

UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

**INCORPORADA A LA UNAM
FACULTAD DE DERECHO**

**LA NECESARIA LEGITIMACIÓN DEL INSTITUTO
FEDERAL ELECTORAL PARA PROMOVER
CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES**

TESIS

QUE PRESENTA:

JAIME ENRIQUE GUTIÉRREZ RAMÍREZ

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

ASESOR: *Lic. Adolfo Hernán Ramírez Vargas*

México, D.F., 21 de Agosto de 2009.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

Al mejor juez, al mejor abogado y al mejor amigo. DIOS

A mis padres María de los Ángeles Ramírez Ruiz y Enrique Gutiérrez Hernández. Quienes tantas herramientas me dieron para pasar por este mundo, no sin sobresaltos, pero si con muchos elementos para que no minaran la felicidad, que a pesar de todos los tropiezos que tuve, siempre estuvo su mano quien me ayudaba a levantarme y a darme la palmadita en la espalda para seguir adelante, quienes nunca desertaron, y siempre confiaron en mi, y por el gran ejemplo de vida que sigo pasa a paso, a ustedes paras que sin su apoyo no sería lo que soy.

A mi esposa, María del Carmen Ramírez Zúñiga. Que además de instruirme con su sabiduría profesional, me ha enseñado, ininidad de veces, la maravillosa experiencia de compartir la vida juntos, por tu invaluable apoyo fundamental para llevar y culminar con éxito el presente trabajo.

Tu amor es un autentico privilegio el cual conservare por siempre.

A mis hijos, María Regina Gutiérrez Ramírez y Luis Enrique Gutiérrez Ramírez. Por ser las personitas que me han transmitido las mas grandes lecciones de amor que un ser humano pueda recibir y por ser la fuente de inspiración que ha impulsado mi desarrollo profesional y personal, a quienes no me canso ni me cansaré nunca de agradecer , porque ellos me han mostrado el secreto de la vida.

A mi hermano Omar Enrique Gutiérrez Ramírez. Por ser un excelente amigo, hermano y por inspirarme las ganas de seguir adelante y hacer las cosas a la perfección gracias por tus consejos y tu ejemplo.

Al Licenciado Adolfo Hernández Ramírez. Por su invaluable apoyo, la infinita paciencia, su gran esfuerzo y la enorme dedicación para llevar a buen término la presente tarea. Gracias también por ser un gran amigo.

A mis profesores y sinodales. Que durante la carrera compartieron conmigo sus conocimientos, su tiempo y experiencias profesionales muchas gracias.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I. MARCO HISTÓRICO LEGISLATIVO EN MATERIA ELECTORAL

1.1 Primeras Leyes Electorales	7
1.2 Reforma Política 1986-1987	30
1.3 Reforma Política 1989-1990	44
1.4 Reforma de 1996	58
1.5 Reforma de 30 de julio de 2005.	87

CAPÍTULO II. IMPORTANCIA DE LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS CONSTITUCIONALES

2.1 Antecedentes	96
2.2 Las Universidades	106
2.3 Comisiones de Derechos Humanos	113
2.4 Banco de México	119
2.5 Instituto Federal Electoral	126

CAPÍTULO III. LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

3.1 Conceptualización	135
3.2 Las Controversias Constitucionales	158
3.3 Las Acciones de Inconstitucionalidad	168

CAPÍTULO IV. LOS CRITERIOS DE LA SCJN EN LA LEGITIMACIÓN DEL IFE EN MATERIA DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

4.1 Declaraciones de la SCJN en la materia	181
4.2 Opiniones de Algunos Ministros	188
4.3 La Indefensión del IFE	198
4.4 Propuesta de Reformas al Artículo 105 Constitucional	201

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

En pocas áreas del acontecer nacional se han presentado cambios tan radicales y vertiginosos como en la legislación electoral.

Durante la época comprendida entre 1973 y 2005, la nación mexicana vivió profundas transformaciones en el marco jurídico electoral federal y consecuentemente en el estatal, considerando que la mayoría de las entidades confederadas adecuan sus sistemas legales al federal.

De un sistema en el que la Suprema Corte resolvía las controversias electorales se pasó al ordenamiento en el que un Tribunal Federal Electoral, de carácter administrativo y autónomo, junto con los Colegios Electorales de las Cámaras resolvían lo relativo con la materia, para regresarse con la creación del Consejo de la Judicatura Federal en 1994 y posteriormente, en 1996 cuando se introdujo una innovación al incorporar al Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación atribuyendo nuevamente a un órgano del Poder Judicial el aspecto controversial en materia electoral.

Además debe señalarse que los partidos políticos como cualquier organización humana enfrentan conflictos en su seno, derivados de sus estructuras funcionales y de la aplicación de sus estatutos, en los cuales se encuentran insertos también ciertos derechos políticos y laborales de sus miembros, lo cual ha repercutido en que en el devenir de la legislación electoral se haya incluido de forma paralela la de la defensa de los miembros de los partidos ante las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno de estas instituciones políticas, gestándose una jurisprudencia en la materia.

Sin embargo, la doctrina jurisprudencial debe tener en cuenta:

- a) que el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal, no establece excepción respecto de los conflictos que puedan presentarse en un partido político, con motivo de la aplicación e interpretación de su normatividad interna;
- b) que existen leyes internacionales suscritas por México, que contienen la obligación del Estado de establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electorales del ciudadano;
- c) que el artículo 41 constitucional determina que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral, consiste en garantizar los derechos políticos de votar, ser votado y asociación, sin limitar esa protección respecto de los actos de los partidos políticos;
- d) que el artículo 99 constitucional, al establecer la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, menciona como objeto de impugnación sólo actos de autoridad, pero al referirse al juicio para la protección de los derechos político-electorales, dispone su procedencia para impugnar actos o resoluciones que violen dichos derechos, concluyéndose que también quedan incluidos los actos de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual que les permita o facilite violar sus derechos como es el caso de los partidos políticos, cuya posición es también asumida por la legislación secundaria, ya que tampoco limita la impugnación en dicho juicio a actos de autoridad.

Por otra parte, tradicionalmente, cuando se hace referencia al principio de división de poderes, el cual constituye el eje estructural del Estado mexicano, se mencionan: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, tal como lo prevé la Constitución, no obstante la teoría moderna de la división del ejercicio del poder, desde hace décadas, ha construido los denominados órganos autónomos constitucionales que si bien no pertenecen a la división clásica del poder, llevan a cabo funciones de primer orden y forman parte de los órganos del Estado con atribuciones exclusivas asignadas por la Carta Magna, como sucede con el Instituto Federal Electoral, a los órganos autónomos la Suprema Corte de Justicia de la Nación les ha negado mediante diferentes tesis, la legitimación activa para iniciar controversias constitucionales. No obstante que a las Comisiones de Derechos Humanos tanto federal como locales se les ha dotado de legitimación para iniciar acciones de inconstitucionalidad, a los demás entes autónomos constitucionales, como es el caso del IFE, no se les ha otorgado esta facultad.

En este orden de ideas, el autor del presente proyecto se ha propuesto realizar un trabajo de investigación que contemple por un lado analizar la evolución de la legislación electoral, así como, la importancia de los órganos autónomos constitucionales y por otro lado, estudiar las dos modalidades de resolver cuestiones constitucionales contempladas por el artículo 105 constitucional como son las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, para establecer la importancia de que explícitamente se otorgue al IFE, la facultad para ejercerlas.

Un ejemplo que hace evidente esta necesidad y justifica el tema de tesis, se encuentra en la forma que la SCJN se pronunció en junio de 2007, respecto a las

controversias constitucionales del IFE; al reducirse el presupuesto de este organismo autónomo constitucional, en ejercicio de sus atribuciones, procedió a reestructurar sus egresos, optando por disminuir las partidas destinadas a los partidos políticos, pero resulta que los diputados se opusieron a tal disposición, por lo que se negaron a aceptar el nuevo presupuesto, entonces el IFE inició una controversia por la invasión que hacen los miembros del poder legislativo a un órgano autónomo constitucional.

Así, el 12 de febrero de 2007, el IFE promovió un juicio de controversia constitucional en contra de la Cámara de Diputados y del presidente Felipe Calderón, porque se le prohibió que disminuyera los recursos de los partidos políticos, pese a que al organismo electoral se le realizó un recorte.

El ministro José de Jesús Gudiño Pelayo admitió a estudio la demanda del IFE pese a que este organismo no está contemplado de manera específica, en el artículo 105 de la Constitución, entre las autoridades que pueden promover los juicios de controversias constitucionales.

Por su parte, los diputados promovieron un recurso para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) desechara el juicio que promovió el Instituto Federal Electoral (IFE) para poder recortar el presupuesto de los partidos políticos en ese año, este recurso, dividió la opinión de los ministros que integran el máximo tribunal del país.

De una interpretación que hizo el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, basado en criterios adoptados incluso por la misma Corte, llegó a la conclusión de

que el IFE sí tiene facultades para promover este tipo de juicios.

Pero, inconforme con esta decisión, la Cámara de Diputados impugnó la decisión del ministro Gudiño Pelayo, porque los diputados consideraron que la medida era violatoria de la Constitución, debido a que es muy clara y no le otorga a los organismos autónomos la facultad de presentar juicios de controversias constitucionales.

El caso se le turnó al ministro Genaro Góngora Pimentel, quien, en la sesión de ese día, propuso oficialmente ratificar la decisión de Gudiño, quien se reincorporó a las sesiones de la SCJN después de recuperarse de diversos problemas de salud que lo hicieron pedir una licencia para ausentarse de la Corte.

La opinión de Góngora fue compartida por los ministros José Ramón Cossío, Olga Sánchez Cordero y Juan Silva Meza.

Los tres ministros concluyeron que, derivado de una interpretación a la Constitución y en congruencia con diversos criterios que ha emitido de manera reiterada la propia SCJN, el IFE, como órgano autónomo, sí tiene facultades para promover juicio de controversia constitucional como el que presentó en contra de los diputados y del presidente de la República.

En contra de esta postura se manifestaron los ministros Sergio Aguirre Anguiano, Mariano Azuela, Sergio Valls Hernández, entre otras cosas, porque advirtieron que, de prevalecer la opinión contraria de sus compañeros, la Corte lo que estaría haciendo sería reformar la Constitución para incluir algo que actualmente no dice, porque la Carta Magna, tal como está, no le confiere

facultades a los órganos autónomos para presentar juicios de controversias constitucionales.

En las dos sesiones que le dedicó el pleno de ministros al asunto (los días 11 y 12 de junio de 2007), hubo varios elementos que llamaron la atención. Uno de ellos es que una muy relevante tesis de jurisprudencia invocada por el ministro Cossío, que daba fundamento para admitir la controversia, fue calificada por el ministro Azuela de “tesis cachirul” (sic). Es decir, Azuela sostuvo que el criterio jurisprudencial relevante para el caso no debía ser tomado en cuenta. De esa manera se restaba una parte importante del fundamento jurídico empleado por el IFE en su demanda.

Otra cuestión llamativa fue que la ministra Luna Ramos, que había considerado procedentes las controversias promovidas por los órganos constitucionales autónomos en el caso de la CNDH, cambió su criterio sin ofrecer argumentos convincentes, inclinando de esa forma (junto con el voto del presidente Ortiz Mayagoitia) el resultado final de la votación. El autor de tesis se pregunta, ¿cómo es que un ministro de la Corte cambia de criterio sobre un mismo tema en el curso de dos meses, sin que haya habido ningún cambio legislativo o jurisprudencial que lo justifique? La conclusión podría ser que ese ministro o ministra no había estudiado bien el asunto la primera vez, o que se apega a lo que algunos autores llaman la “ética de la congruencia”, que deben observar siempre los jueces constitucionales en sus votaciones.

Una tercera cuestión llamativa es la falta de precisión con que los ministros hicieron la caracterización de los órganos constitucionales autónomos. No hubo en

las sesiones del pleno de la Corte alguien que fuera capaz de explicar algo tan sencillo.

Al momento de tomar la votación los ministros quedaron sumamente divididos; el resultado fue de seis votos en contra y cinco a favor. Es decir, el IFE perdió el caso por un solo voto en el primer round, pues al no admitirse la demanda ni siquiera fue posible analizar superficialmente si tenía razón en sus argumentos de fondo (relativos a una posible invasión de competencias por parte de la Cámara de Diputados).

Para la mayoría de ministros la demanda no fue procedente porque el artículo 105 constitucional no menciona expresamente a los órganos constitucionales autónomos dentro del elenco de sujetos legitimados para interponer controversias constitucionales. Es decir, los ministros hicieron una interpretación puramente gramatical, letrista, de la Constitución. En otros casos no han aplicado la misma interpretación; por el contrario, con frecuencia la Corte elabora conceptualizaciones que están lejos del tenor literal de la Constitución, sin que muchos de los ministros que votaron contra el IFE hayan tenido el menor inconveniente en hacer uso de técnicas hermenéuticas mucho más “libres” o “abiertas”.

¿Qué panorama se perfila después de la sentencia? Lo que queda es un horizonte preocupante para el conjunto de órganos constitucionales autónomos, pues gracias a la sentencia de la Corte quedaron sin un mecanismo apropiado de defensa frente a los demás poderes del Estado mexicano. Lo cual obliga a que sea modificado el artículo 105 constitucional para incluir expresamente esta facultad al IFE.

Por lo expuesto, en este trabajo se realiza un análisis de esta problemática, así, en el capítulo primero se desarrolla una investigación sobre la particular manera en que evoluciona la legislación mexicana en materia electoral, a partir de las primeras leyes normativas de los comicios.

En el segundo capítulo, considerando la poca información que se tiene respecto a los órganos autónomos constitucionales y sobre todo por la forma en que en su evolución se han convertido en órganos meta-poderes, es decir que rebasan la tradicional división del Estado en tres poderes, por lo que se analizan: las universidades, las comisiones de derechos humanos, el Banco de México y el Instituto Federal Electoral.

En el tercer capítulo se tuvo a bien estudiar la función de la interpretación constitucional que se confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Así, se presenta un estudio sobre los diferentes tipos de interpretación constitucional, y de la importancia y naturaleza jurídica de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad.

Finalmente, en el cuarto capítulo, se hace un análisis crítico de las declaraciones de la SCJN, en la materia y de cómo se van integrando contradicciones en cuanto a las controversias constitucionales cuando se trata de órganos autónomos constitucionales, particularmente del Instituto Federal Electoral, cuya indefensión conduce a que se haga una propuesta de reformas al artículo 105 constitucional.

México, D.F., 2009.

CAPÍTULO I

MARCO HISTÓRICO LEGISLATIVO EN MATERIA ELECTORAL

Previo al desarrollo de la materia de estudio de la presente tesis, resulta oportuno realizar un análisis respecto al marco jurídico de la actividad electoral en México.

El artículo 39 Constitucional establece que:

“La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público emana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

La palabra soberanía proviene del latín *superanus*, *super*, sobre, encima. Jorge Carpizo señala que la soberanía es la instancia última de decisión. “La soberanía es la libre determinación del orden jurídico o, como afirma Herman Heller es aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz.”¹

Respecto al término democracia, Monique Lions cita que democracia proviene del griego *demos*, pueblo y *kratos*: fuerza, poder, autoridad. “Doctrina política según

¹ CARPIZO, Jorge. *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*. UNAM-Porrúa, México, 2002, Tomo P-Z, p. 3493, voz: soberanía.

la cual la soberanía pertenece al conjunto de los ciudadanos —principio que enuncia la frase célebre: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo—; régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio.²

En la acepción moderna y generalizada, democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía y, en nombre de la misma, elige a sus gobernantes.

