del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que los Estados deben celebrar convenios para asumir el ejercicio de funciones federales

⁸¹ Acción de inconstitucionalidad 10/2003 y su acumulada 11/2003. Procurador General de la República y diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de la Unión. 14 de octubre de 2003. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

o la operación de una vía general de comunicación; asimismo, se observó que son inconstitucionales porque el Ejecutivo Federal no podría exigir la celebración de convenios que sujetaran la explotación de las carreteras federales a ciertas condiciones; en tercer término, el primer párrafo del artículo 38 impugnado faculta directamente a Estados y Municipios para construir vías de comunicación paralelas a las de jurisdicción federal y a establecer casetas de cobro, sin que deban convenir con el Ejecutivo lo necesario para asegurar el interés general; por otra parte, los artículos combatidos conculcan la fracción VII del artículo 116 constitucional, al pretender transferir a Estados y Municipios la explotación de las vías generales de comunicación sin concesión previa otorgada por el Ejecutivo Federal o convenio celebrado con éste.

En su resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia indicó que, si bien la potestad del Congreso de la Unión para legislar en materia de vías generales de comunicación le permita establecer en la ley secundaria cuáles son éstas, así como las bases, criterios y modalidades que deben seguirse para su construcción, ampliación, remodelación, mantenimiento y explotación, tal potestad no supone establecer directamente en una ley secun-

daria que los Estados y Municipios pueden construir carreteras paralelas a las de jurisdicción federal e instalar casetas de cobro por los servicios que se presten en ambas vías, en virtud de que la delegación de esas facultades conlleva la coexistencia de derechos y obligaciones para ambas partes. Así, resulta indispensable la celebración de convenios que satisfagan los requisitos, términos y condiciones que la ley de la materia establece, para delimitar el campo de acción tanto de la Federación como de los Estados y Municipios y establecer cuál es la legislación aplicable en cada caso.

Por otro lado, el contenido de los artículos impugnados no es preponderantemente tributario, sino que materializa acciones a tomar dentro de las políticas públicas inherentes a la construcción de carreteras federales; por tanto, al ser dichas acciones extrañas al contenido que debe guardar la Ley de Ingresos conforme a lo impuesto por la propia Constitución, deben considerarse contrarias a ésta.⁸²

A la postre se declaró la invalidez de los artículos 38 y noveno transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2003.

⁸² Tesis P./J. 80/2003, *Idem*, p. 533. CD-ROM IUS: 182,605.

Bibliografía

- ARTEAGA NAVA, Elišur, *Tratado de derecho constitucional* (4 vols.), México, Oxford University Press, 1999.
- BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, 1998.
- CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa, 2000.
- _____, *Garantías y amparo*, 11a. ed., México, Porrúa, 2000.
- Exposición de motivos de la iniciativa de reforma de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de diciembre de 1994.
- FAVOREU, Louis, *Los tribunales constitucionales*, trad. Vicente Villacampa, Barcelona, Ariel, 1994.
- _____ et al., *Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional* (3 tomos), 3a. ed., México, Porrúa/Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2002.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2001.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 12, 2a. ed., México, UNAM/Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1998.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos*

- Mexicanos comentada* (5 tomos), 17a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2003.
- _____, *Nuevo diccionario jurídico mexicano* (4 tomos), México, Porrúa/UNAM, 2001.
 - KELSEN, Hans, "La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)", en *Anuario jurídico*, vol. I, trad. Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, 1974.
 - _____, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, trad. Roberto J. Brie, Madrid, Tecnos, 1995.
 - ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo, "La justicia constitucional en México" (Ponencia presentada en la III Conferencia de Justicia Constitucional de Iberoamérica, Portugal y España, realizada en Guatemala, Guatemala, los días 22 a 26 de noviembre de 1999), México, 1999.
 - *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003.
 - TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 29a. ed., México, Porrúa, 1995.
 - TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América* (2 vols.), trad. Dolores Sánchez de Aleu, Madrid, Alianza Editorial, 1995.
 - VÁSQUEZ DEL MERCADO, Óscar, *El control de la constitucionalidad de la ley*, México, Porrúa, 1978.

Normativa

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código Federal de Procedimientos Civiles

Acuerdos

- ACUERDO 4/1996, RELATIVO A LOS EFECTOS DE LOS CONSIDERANDOS DE LAS RESOLUCIONES (APROBADAS POR CUANDO MENOS OCHO VOTOS) DE LOS RECURSOS DE RECLAMACIÓN Y DE QUEJA INTERPUESTOS EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. 29 DE AGOSTO DE 1996.
- ACUERDO NÚMERO 1/2001, DE DOCE DE FEBRERO DE DOS MIL UNO, DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, QUE ESTABLECE REGLAS PARA ACELERAR EL TRÁMITE Y LA RESOLUCIÓN DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.
- ACUERDO GENERAL NÚMERO 5/2001, DE VEINTIUNO DE JUNIO DE DOS MIL UNO, DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELATIVO A LA DETERMINACIÓN DE LOS ASUNTOS QUE CONSERVARÁ PARA SU RESOLUCIÓN Y EL ENVÍO DE LOS DE SU COMPETENCIA ORIGINARIA A LAS SALAS Y A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.
- ACUERDO NÚMERO 6/2003 DE TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL TRES, DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELATIVO AL ENVÍO DE ASUNTOS DE SU COMPETENCIA ORIGINARIA A LAS SALAS.

- ACUERDO NÚMERO 7/2003 DE TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL TRES, DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, QUE ADICIONA EL ACUERDO 1/1998 QUE REGULA EL TURNO DE EXPEDIENTES.
- ACUERDO NÚMERO 8/2003 DE TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL TRES, DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, QUE DEROGA LA FRACCIÓN III DEL PUNTO TERCERO DEL ACUERDO GENERAL NÚMERO 5/2001, DE VEINTIUNO DE JUNIO DE DOS MIL UNO, RELATIVO A LA DETERMINACIÓN DE LOS ASUNTOS QUE CONSERVARÁ PARA SU RESOLUCIÓN Y EL ENVÍO DE LOS DE SU COMPETENCIA ORIGINARIA A LAS SALAS Y A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.

Esta obra se terminó
en mayo de 2004 y se imprimió en
Impresora y Encuadernadora Nuevo Milenio, S.A. de C.V.
La edición consta de 15,000 ejemplares.