El artículo 40, de la misma Carta Magna, expone que:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

De acuerdo con el Instituto Federal Electoral: “Los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.”³

² LIONS, Monique. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa, México: 2002, Tomo D-H, p. 1061. Voz: democracia.

³ ¿Qué son los partidos políticos?, http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Que_son/; [Consulta: 28 de enero de 2009].

En lo que respecta a “elecciones”, se puede señalar que “En política, una elección es un proceso de toma de decisiones usado en las democracias modernas donde los ciudadanos votan por sus candidatos o partidos políticos preferidos para que actúen como representantes en el gobierno.”⁴

A su vez, el artículo 41 establece que “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión...” y en su tercer párrafo aclara que “los partidos políticos tienen como fin proveer la participación del pueblo en la vida democrática.

A la democracia se le define, en el artículo tercero de la misma Constitución, no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Luego entonces el régimen político mexicano es un sistema republicano, representativo y democrático en el cual los ciudadanos, se manifiestan y participan en el ejercicio del poder público mediante los partidos políticos.

Sin embargo, aplicando al caso mexicano las preguntas que Stammen se plantea para definir a un sistema político, se observa lo siguiente:⁵

- a) La institución suprema es el Presidente de la República, que es al mismo tiempo al jefe real del partido en el poder, aun cuando a partir del año 2000, se esperaba una nueva relación entre el Ejecutivo y su partido basada en la sana distancia,

⁴ MUELLER, Dennis C. Constitutional Democracy. Oxford University Press, Oxford: 1996, p. 23.

⁵ STAMMEN, Theo. Sistemas Políticos Actuales. Guadarrama, España: 1996, p. 47.

sigue siendo la misma.

- b) A través de la pertenencia en el partido oficial y de la burocracia económico-financiera del aparato de Estado.
- c) Existe una legislación electoral, la cual busca permitir el acceso institucional del pueblo al proceso político por medio de los partidos, pero en la actualidad su importancia es limitado debido a que todavía persiste una falta de credibilidad de la ciudadanía en los partidos y en las elecciones como instrumento de participación en la vida política.

Como distingue Antonio Camou en su ensayo titulado “Gobernabilidad y Democracia”, un régimen político es el conjunto de instituciones y normas jurídicas que regulan el acceso y el ejercicio de poder; el sistema político se refiere a las prácticas de poder político realmente vigentes en una sociedad.⁶ Así, se puede afirmar que en México existe una estructura dual en este sentido, ya que existe una normatividad jurídica basada en un Estado de Derecho en donde se define al régimen político como una república democrática, representativa y federal. Por otro lado, Manuel Camacho distingue una serie de rasgos característicos del sistema político mexicano: un presidencialismo exacerbado, la existencia de un partido predominante, y el corporativismo.⁷

⁶ CAMOU, Antonio. Gobernabilidad y Democracia. 2a. Ed., Themis, España: 1989, p. 43. (existe una versión electrónica del IFE: en: http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad_y_democracia.htm)

⁷ CAMACHO SOLÍS, Manuel. La clase obrera en la historia de México: el futuro inmediato. México: Siglo XXI-UNAM, 1989, p. 59. (Esta situación no ha variado, a pesar de haber cambiado el partido oficial, antes el PRI y desde el año 2000 el PAN, en realidad más que transición en México, el mismo sistema se ha fortalecido)

De acuerdo con Jorge Carpizo, las funciones, de las cuales goza el Presidente de la República y que lo convierten en un ser tan poderoso son el ejercer sus poderes constitucionales, además de las metas constitucionales como son: ser el jefe de la elite política, árbitro de la fuerza contendiente en el sistema político, ser el eje de la transmisión de poder y detentar un amplio dominio sobre la distribución de los bienes públicos.

Jorge Carpizo explica que una pieza clave del sistema político mexicano es la existencia de un partido político semioficial. Se ha afirmado que el poder ejecutivo está basado en la organización del partido, en la disciplina de partido y en el liderazgo del partido, y que el multipartidismo en Latinoamérica generalmente ha sido aparente, puesto que ha escondido la dictadura de un solo partido, lo que ha contribuido a la concentración de poderes en favor del ejecutivo. Estas afirmaciones son en parte aplicables a México.⁸

De una manera similar a como el presidente de la república dicta acuerdos a los secretarios de su gabinete o a los directores de los organismos o empresas descentralizadas, con independencia a sus consejos de administración o sus comités directivos, el dirigente aparente del instituto político recibe órdenes presidenciales y las realiza haciendo intervenir mecánica y pasivamente, a los órganos que lo constituyen conforme a los estatutos. Basta con que les informe lo que desea y manda el señor presidente, para que tales órganos procedan obedeciendo. La tarea de dirigir aparentemente al instituto político se convierte así en la de un correveidile...⁹

⁸ CARPIZO, Jorge. El presidencialismo mexicano. 9ª ed, Siglo XXI, México:1989, pp. 190-191.

⁹ *Ibidem*, p. 191.

El jefe real del PAN es el presidente de la república, y nadie lo discute o duda. Un funcionario público, escribió en una revista oficial, y no fue desmentido, que el presidente mexicano es un *líder partidista*, y que es la fuerza del partido la que otorga al ejecutivo el apoyo indispensable para efectuar su labor progresista de modernización y transformación estructural.

El hecho de ser el jefe real del partido en el poder, otorga al presidente una serie de facultades situadas más allá del marco constitucional, como son: la designación de su sucesor, el nombramiento de los gobernadores, los senadores, de la mayoría de los diputados, de los principales presidentes municipales; por ser el PAN un partido predominante y semioficial integrado por los sectores empresariales más poderosos, desde el punto de vista económico, le da al presidente control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y de diversa índole que representan, cuando menos hasta ahora, las organizaciones más fuertes de México.

Pablo González Casanova afirma que el Partido Revolucionario Institucional podía calificarse (actualmente, lo mismo se puede decir del PAN), hasta antes del año 2000, como “partido del Estado por las características que presenta y la función que cumple para el funcionamiento del sistema. Su primera misión consiste en consolidar el predominio político e ideológico del Estado entre los trabajadores y pobladores, entre los líderes y caudillos políticos y entre la iniciativa privada. Se ocupó de organizar y movilizar electoralmente a la ciudadanía. Se encarga de explorar las posiciones de los grupos políticos activos, con el objeto de reclutar a sus representantes y postularlos como candidatos. Se hace cargo de una política de concesiones y castigos, de disciplina y premios a los líderes y grupos que actúan en

la política nacional y local”.¹⁰

Por lo anterior, puede señalarse que la función política fundamental de los aparatos sindicales es regular la participación y movilización obrera e impedir la movilización popular al minar la alianza de este sector a otras clases similares o subalternas.

“En México es más que precaria la sujeción de los poderes públicos a las normas jurídicas; existe una subordinación radical de las Cámaras legislativas y del Poder Judicial al Ejecutivo Federal; existe un partido del gobierno que vuelve brutalmente desigual la competencia electoral (como pudo verse en las elecciones de 2006); y además, buena parte de las organizaciones de la sociedad civil se encuentran sometidas abierta o veladamente al gobierno o a su partido”.¹¹

A continuación se analiza la evolución legislativa del sistema electoral mexicano.

1.1 PRIMERAS LEYES ELECTORALES

La legislación moderna de los procesos electorales en la época post revolucionaria se inicia con la promulgación de la Ley para la Elección de Poderes Federales (LEPF), hecha por el Presidente Constitucional Venustiano Carranza.

¹⁰ GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, el al. México, hoy. 6ª ed., Siglo XXI, México: 1982, p.363.

¹¹ VALDÉS, Leonardo; “Tres tipologías de los setenta”; *Revista Sociológica*. UAM Azcapotzalco, México: septiembre-diciembre de 1989, no. 11.

La LEPF, del 2 de julio de 1918 se divide en once capítulos y 123 artículos, más tres transitorios.

“La Ley Electoral del 2 de julio de 1918 además de instrumentar los mandamientos constitucionales, incorpora los principios políticos fundamentales que dieron lugar a la Revolución Mexicana: no reelección, sufragio efectivo, elección directa y mayor libertad de participación política”.¹²

El siguiente paso en el proceso de conformación del sistema electoral se produjo en 1946 (ocupando la presidencia Manuel Ávila Camacho), con la expedición de la Ley Electoral Federal del 7 de enero de ese mismo año que reformaba, adicionaba y derogaba artículos de la Ley de 1918. La Ley de 1946 se estructuró con doce capítulos, los cuales contenían 136 artículos.

En esta nueva legislación aparentemente existe un retroceso con respecto a la Ley Electoral de 1918 en el capítulo de los partidos políticos, al modificar el número de miembros constituyentes de un partido político, elevándolo de cien a treinta mil, sin embargo se encuentra un avance en la posibilidad de postular candidatos comunes por parte de dos o más partidos (Art. 39).

Al entrar en vigor esta Ley Electoral “. . . dio comienzo una nueva época en la reglamentación jurídica de los partidos políticos en México, entre sus principales novedades se encuentra la de incluir un concepto jurídico de lo que es un partido político, además de que se estableció la figura de coalición y se enumeraron las

¹² *Evolución de las Instituciones Electorales Mexicanas*. Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, México:, s/d (fotostat.) p.l.

causas de cancelación temporal y definitiva de los partidos políticos. Estableció también que la vigilancia de todo proceso electoral estaría bajo el cuidado de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Se creó el Consejo del Padrón Electoral como responsable de la división territorial y de la elaboración y depuración del padrón.

El cómputo y el escrutinio electorales lo realiza la Junta Computadora. En cuanto a la calificación de las elecciones, en el caso de diputados y Presidente de la República, esto quedó a cargo de la Cámara de Diputados, y de la de Senadores se ocupó su propia Cámara”.¹³

Arturo Núñez señala que “Todo proceso electoral está conformado por cuatro etapas: preparación de la elección, jornada electoral, resultados de las elecciones y calificación.”¹⁴

La calificación de las elecciones constituye la cuarta y última etapa del proceso electoral. A través de ella se determina, en última instancia, la validez de las elecciones de los titulares de los órganos de la representación que tienen en ese mecanismo de designación su fundamento legítimo.

La determinación de dicha validez se sustenta en el examen sobre la elegibilidad de los funcionarios electos y la conformidad con la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional que se hayan expedido. Mientras no finalice la calificación de una elección los triunfos proclamados a partir de los resultados

¹³ *Ibíd.*, p. 2.

¹⁴ Cfr. NÚÑEZ, Arturo. *El nuevo sistema electoral mexicano*. FCE, México: 1991, p.171.

electorales pueden considerarse provisionales.

Con la calificación concluyen los actos electorales propiamente dichos y se da inicio a la integración formal de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, conforme a las disposiciones constitucionales y legales relativas.

La calificación de las elecciones plantea el problema sobre cuál debe ser la autoridad responsable de realizarla. Al respecto, los especialistas distinguen dos criterios básicos: 1) que la tenga a su cargo el mismo órgano representativo cuyos integrantes surgieron de la elección, y 2) que corresponda a un órgano diferente al que tuvo su origen en el proceso electoral. En el primer caso se habla de autocalificación, y en el segundo de heterocalificación.

Ambos criterios se sustentan en el principio de división de poderes. Así, los partidarios de la autocalificación consideran que cada poder es independiente de los otros dos, razón por la cual éstos no deben inmiscuirse en los asuntos que no son de su competencia. En tal sentido se afirma que el Poder Legislativo es independiente, y por ello no puede ser sometido a la fiscalización del Ejecutivo o del Judicial.

De acuerdo con el criterio de autocalificación, a las mismas cámaras que integran el Congreso o Parlamento les compete la calificación de la elección de cada uno de sus integrantes. Se lo denomina también "sistema de calificación política" porque en el marco de las disposiciones jurídicas aplicables da prioridad a la ponderación política de las controversias que lleguen a presentarse sobre la regularidad del proceso electoral, dada su propia naturaleza.

Quienes postulan la heterocalificación estiman que cualquier irregularidad en el desarrollo de una elección tiene que ver con la impartición de justicia para dirimir controversias, función que de acuerdo con el principio de división de poderes, corresponde al Poder Judicial.

Por ello, conforme a dicho criterio, se afirma que deben ser los tribunales ordinarios los que se hagan cargo de la calificación electoral.

Un lustro después, mediante decreto del 4 de diciembre de 1951 (siendo presidente Miguel Alemán Valdés), se promulgó la Ley Electoral Federal que incluía 12 capítulos y 149 artículos.

Esta Ley, si bien conservó básicamente la estructura de la de 1946, introdujo algunas reformas, importantes, como las referidas a los partidos políticos: su definición jurídica, requisitos para la obtención de registro, la obligación de sostener centros de cultura cívica para sus miembros y las causas de la cancelación de registro.

También estableció que la vigilancia de todo el proceso electoral estaría bajo la jurisdicción de la Comisión Federal Electoral, la cual tenía de la misma manera, la facultad de otorgar o negar el registro de constancia de mayoría expedidas por los Comités Distritales, por otro lado, se creó el Registro Nacional de Electores como entidad dependiente de la Comisión Federal Electoral.

En lo que respecta al escrutinio y cómputo electorales, desapareció la Junta

Computadora, ya que la mesa directiva de casilla los realizaba en primera instancia, con la participación de los partidos políticos.

En 1963, durante el gobierno de Adolfo López Mateos, se modificaron los artículos 54 y 63 constitucionales dando lugar a una nueva reforma electoral.

Los cambios, fueron:

Art. 54. Se modifica el sistema electoral directo mayoritario, mediante la creación de los diputados de partido, estableciéndose las bases para elegir a los diputados de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales.

En el mismo decreto, en que se reformó el artículo 54 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de junio de 1963, se adicionó con un último párrafo el artículo 63, mediante el cual se finca responsabilidad a quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presentaran a desempeñar su encargo sin causa justificada. En igual responsabilidad incurrirían los partidos políticos que habiendo postulado candidatos en una elección acordaran que sus miembros electos no se presentaran a desempeñar sus funciones, “. . . también introdujo la figura de las exenciones fiscales para los partidos legalmente registrados y realizó ajustes para el caso de las coaliciones de partidos.”¹⁵

Cabe destacar que durante el último año de gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, se reconocieron los derechos ciudadanos a partir de los 18 años de edad, y más adelante, en 1972, se redujeron las edades mínimas para ser senador (30 años) y

¹⁵ *Ibídem.*

diputado (21 años).

1.1.1 LEY FEDERAL ELECTORAL DE 1973

La siguiente Ley Electoral se promulgó el 5 de enero de 1973 (siendo presidente Luis Echeverría Álvarez), bajo el título de Ley Federal Electoral, dividida ahora en siete títulos que incluían un total de 204 artículos.

Juan Molinar Horcasitas¹⁶ distingue 3 etapas del sistema electoral en México, basándose en algunos de sus componentes característicos:

1. Concurrencia de candidatos, resultados electorales y representación política. La etapa formativa abarca el período de 1946 a 1963, y en ella encontramos la gestación del sistema de partido hegemónico contemporáneo, caracterizada por una variación relativa en el número y tipo de partidos con posibilidades de contender electoralmente. Esto se debió principalmente a que al principio se “facilitó” el registro a los partidos, modificándose paulatinamente hasta convertirse en una situación restrictiva totalmente para los grupos disidentes de la “familia revolucionaria”. En cuanto a la concurrencia de candidatos, encontramos que existe una tendencia a eliminar a los grupos políticos que gozaban de apoyo a nivel local. En lo que se refiere a resultados electorales y representación política, en ese período surgieron candidatos presidenciales que no pertenecían al PRI y lograron la movilización de grupos revolucionarios no incluidos en el régimen, además surge el PAN como una oposición real al partido y a la vez un crítico del sistema en su conjunto.

¹⁶ MOLINAR H., Juan; “La legitimidad perdida”; Nexos; México: agosto de 1991, pp. 26-40.

2. La etapa clásica va de 1963 a 1976, y se caracteriza por la deformación de la representación política, la exclusión de actores importantes y la consecuente falta de credibilidad a los procesos electorales. En cuanto a la concurrencia de candidatos, la reforma electoral de 1963 provocó que aumentara el número de candidatos por distrito electoral federal, sobre todo del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido Popular Socialista (PPS). Existía una parte del electorado que había manifestado un pluralismo político, pero se encontró con barreras antidemocráticas como el escrutinio de mayoría relativa, la mala distritación electoral y la manipulación de votación en las áreas rurales. Por último, en lo concerniente a representación política, se presentó una sobre representación de los demás partidos en la Cámara de Diputados (diputaciones de distritos de mayoría). Se desarrolló en esta etapa el fenómeno de bloque opositor leal al régimen, integrado por el Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

Es importante destacar que en estos años, se dieron movilizaciones sociales (médicas, estudiantes), que no pudieron ser encauzadas adecuadamente por el aparato estatal, y se reflejaron entonces las limitaciones que existían para que las organizaciones corporativas y los grupos sociales se convirtieran en actores políticos, el rechazo a la libre expresión de las distintas ideologías y la aplicación del artículo 145 del Código Penal que se refiere al delito de disolución social sobre el liderazgo político no integrado.

Es a partir de esa situación, donde Molinar Horcasitas distingue la 3ª etapa del sistema electoral y de partidos, llamado período post-clásico y abarcando desde 1976 hasta 1985. A esta periodización cabría agregar dos lapsos: que irían de 1985

a 2000, y dos nuevos que propiamente se iniciaron a partir del 1º de diciembre de 2000 y que concluirán en 2012.¹⁷

Con el cambio en la edad para obtener la ciudadanía el padrón electoral se incrementaría con cerca de 7 millones de votantes. Considerando la población del censo de 1970, el incremento era potencialmente del 15% del total y casi el 50% de los ciudadanos mexicanos tenían ya, derecho al voto.¹⁸

Sin embargo no debe olvidarse que “...nadie que se haya ocupado seriamente en estudios históricos, puede dejar de percibir que todas las clases que en cualquier circunstancia alcanzaron el poder se han esforzado arduamente por transmitir a sus descendientes este dominio político que lograron adquirir. La transmisión hereditaria del poder político fue siempre el medio más eficaz de perpetuar un gobierno clasista”.¹⁹

Aun cuando, el incremento del 50% de los electores, jóvenes todos, permitía prever que la votación cambiaría el rumbo político del país, el cambio se produjo más bien por las sucesivas, adecuaciones realizadas al proceso electoral.

Por ejemplo, durante el gobierno de Luis Echeverría se tiene una reforma electoral (1973) con la cual se disminuyó el porcentaje de votación requerido para asignar a los diputados de partido (de 2.5% a 1.5%). Se aumentó de 20 a 25 el máximo de curules que por este principio podrían tener los partidos minoritarios, se redujo de 70 a 65 mil el número de miembros exigidos para conceder el registro a

¹⁷ *Ibíd.*, p. 28.

¹⁸ Estadísticas de la Economía Mexicana. Nafin, México: 1977, p. 6.

¹⁹ MICHELE, Robert. *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Amorrortu, Argentina: 1996, p. 57.

un partido político, y se dio acceso a éstos en los medios de difusión masiva en tiempos de campaña electoral.

El sexenio de Luis Echeverría (1970-1976) terminó con una serie de crisis en materia económica, política y social, amén de los conflictos que se dieron por la presencia de la guerrilla urbana y rural, del sindicalismo independiente, de la reaparición de la toma de tierras en el campo y el activismo empresarial, que afectaron la capacidad de conducción del gobierno y tendieron a elevar la protesta política fuera de los marcos institucionales.

Es indiscutible, por otro lado, que existió en ese sexenio una apertura democrática, pero “...fue, sobre todo un alegato por reafirmar la legitimidad ideológica o institucional del Estado mexicano erosionado por la crisis política del 68. No puso en cuestión la bondad esencial del “legado” mexicano, sino el anacronismo de cierta mentalidad y la inoperancia de algunas de sus prácticas. Respondió a la exigencia de “ponerse al día”, para preservar lo preservable. La idea de “cambiar para permanecer iguales” acompañó con actitud y conciencia del propio anacronismo algunos de los mayores descubrimientos (la existencia de la práctica monopólica en los medios de difusión masiva, particularmente la televisión) de la política gubernamental”.²⁰

“La (crisis de confianza) y la austeridad económica fueron los signos del cambio de gobierno, en diciembre de 1976. El desarreglo financiero abrió la entrada a las fórmulas de estabilización y ajuste del Fondo Monetario Internacional, se

²⁰ AGUILAR CAMÍN, Héctor y Lorenzo MEYER. *A la sombra de la Revolución Mexicana*. Cal y Arena, México: 2004, p. 247.

impusieron topes a los aumentos salariales, límites a la capacidad de endeudamiento externo del país y mecanismos de supervisión internacional sobre el comportamiento de las finanzas mexicanas”.²¹

1.1.2 LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES

Para 1976, en algo digno de consternación, se presentó un candidato único: José López Portillo, por el PRI, lo que se debió a la incredulidad de los partidos y del pueblo mismo a que existieran las condiciones que hicieran posible una contienda electoral limpia y clara. El triunfo fue claro, aunque con un abstencionismo del 45% y con las denuncias opositoras de que se presentaron irregularidades. Por ejemplo, en el acta levantada en la reunión del XXII Comité Electoral del D.F. se lee lo siguiente:

“Se hace constar que en las actas de escrutinio para la elección de Presidente de la República no hay votos anulados, dado que los que estén en ese caso serán votos personales a favor del Lic. José López Portillo... por esta razón el Comité tomó la siguiente solución: el 10% de un total de 100 serán anulados y el otro 90% se computará a favor del Lic. José López Portillo”.²²

En las palabras de un miembro de la clase política, “el Gobierno de la República inició desde 1977, una reforma política orientada a promover una mayor participación política de los mexicanos, a darle una mayor sustentación al régimen democrático y a fomentar en el pluripartidismo un clima de mayor información y de

²¹ *Ibíd.*, p. 249.

²² MOLINAR H., Juan; *Op cit*, p. 33.

mayor conciencia, y por tanto de mayor unidad democrática en el país. Nosotros resumiríamos así los objetivos de la reforma política: incrementar la unidad democrática del país por medio del pluralismo, y robustecer la legitimidad de todo el sistema político”.²³

Jesús Reyes Heróles, quien era secretario de Gobernación en aquel momento, fue el principal promotor del proyecto de reforma política. Mediante su discurso en abril de 1977 en la ciudad de Chilpancingo se dio a conocer el proyecto del Estado en lo que se refiere a corrientes y su representación política en el sistema. Se reconoció la existencia de minorías que no contaban con canales de participación política adecuada.

Dadas las condiciones sociales y económicas del momento (atraso, sobreexplotación, desempleo, endeudamiento externo), estos grupos podrían coordinar y tomar acciones políticas que representarían un peligro para el Estado. Frente a esta situación, se propuso darles un cauce en la representación política mediante los mecanismos adecuados (una reforma electoral). Así, las corrientes sociales, para presentar oposición, habrían de hacerlo a través de los partidos políticos reconocidos por la ley, y podrían desahogar sus inconformidades en las instancias pertinentes (Cámara de Diputados).

Con todo y el discurso dialéctico del interjuego de los opuestos, la justificación por parte del gobierno de una reforma política, no reconoce abiertamente que ésta se realizó como el intento desde el Estado de superar una aguda crisis de confianza y credibilidad del pueblo en sus gobernantes y sus instituciones políticas

²³ MOYA PALENCIA, Mario. *Democracia y Participación*. UNAM, México: 1982, p. 45.

(concretamente en la Presidencia de la República y los partidos políticos) solo así podría atenuar un cambio violento en las estructuras políticas de la nación.

La iniciativa de Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales sistematiza los diferentes temas que la integran y que se sintetizan en dos grandes rubros: Organizaciones Políticas y Procesos Electorales

Se consideraba la necesidad de cambiar el nombre tradicional de la Ley Electoral por otro que, más acorde con los principios fundamentales, permitiera definir, a partir del enunciado, su contenido así como abrir otros caminos para la expresión de las diferentes opiniones y resolver por vía pacífica las contradicciones.

Las reformas constitucionales a que hace mención la iniciativa de Ley se refieren a las realizadas el 6 de diciembre de 1977 y que modificaron 17 artículos: 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76 y 93, sin embargo no todas tienen como finalidad mejorar los procesos electorales o la participación de los ciudadanos y los partidos políticos en los mismos.

Las Reformas constitucionales más importantes, en materia electoral fueron las siguientes:

- Se designa a los partidos políticos como entidades de interés público. Estos tendrán derecho permanente de uso de los medios de comunicación.
- Se establece que la Cámara de Diputados, estaría integrada por 300 diputados de mayoría relativa (electos en distritos electorales uninominales) y 100 diputados de representación proporcional (electos por el sistema de listas regionales en

circunscripciones plurinominales).

- Se establece la demarcación territorial y la distribución de los 300 distritos electorales uninominales y la constitución de las circunscripciones electorales plurinominales.
- Establece las bases generales para la elección de los 100 diputados de representación proporcional.
- La calificación de las elecciones se hará a través del Colegio Electoral. Se adicionó la procedencia de los recursos de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones del Colegio Electoral en la Cámara de Diputados.
- Se precisa, en relación con el Gobierno del Distrito Federal, que los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen serán sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular.
- Se establece que la Suprema Corte de Justicia tiene la facultad de investigación en los casos de violación del voto público.
- Se establece el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en los ayuntamientos con más de trescientos mil habitantes.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) se compone de 250 artículos, más tres transitorios, organizados en cinco Títulos:

- I. De la elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de las Organizaciones Políticas;
- II. De la Organización Electoral y de la Preparación de la Elección;
- III. De la Jornada Electoral;

IV. De los Resultados Electorales;

V. De lo Contencioso Electoral.

Como características de esta legislación se puede señalar que en primer término prevé la existencia de diversos organismos electorales.

El artículo 76 establece la corresponsabilidad del Estado, ciudadanos y partidos políticos en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, formando parte de los organismos electorales, tales como:

I. COMISIÓN FEDERAL ELECTORAL, la cual es concebida como un órgano autónomo, permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales, de las contenidas en la ley y de las demás disposiciones que involucren el derecho de organización política, así como preparar, desarrollar y vigilar los procesos electorales federales.

Su lugar de residencia era el Distrito Federal y se formaba con los siguientes miembros:

Presidente: Secretario de Gobernación.

Dos Comisionados Legisladores: Un Diputado y un Senador.

Un Comisionado por cada partido político nacional y un suplente.

Un Secretario: Un Notario Público.

Un Secretario Técnico: Designado por el Presidente de la Comisión.

Sus atribuciones según el artículo 82, eran:

Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales relativas y las contenidas en la LOPPE sobre organizaciones políticas y procesos electorales, resolver el otorgamiento o pérdida de registro de los partidos políticos y las asociaciones políticas nacionales, además de seguir paso a paso todo el proceso electoral.

II. COMISIONES LOCALES ELECTORALES: Son consideradas como organismos con jurisdicción estatal, de carácter permanente sesionando únicamente en los procesos electorales o cuando eran convocadas; sus miembros previstos son cuatro comisionados, designados por insaculación por la Comisión Federal Electoral, un comisionado por cada partido nacional; entre los cuatro miembros, designados por la Comisión Federal Electoral uno de ellos, debería ser notario de la localidad, y los respectivos cargos a ocupar eran:

Presidencia, Vocales (primero y segundo) y Secretario.

Sus atribuciones según el artículo 88, eran:

- Preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en las entidades federativas,
- Informar a la Comisión Federal Electoral sobre el desarrollo de sus funciones y el de los Comités Distritales Electorales,
- De manera específica el registro y cómputo de los senadores.

Además las Comisiones Locales Electorales con residencia en las capitales designadas cabeceras de circunscripción plurinominal, tenían las facultades y atribuciones siguientes: registrar, concurrentemente con la Comisión Federal

Electoral, las listas regionales de candidatos a diputados que serán electos por el principio de representación proporcional, además de una vez recabada la información enviarla a la Comisión Federal Electoral, relativa al cómputo de su circunscripción plurinominal.

III. COMITÉS DISTRITALES ELECTORALES: Tenían las mismas atribuciones y responsabilidades que las Comisiones Locales pero dentro de los distritos electorales uninominales, igual número de miembros y con las funciones similares, excepto que el Secretario no necesariamente debería ser notario público.

IV. MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA: Organismos encargados de la recepción, escrutinio y computación del sufragio de las secciones en que se dividían los trescientos distritos electorales uninominales de la República, sus miembros eran un Presidente, un Secretario, dos Escrutadores y los suplentes respectivos, designados por el Comité Distrital Electoral.

Sus atribuciones de acuerdo con el artículo 110 eran:

Instalar y clausurar la casilla, recibir la votación, efectuar el escrutinio y cómputo de la votación, permanecer en la casilla desde su instalación hasta su clausura, formular las actas de instalación, cierre de la votación y final de escrutinio e integrar los paquetes respectivos de la documentación de cada elección para hacerla llegar al Comité Distrital.

Se determina la forma en que los partidos políticos pueden estar representados en el Congreso. La elección en el caso de los diputados puede ser por

mayoría relativa o por representación proporcional, y en el caso de los senadores exclusivamente por mayoría.

El proceso electoral se iniciaba en el mes de octubre del año anterior a la elección ordinaria y concluía en el mes de agosto del año de los comicios constitucionales.

Las fases básicas de dicho proceso eran:

- I. Comprobar durante los meses de octubre, noviembre y diciembre la debida integración y funcionamiento de los organismos electorales;
- II. Determinar en el mes de noviembre la demarcación de los distritos electorales uninominales, en los términos del primer párrafo del artículo 53 de la Constitución General de la República;
- III. Establecer en el mes de enero, el número, ámbito y magnitud de las circunscripciones plurinominales y acordar la fórmula electoral aplicable en la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional;
- IV. Abrir en el mes de marzo los registros de candidatos, fórmulas de candidatos y las listas regionales de candidatos;
- V. Realizar en los meses de marzo, abril, mayo y junio las actividades previstas el día de la votación;
- VI. Recibir el sufragio el primer domingo de julio;
- VII. Efectuar los cómputos en el mes de julio;
- VIII. Registrar en el mes de agosto las constancias de mayoría; y
- IX. Asignar en el mes de agosto los diputados electos por el principio de representación proporcional y expedir las constancias de asignación

correspondientes.

“Tomando en cuenta que será el sufragio popular el que determine la existencia de los partidos políticos, la iniciativa amplía la naturaleza y los efectos de la tradicional figura de la coalición, al consignar la posibilidad de que, si así lo convienen, los votos que obtengan los candidatos comunes sean asignados a la coalición o a alguno de los partidos políticos coligados, para el efecto de que alcancen su registro. En este caso, la coalición representará para los partidos políticos con registro condicionado una opción más que les permitirá con la unión de sus esfuerzos, obtener su registro como partidos políticos nacionales”.²⁴

Dentro del conjunto de nuevas posibilidades que la LOPPE estatuye para la participación política, se encuentra la modalidad de las asociaciones políticas nacionales, las cuales para obtener su registro deben contar con un mínimo de cinco mil asociados, además de tener delegaciones en cuando menos diez entidades federativas, comprobar actividades políticas durante los dos últimos años anteriores al registro y contar con una ideología definida. Esta constituye una innovación que responde al propósito de ampliar el marco de posibilidades para que los ciudadanos participen de manera organizada en la actividad política. Las asociaciones políticas, nacionales complementan y enriquecen el sistema democrático de partidos.

Para su constitución y registro se establecen requerimientos mínimos y se prevé, para estimular sus actividades, que podrán participar en las elecciones federales con candidatos propios, mediante convenio de incorporación que celebren con los partidos políticos, sin perder *por* ello su personalidad jurídica, su registro de

²⁴ Iniciativa de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales; Diario Oficial de la Federación; 6 de diciembre de 1977.

asociación y su identidad.

Asimismo, dicha Ley estableció las reglas para un sistema contencioso electoral, dentro de las cuales se considera que las más importantes son:

El capítulo I establece las características para que la votación de una casilla o una elección sean declaradas nulas.

El capítulo II determina los recursos que pueden interponerse contra los actos de los organismos electorales y sus dependencias, los cuales son:

- a) Inconformidad: Contra actos del Registro Nacional de Electores.
- b) Protesta: Contra los resultados en el escrutinio de las casillas.
- c) Queja: Contra el cómputo distrital, resolviendo el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.
- d) Revocación: Contra los acuerdos de los organismos electorales (Comisión Federal Electoral, Comisiones Locales y Comités Distritales).
- e) Revisión: En asuntos relacionados con inconformidades, protestas y revocaciones.
- f) Reclamación: Ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Uno de los efectos positivos de la reforma electoral de 1977 fue el surgimiento de tres nuevos partidos con registro condicionado, el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) cuyas plataformas ideológicas de alguna forma los apartaban del PRI. Desde luego que los orígenes del PCM se remontan a 1919, pero su actividad política, prácticamente fue proscrita entre 1958 y 1970. En la primera contienda

electoral federal en que se aplicó la LOPPE (julio de 1979), las cifras para la Cámara de Diputados arrojaron los resultados que a continuación se indican:

PRI. 296 curules de mayoría relativa.

PAN. 4 curules de mayoría relativa y 39 de representación proporcional.

PPS. 11 curules de representación proporcional.

PARM. 12 curules de representación proporcional.

PCM. 18 curules de representación proporcional.

PDM. 10 curules de representación proporcional.

PST. 10 curules de representación proporcional.

Octavio Rodríguez Araujo, destacado estudioso de los partidos políticos y el sistema electoral en México recogió la opinión de los partidos políticos sobre la reforma electoral de 1977 y los cambios que ésta podría significar. Para el PRI, esta reforma regula la participación de todos los partidos políticos en un marco legal que va de acuerdo a la realidad política del país, además de mejorar la representación de las minorías en los órganos respectivos.

Por su parte, el PAN, a través de un discurso pronunciado por Abel Vicencio Tovar, calificó la reforma política, como un “instrumento mañoso” que si bien abría la posibilidad de participación a nuevos partidos políticos, seguía permitiendo que el gobierno controlara los organismos electorales y manipulara el voto.

El PCM concebía la reforma política como una medida preventiva frente a las posibles repercusiones que la crisis económica pudiera tener en el ámbito político. Reconoce sin embargo, que se deben aprovechar las posibilidades que significan las

modificaciones electorales, para que de este modo las fuerzas antiimperialistas y democráticas puedan participar en las decisiones políticas.

En lo que respecta a la nueva composición de la Cámara de Diputados (diputados electos por mayoría relativa y representación proporcional), los diputados de diversos partidos: PDM, PST, PPS, PAN y PCM reconocieron que se había abierto el debate en las diferentes comisiones, lo que permitía que se enriquecieran las decisiones a las que se llegaba.

Tomando en cuenta que ahora se permitía el registro condicionado de los partidos políticos de acuerdo al resultado de las elecciones, en 1978 lo obtuvieron el Partido Comunista Mexicano, el Partido Demócrata Mexicano y el Partido Socialista de los Trabajadores. Para 1981, dos agrupaciones más recibieron registro condicionado: Partido Revolucionario de los Trabajadores y Partido Social Demócrata.

Las asociaciones políticas que se registraron fueron: Unidad de Izquierda Comunista Francisco I. Madero, Unificación y Progreso, Unidad Democrática, Desarrollo Humano Integral, Acción Comunitaria (después de PSD), Movimiento por el Partido Socialista Revolucionario y el Movimiento de Acción y Unidad socialista, (PSUM).

Sin embargo "...durante la vigencia de la ley de 1977 se fraguó paulatinamente la capacidad organizativa, política e ideológica de los partidos políticos de oposición en México. El florecer participativo que se observó en las elecciones del 6 de julio de 1988 y que se tradujo en el fortalecimiento de los partidos en cuanto a su presencia

en el Congreso de la Unión, así como en otros dos ámbitos políticos del sistema electoral, es muestra clara de que la LOPPE cumplió con su función promotora de la actividad partidaria con vistas a democratizar al sistema político mexicano”.²⁵

A pesar de que la votación del PRI, fue descendiendo entre 1979 y 1985, ganó en promedio el 98.4% de las diputaciones de mayoría relativa disputada. En dos sentidos, esto tenía gran importancia, ya que reflejó el endurecimiento del aparato estatal en materia electoral, que se negaba a aceptar sus derrotas y contribuyó a acentuar la desconfianza del elector y de los liderazgos opositores hacia las autoridades electorales del país.

“El sistema mixto que creó la LOPPE terminó reproduciendo y agravando la paradoja de los diputados de partido, aunque mantenía los sesgos antipanistas y favorables a los aliados del PRI, daba más acceso absoluto a la oposición en la Cámara de Diputados, pero en vez de disminuir el nivel de conflicto electoral lo acicateaba, aunque resulte paradójico, la forma en que escogió el sistema mexicano para paliar sus problemas de inequidad representativa contribuyó a agravar el problema de la credibilidad. En el fondo, el contraste entre el crecimiento electoral de la oposición, la revolución de expectativa, electorales generada durante el sexenio delamadrilista y la incapacidad del PRI, para procesar internamente sus derrotas, colocaron al sistema en el callejón sin salida de las demandas simples: respeto al sufragio”.²⁶

²⁵ ANDREA, Francisco José de. *Los Partidos Políticos y El Poder Ejecutivo*. IJ-UNAM, México: 1990, p. 377.

²⁶ MOLINAR H., Juan.; op cit, pp. 136-137.

Como puede observarse la LOPPE no contiene normatividad relativa a los delitos electorales.

1.2 REFORMA POLÍTICA 1986-1987

Con la finalidad de hacer más comprensibles las reformas de 1986-1987 se decidió dividir el presente subcapítulo en: reformas constitucionales, estudio analítico y lo establecido por el Código en materia Penal.

1.2.1 REFORMAS CONSTITUCIONALES

De acuerdo con el Decreto por el que se reforman los artículos 65, 66 y 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de abril de 1986, se señala que:

“La Comisión Permanente del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la mayoría de las honorables legislaturas de los Estados, declara reformados y adicionados los Artículos 65, 66 y 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

ARTICULO PRIMERO.- Se reforman los Artículos 65, 66 y 69 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 65.- El Congreso se reunirá a partir del 1º de noviembre de cada año, para celebrar un Primer Período de Sesiones Ordinarias y a partir del 15 de abril de cada año para celebrar un Segundo Período de Sesiones Ordinarias.

En ambos Períodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada Período de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

ARTÍCULO 66.- Cada Período de Sesiones Ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el Artículo anterior, pero el Primero no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año, y el Segundo hasta el 15 de julio del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.

ARTÍCULO 69.- A la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Período del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión. o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

ARTICULO SEGUNDO.- Se adicionan los Artículos Décimo Séptimo y Décimo

Octavo Transitorios de la Constitución para quedar como sigue:

ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO.- Los Diputados que se elijan a la LIV Legislatura del Congreso de la Unión, durarán en funciones del 1º de septiembre de 1988 hasta el 31 de octubre de 1991.

ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO.- Los Senadores que se elijan a las LIV y LV Legislaturas del Congreso de la Unión, durarán en funciones del 1º de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1994.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTICULO 1º. Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y las Reformas a los Artículos 65, 66 y 69 surtirán sus efectos a partir del 1º de septiembre de 1989.

ARTICULO 2º. Los Artículos Transitorios Décimo Séptimo y Décimo Octavo de la Constitución surtirán sus efectos a partir del 1º de septiembre de 1988.

1.2.2 ESTUDIO ANALÍTICO

Imposible sustraer el aspecto político-electoral del contexto nacional, mucho menos a partir de 1982 en que llegaba al poder el primero de los tres jefes del Ejecutivo que ha tenido nuestro país, capacitados en la Universidad de Harvard, y el último de los cuatro que concluyeron su formación académica en Estados Unidos, lo que implica el ascenso de una nueva elite al poder político, la llamada tecnocracia, aunque los dos últimos presidentes (2000-2006 y 2006-2012) también fueron adiestrados por especialistas estadounidenses, su formación no fue escolarizada.

Desde 1970 existía el temor por parte de Estados Unidos de que por un lado

el populismo echeverrista pudiera complicar las relaciones con el capitalismo estadounidense y de que por el otro, la crisis política en Centroamérica pudiera extenderse a México y pusiera en riesgo sus intereses político-económicos en este país.

Con la finalidad de garantizar la consolidación de su dominio en Latinoamérica, el gobierno norteamericano se dio a la tarea de buscar apoyos en los futuros gobernantes de la región. Por esta razón, los cambios en los proceso de búsqueda de la democracia latinoamericana, no pretendían que se estableciera un pluralismo efectivo y una competencia real entre opciones políticas, sino reducir la disputa política a la fórmula característica del sistema estadounidense: el bipartidismo. Esto es, de dos partidos antagonistas, sólo en la búsqueda del Voto, no ideológicamente, es decir que ambos fueron partidarios del capitalismo y más específicamente, que aceptaran las tesis neoliberales.

En el caso mexicano, el PRI y el PAN tienen semejanzas entre el discurso económico panista y la orientación seguida particularmente desde el gobierno de Miguel de la Madrid. Dada esta situación, la estrategia parecía consistir en fortalecer al PAN, en el país para establecer un bipartidismo que abarcara del centro-izquierda al centro-derecha, dejando en los extremos a partidos con una muy reducida capacidad de opción política.

De una forma u otra "...el partido oficial fue depositario del ímpetu revolucionario, se desarrollaron mecanismos de reproducción del poder por la ausencia de competencia de otros partidos; más tarde, por la subordinación de los

organismos de masas a sus direcciones burocratizadas, la influencia anticomunista.²⁷

Sin embargo, y quizás al no haberse recuperado del gran impacto y sorpresa del panorama económico incierto, la población, en esos primeros años, no manifestó su malestar y desconfianza en el gobierno mediante movimientos políticos independientes, sino que buscó opciones institucionales de derecha. Así, en las elecciones municipales de Chihuahua en 1983, la oposición panista ganó 11 presidencias municipales (incluyendo Ciudad Juárez y la capital) y 11 diputaciones locales. Además, ganó también la ciudad de Durango y Guanajuato en ese mismo año. Para el año siguiente, en las elecciones locales de Baja California y Yucatán, el partido del Estado había establecido mecanismos bien organizados para manipular la votación. Más adelante, en las elecciones para gobernador en Nuevo León y Sonora, hubo violentas protestas en varias localidades por parte de los panistas, quienes reclamaban su victoria. Cabe destacar que varios prominentes empresarios norteros apoyaban dichas protestas, como una forma de manifestar su inconformidad a la crisis, la corrupción y el centralismo.

En 1986, las elecciones en Chihuahua representaron una movilización masiva de la población y de varios partidos políticos, encabezados por el PAN, cuya demanda principal era la defensa del voto. Así, se formó el Frente para la defensa del voto, con la participación del PSUM, PMT y PRT, y más adelante, el Movimiento Democrático Electoral, con más de 20 partidos y organizaciones sociales, sobretodo de campesinos. Hubo movilizaciones pacíficas, bloqueo de vías de comunicación, paros, cierre de pasos fronterizos y huelgas de hambre. A pesar de todo esto, sólo se

²⁷ GÓMEZ TAGLE, Silvia; “Los partidos políticos, las elecciones y la crisis”; *Primer Informe sobre la Democracia: México 1988; Siglo XXI*, México: 1989, p. 210.

reconoció el triunfo del PAN en Nuevo Casas Grandes y del PPS en Gómez Farías.

En Durango también hubo conflictos a raíz de las elecciones, y los panistas tomaron el Palacio Municipal de Durango y Cuencamé por considerarse ganadores de la gubernatura del estado y la alcaldía de la capital. En otros escenarios, como Aguascalientes, Oaxaca y Baja California, la inconformidad popular post-electoral estuvo a punto de convertirse en violencia abierta.

Además de lo anterior, pueden señalarse dos sucesos sociales que tienen repercusiones en el desarrollo de la democracia en México, en primer término, el gobierno federal respondió anticipadamente apoyando con sus recursos a los candidatos oficiales, de manera abierta y hasta burda, además de controlar a las comisiones electorales locales para que manipularan los resultados a su favor.

Por otro lado, en septiembre de 1985 se produjeron en la ciudad de México dos sismos cuya magnitud será recordada por varias generaciones. No sólo se produjeron pérdidas humanas y materiales de incalculable valor, sino también se manifestó, a la vista de todos, la gran brecha existente entre los capitalinos y sus autoridades. De esto modo, aquellos grupos de socorristas y voluntarios, que en un principio no tenían mayores intereses, se fueron convirtiendo, a lo largo de los días y frente al burocratismo e insensibilidad del gobierno, en movimientos de organizaciones vecinales que exigían a las autoridades su participación en las tareas de reconstrucción. Así, la capacidad de gestión administrativa y control político del gobierno capitalino fue totalmente rebasada por las agrupaciones de damnificados, a quienes posteriormente se unieron colonos de zonas populares y que pronto ampliaron sus demandas y peticiones originales.

En otro orden de ideas, entre 1986 y 1987 se dio un importante movimiento estudiantil en la Universidad Nacional Autónoma de México. Los estudiantes manifestaron su inconformidad frente a una serie de reformas propuestas por el rector Jorge Carpizo, cuya temática principal era el procedimiento de inscripción, exámenes y pago.

“El movimiento estudiantil difícilmente puede entenderse en un contexto exclusivamente universitario. Pese a que el conflicto como, con una política de austeridad y contracción salarial que ha alcanzado a la UNAM y al sistema educativo nacional; carente de canales efectivos de comunicación y participación en los asuntos que les conciernen. En un país en el que los jóvenes, que son la mayoría de la población, tienen un futuro tan desesperanzador, la mera posibilidad de que se les cerrase una puerta más, la de ingreso a la UNAM y se les disipara prematuramente la esperanza de obtener un título profesional, logró concitar de manera sorprendentemente rápida la oposición contra las reformas”.

Por último, debe mencionarse que dentro del partido del Estado surgió también un movimiento que buscaba democratizar a su organización, ya que el Presidente de la República gozaba de todo el derecho de designar a su sucesor, en función de los intereses de Estados Unidos, sin tomar en cuenta a los miembros del partido. Se le denominó “Corriente Democrática” y estaba encabezada, entre otros, por Cuauhtémoc Cárdenas, Ifigenia Martínez, Porfirio Muñoz Ledo y Carlos Tello. En todo tiempo plantearon que sus demandas se encuadraban dentro de los Documentos Básicos del partido, en donde se declaraba buscar el logro de una democracia integral, pero en cambio sólo encontraron intolerancia e inflexibilidad.

Así, el dirigente nacional del partido, en la XIII Asamblea, invitó a los miembros de la Corriente Democrática a no alterar las funciones partidistas o buscar su afiliación en otras organizaciones políticas. De esto nació una fuerza independiente de centro izquierda que, aprovechando la ley electoral vigente, formó, junto con el PPS, PARM, PMS y PST la coalición llamada Frente Democrático Nacional, que presentó a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato presidencial para las elecciones de 1988.

El titular del Ejecutivo envió, junto con la iniciativa de reformas a la Constitución Política, otra donde proponía el Código Federal Electoral, que sustituía a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Manifestó el Presidente de la República, que “no sólo corresponde al gobierno impulsar este desarrollo sino que en una medida importante su perfeccionamiento depende de los partidos políticos y de los ciudadanos”.²⁸

Pero no se cumplirá en su totalidad la reforma del artículo 60 constitucional, ya que se mantiene la disposición de que corresponde al Gobierno Federal, la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral, dando a los partidos políticos y ciudadanos un papel secundario.

“Los procesos electorales por esta razón, -continúa diciendo el titular del Ejecutivo- han de constituir un permanente ejercicio democrático en todas sus partes: democracia al interior de los partidos; democracia en la lucha ideológica; democracia en la emisión del voto; democracia en el ejercicio de los mandatos que el pueblo haya conferido”²⁹

²⁸ Iniciativa de ley, para el Código Federal Electoral, México, pp. 57-58

²⁹ *Ibíd.*, p. 58.

Los cambios de fondo que aportó este nuevo Código Federal Electoral, fueron:

1. La derogación del procedimiento para la obtención del registro por un partido político condicionado a la votación;
2. La modificación de la integración y funcionamiento de los organismos electorales;
3. El cambio de la fecha de la jornada electoral de domingo a miércoles, declarado no laborable;
4. La modificación de los procedimientos de cómputo, acortando considerablemente los períodos entre el día de la elección y el de la publicación de los resultados;
5. El uso de una sola boleta para la elección de diputado, de mayoría y de representación proporcional

El Código Federal Electoral fue publicado el 12 de febrero de 1987, en el Diario Oficial de la Federación.

Este Código Federal Electoral, con su denominación de Código trae consigo un cambio en relación con las leyes que le antecedieron, ya que el hecho de que se le denomine de esta manera, implica un reconocimiento de la autonomía del Derecho Electoral, debido a que se denomina Código a la fijación escrita que comprende el derecho positivo en alguna de sus ramas con unidad de materia, plan, sistema y método.

Asimismo, se encuentra en su denominación tanto su ámbito de aplicación federal, como la materia objeto del mismo, lo electoral.

El Código Federal Electoral se integraba por cuatrocientos seis artículos divididos en nueve libros, que a su vez se componen de títulos y capítulos, con los siguientes rubros:

Libro I. Disposiciones Generales;

Libro II. De las Organizaciones Políticas;

Libro III. Del Registro Nacional de Electores;

Libro IV. Del Proceso y Organismos Electorales;

Libro V. De la Elección;

Libro VI De los Resultado. Electorales,

Libro VII. De los Recursos, Nulidades y Sanciones;

Libro VIII. Del Tribunal de lo Contencioso Electoral; y

Libro IX. De la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

1.2.3 CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1987 Y LOS DELITOS ELECTORALES

Por este nuevo Código es de destacarse la incorporación de una legislación que pretende mejorar el desarrollo de los procesos electorales mediante el establecimiento de delitos.

A continuación se presentan los aspectos procedimentales en el caso de controversias y lo relacionado con los delitos electorales incluidos en el citado Código de 1987.

El Código contempla los siguientes recursos: Revocación, Revisión, Apelación y Queja.

Los tres primeros dentro de la etapa preparatoria; el último, en contra de los cómputos distritales que le dan validez a la elección. El que resulta totalmente distinto es el de apelación; se eliminan los recursos de aclaración, inconformidad, reclamación y protesta, conservándose de éste último su figura, sin trámite específico y como medio complementario al recurso de queja.

El legislador, en el artículo 312, consideró necesario definir el recurso, como “aquellos medios de impugnación con que cuentan las personas legitimadas por este Código, tendiente, a lograr la revocación o la modificación de las resoluciones dictadas por los organismos electorales, en los términos del presente libro”.

De acuerdo con las Disposiciones Generales, para el recurso se establece que la legitimación para la interposición de los recursos, existen dos momentos, según el artículo 314. El primero durante la etapa preparatoria de la elección, en el cual pueden interponer recursos los ciudadanos, representantes de partidos y asociaciones políticas nacionales y candidatos registrados para la elección federal respectiva (fracción primera). Los partidos políticos son los únicos legitimados para impugnar los cómputos distritales y la validez de la elección, en la etapa posterior a los comicios (fracción segunda).

Las normas generales para la interposición de recursos se contemplan en el artículo 315, debiendo formularse por escrito, siendo las únicas pruebas las instrumentales públicas y se debe acreditar la personalidad del promovente.

El organismo ante quien se presenta el recurso lo debe hacer llegar, con las pruebas aportadas al organismo competente y, en su caso, al Tribunal de lo Contencioso Electoral, anexando copia de la resolución impugnada, un informe relativo y todos los elementos que se estimen necesarios sobre la resolución (artículo 316). El organismo competente o el Tribunal de lo Contencioso Electoral, tan pronto lo reciben, acordarán sobre su admisión y desecharán los notoriamente improcedentes (artículo 317).

En el libro Octavo se sientan las bases para el funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral, creado con la reforma constitucional analizada.

El tribunal, como ya se mencionó, viene a sustituir las facultades que en materia electoral tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo prácticamente nulas en esta materia.

En el fondo, el Tribunal de lo Contencioso Electoral se encuentra en una especie de período de transición hacia su absoluta independencia jurídica. En caso contrario, estaría destinado a desaparecer o a quedar en la inoperancia.

Ahora bien, los caminos tradicionales seguidos durante los últimos años en lo que concierne a la justicia electoral permitieron, por una parte, delegar las funciones electorales en los organismos judiciales existentes y, por la otra, atribuir dichas funciones a tribunales electorales autónomos, cuya independencia pretende ser absoluta en cuanto a los poderes constituidos. En México, antes de la reforma de 1986 al artículo 60 constitucional, se optó por el primero de ellos. Así señalaba que:

“Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Si la Suprema Corte de Justicia considera que se cometieron violaciones substanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de la misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita una nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable”.

En otros términos, el Colegio Electoral era instado para que dictara una nueva resolución; la Corte se limitaba a promover la modificación de un criterio ya establecido.

Adicionalmente a lo contenido en el Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, en el Código Electoral de 1987, se señalaban los diferentes delitos, faltas y sanciones, en sus artículos de 340 a 349, inclusive.

Sin duda las elecciones de julio de 1988 pasarán a la historia como las más reñidas de los últimos años, sin incluir las elecciones de 2006, las cuales estuvieron plagadas de irregularidades. De entrada, se observó que el Frente Democrático Nacional aglutinó a partidos que representaban diversas corrientes de opinión, y sorpresivamente, se convirtió en la segunda fuerza electoral del país, rompiendo así con la creencia del advenimiento del bipartidismo después de las elecciones locales anteriores en varios estados del país. Así, el PRI perdió votos en todas las entidades del país, y se supone que también la elección presidencial en varios estados; el Frente Democrático Nacional expresó un renacimiento de las tendencias de

izquierda, apoyado en todo momento en los movimientos urbano-populares; y el PAN demostró un nuevo potencial como partido opositor.

En lo que se refiere a resultados, se encuentra que el PRI obtuvo el 51.1% de los votos y 256 curules de las que componían la Cámara de Diputados. Tuvo 99 derrotas en los distritos de mayoría, tomando en cuenta la suma de los sufragios obtenidos por los candidatos a diputados de los partidos que formaban el Frente Democrático Nacional. Además, fueron las elecciones con mayor índice de abstencionismo, ya que en los datos referentes a la elección de diputados, aquél llegó al 52.6% de un padrón de 38 millones de electores, tomando en cuenta que las cifras oficiales consideran que la población en edad de votar era en ese momento de más de cuarenta y tres millones.

Cabe destacar, además, que se presentó lentitud en el cómputo de los resultados, el gobierno gozó de ostensibles métodos de manipulación de las diferentes instancias del proceso en sí, y se puso de manifiesto la inviabilidad de los métodos legales (medios de impugnación) mediante los cuales los partidos políticos podrían presentar sus inconformidades. De este modo, se hizo evidente, tanto para los participantes en el proceso electoral como para la opinión pública (nacional e internacional), que la legislación electoral vigente no había podido resistir su primera y última prueba.

En general puede afirmarse que el COFEL fue concebido como un mecanismo más que buscaba mantener la permanencia del partido del Estado, y a la vez consolidar el control gubernamental sobre el proceso electoral. De este modo, la conformación proporcional de la representación partidaria en la Comisión Federal

Electoral le permitió al PRI obtener el control total sobre este organismo, ya que de treinta y un votos controlaba dieciséis; se le permitió al partido mayoritario su participación en el reparto de los diputados de representación proporcional (lo que hacía disminuir las posibilidades de la oposición); se estableció la pérdida de registro para aquellos partidos que no obtuvieran el 1.5% de la votación en un solo proceso electoral (desde la reforma a la LOPPE en 1982).

Por otro lado, el hecho de que no se contemplara la necesidad de un convenio de coalición para que dos o más partidos presentaran candidaturas comunes permitió al FDN agrupar en torno a sí, a varios partidos sin mayores dificultades legales. Anteriormente este recurso sólo se había utilizado por el PRI y sus partidarios aliados. Además, la nueva conformación de la Cámara de Diputados (300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional), aunado a la peligrosa disminución del porcentaje de votos destinados al PRI, hizo que el partido del Estado tuviera que recurrir a las alianzas en caso de proponer alguna reforma constitucional, ya que por sí solo no podría hacerlo. Así, se presentó una novedosa situación: la Cámara de Diputados podría convertirse en opositor real frente al poder Ejecutivo.

Por último, encontramos que los resultados electorales de julio de 1988 rompieron en su totalidad con el esquema de “carro completo” o “casi completo”, que se había venido presentando sistemáticamente en los últimos años.

1.3 REFORMA POLÍTICA 1989-1990

La evolución de las elecciones mexicanas y la crisis de 1989 apuntaban hacia una hipótesis radical en el seno de la sociedad mexicana: la ilegitimidad del régimen,

al menos entre amplios sectores de la población. En este sentido, la fórmula de la “pax del PRI”, que no estaba ni está exenta de contribuciones violentas, estaría basada menos de lo que se cree en el apoyo popular al régimen y bastante más en su capacidad de desarticular a la oposición, así como sus capacidades de coerción.

El resultado verdadero de la elección presidencial de 1988 quizás nunca se conozca, pero lo cierto es que el PRI conservó el poder y que los términos que el PAN y el FDN escogieron para confrontar ese hecho los colocaron en posiciones muy distintas en el proceso de negociación y lucha política que se inició con la presidencia de Carlos Salinas de Gortari.

La aparente falta de legitimidad del nuevo sexenio, obligaba a la realización de reformas en la legislación electoral, de tal forma que se garantizara la mayoría numérica de los representantes del partido en el poder en el Congreso de la Unión y en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y al mismo tiempo se diera participación en las modificaciones a los partidos políticos de oposición.

Los partidos políticos opositores, como implícitamente lo reconociera el propio mandatario nacional en su discurso el 1º de diciembre de 1988, se habían sentido ultrajados en sus derechos por una legislación electoral en la que aún no estaban todas las fuerzas políticas en igualdad de condiciones. No era que el Código Federal Electoral promulgado durante el sexenio 1982-1988 no hubiera respondido a cuestiones importantes, ya que con su creación se consolidó el sistema de partidos, se evitó la dispersión política y se otorgaron mejores espacios a las formaciones políticas en los medios de comunicación, así como mayores prerrogativas.

Mejóro también, aunque no tanto como se hubiera deseado, la representación en la configuración de la Cámara de Diputados. Pero el gran déficit de la reforma de 1986 -lo que se comprobó en las elecciones de julio de 1988- fue no establecer mecanismos lo suficientemente plurales, transparentes y expeditos en los procesos de sufragio, cómputo y calificación.

El peso del gobierno en la Comisión Federal Electoral y las Comisiones Locales, lo anacrónico de los métodos utilizados y las contradicciones y lagunas, en el proceso de calificación, no permitieron el fortalecimiento de la confianza social en los resultados electorales.

El Código de 1987, nunca superó el obstáculo de ser ideado y estructurado desde el gobierno con una muy escasa participación de los partidos de oposición, en este sentido seguía siendo reflejo de un sistema político de partido prácticamente único. Por ello es que resulta lógico que cuando la sociedad y los partido decidieran, como lo hicieron en 1988, dejar claramente garantizada la pluralidad, se tornó imprescindible que el régimen electoral se adecuara a esa nueva realidad.

La mayoría de los analistas, investigadores y columnistas políticos esperaban, aunque con cierto escepticismo, que la consulta a que había convocado en diciembre de 1988 el Presidente de la República, concluyera con verdaderas aportaciones a la democracia en los procesos electorales.

A partir del 9 de enero de 1989 y por instrucciones del Presidente Salinas de Gortari se iniciaría una amplia consulta para reformar el Código Federal Electoral. El propósito era presentar después una iniciativa de ley, convocando antes a un período

extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión desde el 1º de julio. El Presidente de la República deseaba que para esa “gran consulta pública” se convocara a las fuerzas políticas nacionales y la opinión pública de México.”³⁰

“No hay la menor duda de que el Código en cuestión merece una seria reforma. Ya en el pasado proceso electoral se detectaron y comprobaron varias de sus fallas. Por ejemplo, las pruebas, la acreditación de personalidad de las partes, los recursos, la competencia y alcance de los fallos del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, son aspectos, entre otros, que merecen la mayor atención: Lo cierto es que no hay democracia sin credibilidad, sin confianza en los mecanismos electorales; pero tampoco la hay sin justicia real y efectiva”.³¹

Desde luego que la reforma a las leyes no otorga garantías absolutas de que se arribaría a la democracia, pero era del consenso general que contar con una legislación democrática, que no se prestara a interpretaciones o a omisiones, haría menos difícil erradicar esas prácticas irregulares tradicionalmente imputadas al gobierno y a su partido.

1.3.1 REFORMAS CONSTITUCIONALES

En los términos del artículo séptimo del Acuerdo que creó la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre

³⁰ CARRANCÁ Y RIVAS, Raúl; “El agua del molino. Reforma Electoral”. El Día; miércoles 28 de diciembre de 1988, 1ª. Plana.

³¹ *Ibídem.*

los Partidos Políticos Nacionales³², se instaló la citada Comisión el 17 de enero de 1989, expidiendo la convocatoria correspondiente el día 19 del mismo mes y año.

En ella se establecía la celebración de cuando menos once audiencias públicas para abordar todos los temas concernientes a la reforma electoral, bajo los siguientes enunciados generales:

- Derechos Políticos y Representación Nacional.
- Régimen de Partidos y Asociaciones Políticas Nacionales.
- Política y Medios de Comunicación Social.
- Registro Nacional de Electores.
- Organismos y Procesos de lo Contencioso Electoral.
- Instituciones Políticas del D.F.

Las audiencias se llevaron a cabo las días 1º, 8, 15 y 22 de febrero; 1º, 8, 15 y 29 de marzo; 5, 12, 19 y 26 de abril. “...Para determinar por consenso tanto el número de las personas a instituciones invitadas a comparecer directamente en las audiencias públicas, la Comisión Especial realizó semanalmente reuniones públicas preparatorias. En total se expusieron noventa ponencias, de las cuales cuarenta y ocho correspondieron a representantes de partidos políticos y cuarenta y tres a invitados especiales. Asimismo, como respuesta a la convocatoria, se recibieron cuarenta y tres trabajos remitidos por ciudadanos, así como por diversas asociaciones políticas e instituciones académicas”.³³

³² Diario Oficial de la Federación, 13 de enero de 1989.

³³ Consulta sobre Reforma Electoral: Informe 1989; Comisión Federal Electoral, México, 1989, p. 596.

Después de las sesiones que conformaron la Consulta Pública sobre Reforma Electoral, el 27 de junio de 1989, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión emitió el decreto por el cual se convocó al período extraordinario de sesiones para ocuparse de las iniciativas de reformas constitucionales que se derivaron de las propuestas realizadas por los partidos políticos en el curso de la Consulta.

En la sesión de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del 5 de septiembre de 1989, fue aprobada la clasificación y selección de iniciativas que realizó la subcomisión conforme al siguiente temario:

- I. Organismos Electorales
- II. Calificación y contencioso electoral
- III. Derechos políticos y responsabilidades
- IV. Integración y funcionamiento de la Cámara de Diputados
- V. Integración y funcionamiento de la Cámara de Senadores
- VI. Partidos políticos
- VII. Distrito Federal o Estado de Anáhuac

El desarrollo de las liberaciones sostenidas en el seno de la Subcomisión llevó a precisar los aspectos básicos para una reforma electoral, los que permitieron concluir en diversas iniciativas de reformas constitucionales que el Constituyente Permanente concretara mediante el decreto del 6 de abril de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación que reformó y adicionó siete artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a las bases que regularían la integración de la Cámara de Diputados, el régimen de partidos políticos y el sistema electoral en nuestro país.

Los cambios efectuados se concretaron de la siguiente forma:

a) Artículo 5º Constitucional

Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes.

b) Artículo 35 Constitucional

Fue modificado en su fracción III, la cual a la letra dice:

III. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país;

Como se aprecia el cambio no fue sustancial en cuanto a la claridad de los procesos electorales, pero si se protege el Estado de nuevas manifestaciones “no pacíficas” como las que amenazaron con producirse después de las elecciones presidenciales de julio de 1988.

c) Artículo 36 Constitucional

La fracción I se adicionó con un párrafo en el que se plantea que corresponde tanto al Estado como a los ciudadanos, en términos que establezca la ley, la organización y funcionamiento del Registro Nacional de Ciudadanos.

d) Artículo 41 Constitucional

Se le adicionaron siete párrafos en los que se destaca que la organización de las elecciones es una función del Estado que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión con la participación de los partidos políticos y de los

ciudadanos, función que se realiza a través de un órgano público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. El organismo público es la autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; debe contar en su estructura con órganos de dirección, ejecución y técnicos.

Se ordenó el establecimiento de un sistema de medios de impugnación, la creación de un tribunal autónomo, dotado de plena jurisdicción, encargado de velar por el cumplimiento del principio de legalidad. Contra sus resoluciones no procedería recurso ni juicio alguno, salvo aquellos que se dicten con posterioridad a la jornada electoral que podrán ser revisadas por los colegios electorales.

e) Artículo 54 Constitucional

Este artículo fue prácticamente derogado y sustituido por un nuevo texto, el cual contempla la elección de 200 diputados por el principio de representación proporcional.

f) Artículo 60 Constitucional

De la misma forma que en el artículo 54, el 60 fue cambiado en su redacción totalmente, aunque en esencia establece exactamente lo mismo, exceptuando en lo que respecta al número de miembros del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, ya que la reforma estableció que éste se integraría con cien presuntos diputados, sesenta electos en distritos uninominales designados por el partido que hubiera recibido mayor número de constancias de mayoría en la Comisión Federal Electoral y cuarenta electos en circunscripciones plurinominales, designados por los partidos políticos, en forma proporcional al porcentaje de votación reconocido por la Comisión Federal Electoral, es decir, lo que junto con el artículo 54 Constitucional, la

oposición llamó “el candado de seguridad” o “cláusula de gobernabilidad”.

g) Artículo 73 Constitucional

Sus modificaciones se concentraron en la fracción VI, base tercera, en lo concerniente a la elección de los veintiséis representantes a la Asamblea del Distrito Federal por el principio de representación proporcional.

Se concluye entonces que esta modificación tenía como objetivo principal, establecer la normatividad para la formación de la Asamblea de Representantes del D.F., en cuanto al registro de candidatos, representación proporcional y el aspecto contencioso electoral.

h) Transitorio

En el Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990, se derogan también los artículos transitorios constitucionales 17, 18 y 19.

La causa fue que los tres artículos transitorios fueron incluidos en la Constitución con la finalidad de establecer las bases por las que se regiría la duración del período correspondiente a la LIV Legislatura del Congreso de la Unión.

En el caso de los diputados, éste se iniciaría el 1º de septiembre de 1988 y concluiría el 31 de octubre de 1991.

Para los senadores el decreto incluía las Legislaturas LIV y LV, la primera tendría una vigencia de 3 años, del 1º de septiembre de 1988 al 31 de octubre de

1991, en tanto que la LV comprendería los 6 años que estipula la Constitución, del 1º de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1994.

El cambio, en el caso de los diputados, suponía sólo la ampliación de sus funciones por 31 días más, puesto que la fecha que se establecía para el inicio de labores del Congreso era, antes del decreto, el 1º de septiembre.

En lo que respecta al Senado se sustituyó el sistema de elección total de sus integrantes cada seis años con el de renovación por mitad a cada tres años. Se argumentaba que de esta forma se mantenía la tradición legislativa mediante la permanencia en su función de la mitad de los senadores, garantizando así la continuidad de los trabajos legislativos y mayor presencia del Senado en la vida política del país.

1.3.2 ESTUDIO ANALÍTICO

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 consta de ocho libros:

Libro I. Integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Libro II. Los Partidos Políticos.

Libro III. El Instituto Federal Electoral

Libro IV. Los procedimientos especiales de las Direcciones Ejecutivas.

Libro V. El Proceso Electoral.

Libro VI. El Tribunal Federal Electoral.

Libro. VII. Las Nulidades, el Sistema de Medios de Impugnación y las Sanciones.

Libro VIII. La elección e integración de la Asamblea de Representantes del D.F.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece, dentro de sus innovaciones, la creación de un organismo autónomo -Instituto Federal Electoral- que será el encargado de organizar las elecciones. Este organismo tiene como sus principales fines, y de ahí la conformación de sus estructura, la integración del Registro Federal de Electores, es decir establecimiento de un nuevo padrón electoral y la subsecuente credencialización, que ahora debería incluir firma del elector, huella digital y fotografía. Otra de sus principales funciones fue la creación de un Servicio Profesional Electoral, que se basa en el reclutamiento, capacitación y ejercicio de, y para la función electoral; así se propone que el Instituto y sus funcionarios actúen como institución independiente, para que así pueda garantizarse la profesionalización e imparcialidad de los procesos electorales. Cabe destacar también la creación de un área dentro del Instituto que se encarga directamente de la insaculación, capacitación y selección de todos aquellos ciudadanos que fungirán como funcionarios de casilla (en el año de elecciones federales), y que además tenía a su cargo la celebración de convenios con autoridades educativas de investigación en todo el país para que, conjuntamente con los órganos locales y distritales, pudiera promoverse en todo tiempo la ampliación de la cultura política en el país.

Dentro de este mismo ámbito, resalta la creación de un nuevo órgano electoral que sustituye a la antigua Comisión Federal Electoral: el Consejo General, el cual estaba integrado por el Secretario de Gobernación, dos diputados, dos senadores

(Uno representando a la mayoría y otro a la primera minoría), 6 consejeros magistrados, un representante de cada partido político que hubiese obtenido entre el 1.5% y el 10% de la votación nacional, otro por el partido que obtuviera entre el 10 y el 20%, y otro más si alcanzaba entre el 20 y 50%, y un representante con voz pero sin voto para cada partido que hubiera obtenido registro condicionado.

Respecto a la cláusula de gobernabilidad que como se mencionó anteriormente, fue ampliada respecto a su antecesora, se determina que al partido que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y al menos el 35% de la votación nacional, se le asignará un número suficiente de curules hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, aparte de otros dos diputados por cada punto porcentual por encima de ese porcentaje, lo cual claramente deriva en una situación de sobre-representación del partido mayoritario.

Se crea, además, el Tribunal Federal Electoral, que contaría ahora con Salas Regionales y jueces instructores que pueden auxiliar a los magistrados, y cuyas resoluciones son de pleno derecho y deben ser acatadas por los órganos correspondientes. A pesar de esto, aparece de nuevo el fenómeno de la autocalificación por medio de los Colegios Electorales, que si bien están obligados a tomar en cuenta los dictámenes del Tribunal, y para modificar los mismos deberán contar con el voto de 2/3 partes de los miembros presentes, se conserva el tan debatido principio de ser juez y parte en una elección.

Uno de los temas más interesantes que se tocan en esta nueva legislación es la fórmula para la asignación de los diputados plurinominales, los cuales se repartirían por el principio de la “primera proporcionalidad, en el cual los partidos

pequeños que obtengan un poco más del 1.5% de la votación nacional tendrán unos cuantos diputados más de los que les correspondería según su porcentaje de votos.

Respecto a los partidos políticos y la forma en que pueden participar, se puede resaltar que desaparecen las figuras de las asociaciones políticas y de las candidaturas comunes, como una consecuencia lógica a la situación que se presentó en las elecciones de 1988. En el mismo sentido, aumentaron los requisitos para formar coaliciones.

Por otro lado, vuelve a encontrarse el registro condicionado, que podrán obtener los partidos políticos que cumplan con los requerimientos señalados por el COFIPE. En lo que toca a las prerrogativas, tanto en los tiempos oficiales en medios de comunicación masiva como en el financiamiento, encontramos estos aspectos mucho más claramente definidos que anteriormente, aunque no se amplían sus alcances de manera significativa.

En el aspecto técnico, es importante resaltar el hecho de que se da una gran importancia a los materiales electorales que se usarán el día de la jornada electoral, ya que se especifica que las urnas deben ser transparentes, y se amplían las características que debe tener la credencial para votar. Al igual que el COFEL, se acortan los plazos para la entrega de los paquetes electorales, y se determina que se podrán conocer los resultados preliminares al momento en que los paquetes sean entregados en los Consejos Distritales.

1.3.3 EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y LOS DELITOS ELECTORALES

En materia de lo contencioso electoral, es importante resaltar que dentro del COFIPE se introduce un apartado sobre delitos electorales, en el artículo segundo transitorio que da lugar a la inclusión, en el Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, actualmente conocido como Código Penal Federal, del título vigésimo cuarto.

Así, se establecen los delitos que pueden cometer así como las penas que en cada caso se pueden imponer a:

1. Los ciudadanos.
2. Los funcionarios electorales.
3. Los funcionarios partidistas.
4. Los servidores públicos, los diputados y senadores.

Por la comisión de cualquiera de los delitos electorales previstos, además de la pena pecuniaria y de privación de la libertad establecida para cada uno de ellos, se podrá imponer la suspensión de derechos políticos de uno a cinco años, lo que implica, entre otros aspectos relevantes, que no se pueda votar ni ser votado durante el tiempo de la sanción.

Las autoridades competentes para conocer y resolver sobre los delitos son las del Poder Judicial Federal, conforme a su estructuración por ámbito territorial de competencia.

1.4 REFORMA DE 1996

Durante el segundo semestre de 1996 se logró concretar un renovado esfuerzo de revisión, actualización y perfeccionamiento de la normatividad que regula los procesos electorales en México, el cual comprendió importantes cambios e innovaciones tanto a nivel del ordenamiento constitucional como de la legislación reglamentaria en materia electoral: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dentro de los principales cambios e innovaciones que comprendió este importante proceso de reforma, destacan los relativos a la composición de los órganos de representación nacional, el fortalecimiento de un régimen de partidos cada vez más competitivo; la garantía de condiciones de mayor equidad en la contienda electoral; la consolidación de los atributos de independencia y autonomía del organismo depositario de la autoridad electoral, así como trascendentes innovaciones en el ámbito de la justicia electoral y los regímenes electorales a nivel local.

I. INTEGRACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO DE LA UNIÓN

1. CÁMARA DE DIPUTADOS

- **Fijación del límite máximo de representación de la primera fuerza electoral en 300 diputados electos por ambos principios.**

A diferencia de la legislación anterior, el límite máximo de representación de la primera fuerza electoral en la conformación de la Cámara es ahora de 300 diputados

electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), es decir, un 60% de los 500 escaños que la conforman.

Cabe recordar que de acuerdo con las disposiciones precedentes, si el partido político con mayor fuerza electoral obtenía más del 60% de la votación emitida a nivel nacional, podía contar hasta con 315 diputados electos por ambos principios, pero si obtenía el 60% o menos de la votación nacional, el límite máximo de representación se fijaba en 300 diputados.

- **Fijación de un nivel máximo de sobre representación de ocho puntos en la relación votos-escaños para todo partido político.**

Como complemento a la fijación de un límite máximo de representación de la primera fuerza electoral, y en respuesta a la demanda de procurar la mayor proporcionalidad posible en la relación entre votos y escaños, por vez primera se ha adoptado una disposición orientada expresamente a fijar un límite a la eventual sobre representación de las fuerzas políticas en la conformación de la Cámara de Diputados.

De ahí que, como regla general, ningún partido político podrá contar con un número total de diputados electos por ambos principios que represente más de ocho puntos respecto a su porcentaje de votación nacional, es decir, se restringe a un máximo de 8% la diferencia que se puede establecer en la relación votos-escaños para cualquier partido político.

La única salvedad que la ley prevé a la aplicación de esta regla, es que un partido político obtenga, por sus triunfos en la elección de los 300 diputados de mayoría relativa, un porcentaje del total de curules de la Cámara superior a la suma de su votación más el 8%.

- **Incremento del umbral de votación requerido para que un partido político participe en la asignación de escaños de representación proporcional.**

Se incrementó de 1.5 a 2% el porcentaje de votación requerido para que un partido político adquiriera el derecho de participar en la asignación de los 200 escaños de representación proporcional.

2. CÁMARA DE SENADORES

- **Incorporación del principio de representación proporcional para integrar la Cámara de Senadores.**

Con el propósito de mejorar la fórmula de representación partidista en la integración del Senado, se incorporó el principio de representación proporcional para elegir a 32 de sus 128 integrantes.

Ahora se elegirán sólo tres senadores por igual en cada una de las 32 entidades federativas: dos por el principio de mayoría relativa y el tercero será asignado a la primera minoría; en tanto que los 32 restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en

una sola circunscripción plurinominal nacional.

De manera consecuente con la disposición incorporada a tal efecto en la integración de la Cámara de Diputados, el umbral de votación requerido para que un partido político tenga derecho a participar en la asignación de escaños senatoriales de representación proporcional, se fijó también en el 2% de la votación emitida a nivel nacional.

II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS

1. PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

Establecimiento de un procedimiento único para que una organización política obtenga el registro como partido político nacional.

Se suprime la modalidad de registro condicionado que anteriormente contemplaba la ley para que una organización política obtuviera el reconocimiento requerido para participar en las elecciones federales, estableciéndose como único procedimiento el del registro definitivo.

Consecuentemente, la denominación "partido político nacional" se reserva todas las organizaciones políticas que obtengan su registro como tal y desaparece el régimen diferenciado de derechos y prerrogativas entre partidos con registro definitivo y condicionado.

- **Flexibilización de los requisitos para la obtención del registro como partido político nacional.**

En lugar del mínimo de 65 mil afiliados a nivel nacional que se exigía con anterioridad, ahora se exige contar con tres mil afiliados en por lo menos 10 de las 32 entidades federativas, o bien con 300 en por lo menos 100 de los 300 distritos electorales uninominales; aunque se puntualice que, en ningún caso, el total puede ser inferior al 0.13% del Padrón Electoral utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud.

- **Incremento del porcentaje requerido para que un partido político nacional conserve su registro.**

En todo caso, se fija en un mínimo del 2% el porcentaje de votación requerido en cualquiera de las elecciones federales (diputados, senadores o Presidente) para que un partido político nacional conserve su registro.

2. AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES

- **Reconocimiento de la figura de agrupaciones políticas nacionales.**

Con objeto de ampliar los cauces de participación y representación política ciudadanas y como complemento del sistema de partidos políticos, se reconoce la figura de las agrupaciones políticas nacionales como formas de asociación que coadyuven al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

Las agrupaciones políticas nacionales sólo pueden participar en procesos electorales federales mediante la suscripción y registro ante la autoridad electoral de acuerdos de participación con un partido político. Bajo ninguna circunstancia pueden

utilizar la denominación de "partido" o "partido político", ni participar en procesos electorales mediante coaliciones.

Deben presentar una solicitud de registro ante el Instituto Federal Electoral, para lo cual, además de disponer de documentos básicos y de una denominación distinta a cualquier otra agrupación o partido, deben acreditar que cuentan con un mínimo de siete mil asociados en el país, un órgano directivo de carácter nacional y delegaciones en por lo menos 10 entidades federativas.

En caso de obtener su registro, disponen de un régimen fiscal especial así como de financiamiento público para apoyar sus actividades de educación y capacitación política e investigación socio-económica y política.

III. CONDICIONES DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA POLÍTICO-ELECTORAL

1. ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

- **Garantías de mayor equidad en el acceso gratuito a la radio y la televisión durante periodos electorales.**

Se establece un conjunto más equitativo y preciso de disposiciones para regular el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión en periodos electorales.

Independientemente de los 15 minutos mensuales de que disponen de manera permanente, los tiempos gratuitos y adicionales de transmisiones a que

tienen derecho los partidos políticos durante los periodos electorales se distribuirán en un 30% de forma igualitaria y en un 70% en forma proporcional a su fuerza electoral. Anteriormente la ley disponía que los tiempos adicionales de transmisiones se asignaran de manera proporcional a su fuerza electoral.

Los tiempos adicionales no sólo comprenden la asignación de hasta 250 horas de transmisión en radio y 200 en televisión en el proceso electoral en que se elija al Presidente (que se reducen a la mitad en elecciones estrictamente legislativas), sino además la adquisición mensual por parte del Instituto Federal Electoral de hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión, con una duración de 20 segundos cada uno.

- **Realización de monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas en los espacios noticiosos.**

Se faculta a la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral para realizar monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos, para informar al Consejo General.

- **Reconocimiento del derecho de aclaración informativa.**

Se reconoce que los partidos políticos, candidatos y coaliciones podrán ejercer el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación durante las campañas electorales cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales.

2. RÉGIMEN FINANCIERO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- **Prevalencia del financiamiento público sobre otros tipos de financiamiento.**

Se prescribe a nivel constitucional que el financiamiento público debe prevalecer sobre otros tipos de financiamientos partidistas permitidos y regulados por la ley.

- **Redefinición de las modalidades de financiamiento público.**

El financiamiento público queda comprendido bajo tres modalidades:

1. Sostenimiento de actividades ordinarias permanentes: el 30% se asigna en forma igualitaria y el 70% de acuerdo con el porcentaje de votación de los partidos representados en el Congreso.
2. Gastos de campaña: el año de la elección, a cada partido se le otorga un monto equivalente al recibido para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.
3. Actividades específicas como entidades de interés público: el Consejo General no podrá acordar apoyos en cantidad mayor al 75% anual, de los gastos comprobados por cada partido en el año inmediato anterior por las actividades de educación y capacitación política; investigación socio-económica y política y; tareas editoriales.

- **Prohibición de aportaciones anónimas.**

Se dispone que los partidos políticos no podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

- **Nuevos límites al financiamiento de simpatizantes.**

En relación con el financiamiento realizado en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales con residencia en el país (simpatizantes), se dispone que ningún partido podrá recibir aportaciones anuales en dinero por este concepto por una cantidad superior al 10% del total de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes otorgado a todos los partidos políticos en el año que corresponda. Asimismo, las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrá un límite anual equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a todos los partidos políticos en el año que corresponda.

- **Mayor fiscalización del manejo de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas.**

Se le confieren importantes atribuciones a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General para fiscalizar el manejo de tales recursos, así como para la recepción, revisión y dictamen de los informes que deben rendir.

Entre tales atribuciones se incluyen la de ordenar, en los términos que acuerde el Consejo General, la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos y las agrupaciones políticas; la de ordenar visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes, y la de presentar al Consejo General los dictámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones.

3. TOPES A GASTOS DE CAMPAÑA

- **Modificación de las reglas para que el Consejo General determine los topes de los gastos de campaña.**

Se transfiere al Consejo General del Instituto Federal Electoral la atribución de acordar y aprobar los topes de gastos de campaña que deben aplicarse a todas las elecciones federales.

De igual manera, se modifican de manera significativa y se estipulan de manera más clara y precisa las reglas que debe observar el Consejo General para determinar los topes de gastos en las elecciones de Presidente, senadores y diputados.

IV. INTEGRACIÓN Y ATRIBUCIONES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

1. ÓRGANOS CENTRALES DE DIRECCIÓN

- **Exclusión de toda participación y representación del Poder Ejecutivo.**

Con el propósito de afirmar la autonomía e independencia del organismo público depositario de la autoridad electoral, se suprimió toda participación y representación del Poder Ejecutivo en la conformación del Instituto Federal Electoral. Anteriormente, el Secretario de Gobernación, en su calidad de Consejero del Poder Ejecutivo, presidía el Consejo General.

A este cambio se le conoce como ciudadanización y con el mismo se busca una autonomía plena del IFE y sobre todo de la organización en las elecciones.

- **Creación de las figuras de la Presidencia del Consejo General y de la Secretaría Ejecutiva.**

La Presidencia del Consejo General es detentada por un Consejero Presidente, electo para un periodo de siete años, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los propios grupos parlamentarios ahí representados.

El Presidente del Consejo General asume algunas de las atribuciones que anteriormente le correspondían al Director General (figura suprimida), entre las que destacan la de proponer al propio Consejo el nombramiento del Secretario Ejecutivo y los Directores Ejecutivos; presidir la Junta General Ejecutiva y ordenar, previo acuerdo del Consejo General, la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de los comicios.

El Secretario Ejecutivo es electo por las dos terceras partes de los miembros del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente.

Son funciones del Secretario Ejecutivo coordinar la Junta General Ejecutiva, conducir la administración y supervisar el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, y representar legalmente a la institución, entre otras.

- **Nueva fórmula para la integración del Consejo General.**

Se reduce a nueve el número de Consejeros con derecho a voz y voto: el Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales, figura que sustituye a la de Consejeros Ciudadanos. Al igual que el Presidente del Consejo General, los ocho Consejeros Electorales son electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los propios grupos parlamentarios. Duran en el cargo siete años y pueden ser reelectos.

Por otra parte, además de suprimirse la figura del Consejero del Poder Ejecutivo, los Consejeros del Poder Legislativo pierden su derecho al voto, pero además cada partido político con representación en el Congreso (grupo parlamentario) tiene derecho a proponer a un Consejero por igual.

Los partidos políticos nacionales mantienen su derecho de acreditar un representante por igual, con voz pero sin voto. El Secretario Ejecutivo del Instituto también concurre en la integración del Consejo General, con voz pero sin voto.

- **Ampliación y redefinición de las atribuciones del Consejo General.**

En la medida en que el nuevo esquema y funcionamiento del IFE ha

procurado fortalecer las funciones de control y supervisión de los órganos de dirección, y de manera consecuente con la incorporación de algunas innovaciones o la legislación, se ha ampliado y redefinido la esfera de atribuciones del Consejo General en su calidad de máximo órgano de deliberación y decisión del Instituto.

Entre las innovaciones o adecuaciones incorporadas se pueden mencionar: designar a los Consejeros Presidentes de los Consejos Locales y Distritales; resolver sobre el otorgamiento y pérdida del registro de las agrupaciones políticas, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen con los partidos políticos, y fijar las políticas y programas generales del Instituto.

- **Creación de Comisiones Permanentes del Consejo General.**

Independientemente de que el Consejo General está facultado para integrar las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, la ley dispone la creación de cinco Comisiones Permanentes que se integrarán exclusivamente por Consejeros Electorales y cuyo propósito es el de supervisar y apoyar las actividades sustantivas en materia de:

Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión.

Organización Electoral.

Servicio Profesional Electoral.

Capacitación Electoral y Educación Cívica.

En la Sesión Ordinaria del Consejo General, efectuada el 22 de noviembre de

1996, se anunció la integración de otras dos comisiones:

Registro Federal de Electores

Administración

2. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

- **Ajustes en la integración y atribuciones de los Consejos Locales.**

Los Consejos Locales experimentan cambios en su integración, que resultan consecuentes con los introducidos en la integración del Consejo General. Ahora se integran por sólo siete miembros con derecho a voz y voto: un Consejero Presidente designado por el Consejo General, quien fungirá como Vocal Ejecutivo de la Junta respectiva y seis Consejeros Electorales designados por mayoría absoluta del Consejo General.

Entre los ajustes que experimenta su catálogo de atribuciones, se puede mencionar la adición de las siguientes: efectuar el cómputo de la elección de Senadores por el principio de representación proporcional a nivel de entidad federativa, y nombrar las comisiones de Consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

- **Ajustes en la integración de los Consejos Distritales.**

La integración de los Consejos Distritales se replantea en la misma forma y términos que la de los Consejos Locales, es decir, se conforman ahora con sólo siete

miembros con derecho a voz y voto: un Consejero Presidente designado por el Consejo General, quien también funge como vocal ejecutivo de la junta respectiva, y seis Consejeros Electorales designados por mayoría absoluta del Consejo Local.

V. COALICIONES PARA LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS COMUNES

- **Extensión del derecho de formar coaliciones a las elecciones de senadores de representación proporcional.**

De manera consecuente con la creación de la figura de senadores electos por el principio de representación proporcional, se hace extensivo a la elección correspondiente el derecho de los partidos políticos a formar coaliciones para postular candidatos comunes.

- **Mayor precisión en el rango de las coaliciones parciales.**

Las coaliciones para las elecciones de Diputados y Senadores por el principio de mayoría relativa no tendrán efectos extensivos a otros cargos en disputa cuando se den en los siguientes términos:

Para la elección de Senadores se deben registrar un mínimo de seis y un máximo de 25 fórmulas de candidatos, pero invariablemente se deben incluir las dos correspondientes a cada entidad federativa (en cada entidad se eligen dos senadores de mayoría).

Para la elección de Diputados se deben registrar un mínimo de 33 y un máximo de 100 fórmulas de candidaturas comunes.

VI. JUSTICIA ELECTORAL

- **Reconocimiento de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral.**

Se consagra la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, referida única y exclusivamente a las leyes electorales expedidas a nivel federal y local, reconociéndose a los partidos políticos como los únicos sujetos facultados para promoverlas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sólo los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral pueden plantear la no conformidad de las leyes electorales federales con la Constitución; en tanto que los partidos políticos con registro estatal sólo lo pueden hacer en contra de las leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado que les otorgó el registro.

Además, se dispone que las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que se inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y que durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

- **Protección constitucional de los derechos políticos de los ciudadanos.**

Se incluye en el ordenamiento constitucional que el sistema de medios de impugnación establecido para asegurar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.

- **Revisión constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales estatales.**

Se establece la revisión constitucional, por parte del Tribunal Electoral, de los actos y resoluciones, firmes y definitivos, de las autoridades competentes en las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o para resolver las controversias que surjan durante su desarrollo.

El Tribunal Electoral está facultado para resolver de forma definitiva e inatacable tales impugnaciones, cuando puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o para el resultado final de las elecciones.

Esta vía procederá únicamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

- **Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.**

El Tribunal Electoral con jurisdicción federal (anteriormente Tribunal Federal Electoral) pasa a formar parte del Poder Judicial de la Federación como un órgano especializado y se le define como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad, que se reservan expresa y exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Además de asumir las atribuciones de que disponía el Tribunal Federal Electoral, que ahora son distinguidas y puntualizadas con mayor precisión, el Tribunal Electoral también adquiere la competencia para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones de actos o resoluciones finales de autoridades electorales locales, así como las de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos.

- **Readscripción de la facultad de calificar la elección presidencial.**

La atribución de calificar la elección presidencial que le correspondía al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, se transfiere al Tribunal Electoral.

Consecuentemente, le corresponde al Tribunal Electoral resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se presenten sobre la elección presidencial, las cuales son resueltas invariablemente como única instancia por la Sala Superior.

Así mismo le corresponde expedir la constancia de mayoría al candidato que haya resultado ganador en la elección presidencial.

VII. REGÍMENES ELECTORALES LOCALES

- **Prescripción para que las constituciones y leyes de los estados incorporen principios y garantías fundamentales en materia electoral.**

En concordancia con los cambios constitucionales que afectan a las elecciones a nivel federal, para un sistema más democrático, pero sobre todo, transparente, se encuentra que también, se ordena que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garanticen un conjunto de principios y condiciones que resulten consecuentes con los prescritos en el régimen electoral a nivel federal. Entre ellos se incluyen los siguientes:

1. Autonomía e independencia de las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y la resolución de controversias en la materia.
2. Financiamiento público equitativo para los partidos políticos.
3. Condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.
4. Fijación de criterios para determinar límites a los gastos de los partidos políticos en las campañas electorales.
5. Tipificación de delitos y faltas electorales, así como de las sanciones aplicables.

VIII. RÉGIMEN POLÍTICO-ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

- **Conversión de la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa.**

La Asamblea de Representantes, en su calidad de órgano legislativo del Distrito Federal, se convierte en Asamblea Legislativa y sus miembros se denominan ahora Diputados.

La Asamblea Legislativa asume nuevas atribuciones, entre las que destacan las siguientes: examinar, discutir y aprobar la ley de ingresos del D.F.; nombrar a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno, en caso de falta absoluta; y expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el D.F.

Elección popular del Jefe de Gobierno del D.F.

Se dispone que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sea electo por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de seis años. Anteriormente era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Entre las nuevas atribuciones que tendrá a su cargo el Jefe de Gobierno del D.F. figuran la de presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa; la facultad de iniciativa exclusiva respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y la de ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública.

1.4.1 EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Una característica singular de la democracia en México durante la última década ha sido la evolución de sus instituciones políticas y de los ordenamientos legales que regulan los procesos electorales.

Como producto de la reforma constitucional de 1996, el Tribunal Electoral fue incorporado a la esfera del Poder Judicial de la Federación, dándose con ello la pauta a una serie de modificaciones en el esquema contencioso electoral federal mexicano, manifestado en la reforma legal del mismo año. A esta Institución se le dotó de nuevas atribuciones, se fortaleció su estructura orgánica y capacidad resolutive y, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 Constitucional, se constituyó en máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

Entre los aspectos fundamentales de la reforma de 1996 se destaca la creación del Tribunal Federal Electoral, en lugar del anterior Tribunal de lo Contencioso Electoral, que fue definido en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, encargado de garantizar que los actos y resoluciones se sujetaran al principio de legalidad.

Después de celebrarse el proceso electoral federal de 1991, las diversas fuerzas políticas del país procedieron a revisar minuciosamente el marco constitucional y legal de los procesos electorales, para lo cual, los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, identificaron sus puntos de consenso y disenso a fin de concertar las reformas a la Constitución General que habrían de

aprobarse en septiembre de 1993. Posteriormente, el Congreso de la Unión modificó y adicionó diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esta reforma trajo consigo cambios importantes, entre los que se destacan, la desaparición de los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y, por consiguiente, la sustitución del sistema de autocalificación por el de heterocalificación, el cual quedó como atributo de los órganos del Instituto Federal Electoral, y se estableció que en caso de controversia, correspondería al Tribunal Federal Electoral la función de dar la resolución final sobre las elecciones de diputados, senadores y asambleístas. Asimismo, se creó la Sala de Segunda Instancia del Tribunal y fueron ampliadas las causales de nulidad de votación recibida en casilla, de elección de diputados y senadores.

Como resultado de la experiencia de los comicios federales de 1994, durante los años 1995 y 1996, se llevó a cabo una amplia consulta pública sobre reforma electoral y la concertación de los partidos políticos nacionales, a través de la cual se convocó a los ciudadanos, los propios partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales e instituciones académicas para que expresaran sus opiniones y propuestas en esta importante materia, tendientes a superar los problemas enfrentados y asimismo a perfeccionar métodos y procedimientos.

Estos trabajos concluyeron con la aprobación por consenso de las cuatro fracciones parlamentarias de los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, de las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habiéndose publicado el Decreto correspondiente en el

Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

La reforma comprendió la modificación y adición a distintos artículos de nuestra ley fundamental, dentro de la cual, sin desconocer la importancia de todas ellas, se destacan únicamente aquellas que se encuentran exclusiva y directamente vinculadas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual sustituyó al Tribunal Federal Electoral; entre las funciones que destacan se encuentran:

Fortalecimiento del sistema de medios de impugnación, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

Modificación del mecanismo a través del cual se lleva a cabo la calificación de la elección de Presidente de la República, correspondiendo ahora al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, realizar el cómputo, calificar y hacer la declaración de Presidente electo.

Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

Fortalecimiento de la estructura orgánica del Tribunal Electoral, con la creación de la Sala Superior, integrada por siete Magistrados Electorales y Salas Regionales en las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país, desapareciendo en consecuencia, las Salas Central y de Segunda Instancia.

Reconocimiento del Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Ratificación de la competencia del Tribunal Electoral, para resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, así como la de resolver los conflictos laborales que se presenten entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores y los que ocurran entre el Tribunal Electoral y quienes le prestan sus servicios.

Ampliación sustancial de la jurisdicción del Tribunal, al reconocerle competencia para resolver los juicios de revisión constitucional electoral, por actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que violen un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como para conocer de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que se promuevan por violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, y de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Modificación al sistema de elección de los Magistrados Electorales de las Salas Superior y Regionales, al establecerse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación los propondrá a la Cámara de Senadores; anteriormente correspondía al Poder Ejecutivo hacer las propuestas correspondientes a la Cámara de Diputados.

Otorgamiento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por primera vez en la historia política de nuestro país de competencia para conocer de acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral.

Atendiendo a la reforma constitucional a que se viene haciendo referencia, se realizó un número importante de modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, para adecuarlos a la nueva normativa, y se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, habiéndose publicado el Decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de noviembre de 1996.

En consecuencia, el Tribunal Electoral es la máxima autoridad en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Es última instancia en la calificación de las elecciones de diputados, senadores y asambleístas del Distrito Federal que conoce y resuelve aquellas impugnaciones que con motivo de la elección presidencial se interponen, realiza el cómputo final y formula, en forma definitiva e inatacable, tanto la declaración de validez de la elección; como declaración de Presidente electo.

1.4.2 LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA FISCALÍA ESPECIAL SOBRE DELITOS ELECTORALES

De acuerdo con el Capítulo IV del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República corresponde a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales conocer de los delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos previstos en el Título Vigésimo cuarto del Libro Segundo del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y

para toda la República en Materia de Fuero Federal, y tendrá las facultades siguientes:

- I. Ejercer las atribuciones que en materia de investigación y persecución de los delitos, de su exclusiva competencia, le confieren al Ministerio Público de la Federación los artículos: 8º y 13 de la Ley Orgánica.
- II. Determinar la reserva o el no ejercicio de la acción penal. En este caso deberá notificarse al ofendido de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
- III. Presentar los pedimentos de sobreseimiento y las conclusiones que procedan;
- IV. Interponer los recursos pertinentes;
- V. Intervenir en los juicios de amparo o cualesquiera otros procedimientos relacionados con las averiguaciones o los procesos respectivos;
- VI. Ordenar la detención y, en su caso, la retención de los probables responsables en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
- VII. Las demás que señalen las leyes, y otros ordenamientos normativos.

Al frente de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales habrá un Fiscal, que será nombrado por el Ejecutivo Federal, quien actuará con plena autonomía técnica y tendrá las siguientes facultades:

- I. Atender el despacho de los asuntos competencia de la Fiscalía;
- II. Determinar la organización y funcionamiento de la Fiscalía y coordinar el desarrollo y cumplimiento de las funciones de las unidades que la integren, vigilando que se observen los ordenamientos legales y demás disposiciones aplicables;

- III. Establecer mecanismos de coordinación y de interrelación con otras áreas de la Procuraduría General de la República, para el óptimo cumplimiento de las funciones que le corresponden;
- IV. Nombrar y, en su caso, aprobar la contratación de los servidores públicos de la Fiscalía de conformidad con las disposiciones legales correspondientes;
- V. Expedir los acuerdos, circulares, manuales e instructivos necesarios para el debido cumplimiento de las funciones de la Fiscalía;
- VI. Recibir en acuerdo ordinario a los responsables de las unidades administrativas que conforman la Fiscalía y en acuerdo extraordinario a cualquier otro servidor público, así como conceder audiencia al público;
- VII. Informar al Procurador sobre los asuntos encomendados a la Fiscalía;
- VIII. Informar mensualmente al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la cantidad y naturaleza de las denuncias recibidas, el estado de las averiguaciones previas iniciadas, de las consignaciones efectuadas y de los procesos, en su caso,
- IX. Las demás que sean consecuencia natural de sus funciones y necesarias para el buen funcionamiento de la Fiscalía.

El Fiscal Especializado en Delitos Electorales, durante el periodo 1994-2000, Dr. Javier Patiño Camarena en su Informe presentado en el mes de enero de 2000³⁴ explica que en el proceso federal electoral la FEPADE viene a significarse por ser la subprocuraduría especializada de la Procuraduría General de la República, responsable de atender en forma institucional, profesional y especializada y con autonomía técnica todo cuanto se relaciona con los delitos electorales federales. Esta afirmación amerita dos comentarios: primero, en la estructura orgánica de la

³⁴ PATIÑO CAMARENA, E. Javier; *Informe de Actividades 1997-1999*. PGR-FEPADE, México: 2000.

Institución la Fiscalía tiene el carácter de Especializada y no de Especial, toda vez que es responsable de conocer, atender y perseguir la generalidad de delitos electorales federales y no algún delito electoral en lo particular; y segundo, la autonomía técnica significa que en su actuación está facultada para integrar y resolver todo cuanto se requiera en relación a las averiguaciones previas en materia penal electoral federal, así como para intervenir en los procesos penales y juicios de amparo de su competencia, procediendo con entera independencia de las unidades centrales de la Procuraduría General de la República.

En el desempeño de las responsabilidades encomendadas a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, en todo momento se ha tenido presente que la procuración de justicia en materia penal electoral tiene dos grandes vertientes, que dan lugar a la configuración de dos programas institucionales sustantivos: el primero consiste en conferir una atención institucional, profesional y especializada a todas y cada una de las denuncias presentadas con motivo de la probable comisión de delitos electorales federales; el segundo consiste en prevenir la comisión de conductas delictivas electorales federales, a través de la instrumentación de diversos tipos de acciones. Entre los dos programas institucionales existen vasos comunicantes y de influencia recíproca, ya que en concepto de la Fiscalía Especializada resulta evidente que la medida preventiva por excelencia en el combate frontal a la impunidad consiste en resolver cada una de las denuncias que se presenten con escrupuloso apego a la ley y en forma diligente, imparcial y eficiente.

Debe subrayarse que no se encontraron estadísticas del periodo 2000-2006, correspondientes a las labores realizadas por la FEPADE.

La actual encargada de la Subprocuraduría especializada, Arely Gómez González, en su informe 2006-2007, cita que “Las averiguaciones previas atendidas de diciembre de 2006 a agosto de 2007 se conforman de 718 radicadas, a las que se suman 198 reingresos y 394 que estaban en trámite al 30 de noviembre de 2006, lo anterior totaliza mil 310 averiguaciones previas atendidas, resolviéndose 550 y quedando en trámite 773. Los reingresos comprendieron las indagatorias devueltas por los juzgados y las de años anteriores que fueron reingresadas, en su mayoría para un cambio de situación jurídica por prescripción de la acción penal. El número de averiguaciones previas iniciadas durante el periodo del informe tuvo un crecimiento significativo a partir de 1 de mayo, periodo en el que comenzó la actividad electoral en las entidades federativas.”³⁵

1.4.3 LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

La Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de noviembre de 1996, amplió el número de medios de impugnación y con ello, la esfera de protección de la legalidad de los procesos electorales. Al mismo tiempo amplió las facultades del Tribunal en tres sentidos. En primer lugar, y bajo ciertas restricciones, puede conocer de la impugnación a las elecciones locales de las entidades federativas cuando los actos impugnados sean violatorios del texto de la Constitución mexicana.

En segundo término, puede decretar la nulidad de la votación emitida en la elección de presidente de la República y hacer el cómputo y la declaratoria de

³⁵ Informe de Labores 2006-2007. Procuraduría General de la República, México: 2008, p. 165.

presidente electo del candidato que resulte ganador.

Finalmente, podrá conocer de las demandas de los juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos.

Catálogo de los medios de impugnación en materia electoral

Éste comprende los siguientes:

- a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de los actos de la autoridad federal electoral.
- b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de la autoridad federal electoral.
- c) El juicio de inconformidad.
- d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales en los procesos electorales de las entidades federativas.
- e) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, y
- f) Finalmente, se regula el juicio para resolver los conflictos o diferencias entre el IFE y sus servidores, aunque en éste no se ventila propiamente un litigio electoral.

1.5 REFORMA DE 30 DE JUNIO DE 2005

Con la finalidad de proporcionar los mecanismos necesarios para que los mexicanos residentes en el extranjero pudieran ejercer su derecho al voto, el día 30 de junio de 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por medio del cual se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.³⁶

Se reforman los Artículos 1º, 9 y el Inciso c) del párrafo 1 del Artículo 250; y se adiciona un nuevo inciso al párrafo 1 del Artículo 250, para que el actual inciso d) pase a ser e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 1

1. Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los ciudadanos mexicanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero en la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

2. ...

Está por demás aclarar que la intención del legislador fue permitir que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero pudieran ejercer el derecho a votar, sin embargo, se omitió el derecho de los mismos a ser beneficiarios de ese voto, mediante su participación como candidatos, en el extranjero, a cualquier cargo de elección popular.

Artículo 9

³⁶ Véase: Diario Oficial de la Federación. México: jueves 30 de junio de 2005, Edición vespertina.

1. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo de los ciudadanos mexicanos.

...

Originalmente, el texto solamente citaba: “voto directo en toda la República”, al ampliarse la posibilidad del voto en el extranjero se sustituyó por: “ Voto directo de los ciudadanos mexicanos” sin importar el país de residencia o estancia.

Artículo 250.

1. ...

a) ...

b) ...

- c) Se sumarán los resultados obtenidos según los dos incisos anteriores;
- d) El cómputo distrital de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, será el resultado de sumar a los resultados obtenidos según el inciso anterior, los consignados en el acta distrital de cómputo de los votos emitidos en el extranjero, a que se refieren los Artículos 294 y 295 de este Código. El resultado así obtenido se asentará en el acta correspondiente a esta elección, y
- e) Se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo y los incidentes que ocurrieren durante la misma.

...

De la misma forma se incluye en el escrutinio los votos del extranjero, tal como lo cita el artículo 250.

Además, se reforma la denominación del Libro Sexto y se le adicionan los Artículos 273 al 300 todos relativos al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

LIBRO SEXTO DEL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO. TÍTULO ÚNICO.

Los artículos 273 a 300 inclusive establecen las bases para la emisión del voto en el extranjero, así como los mecanismos para su recepción y escrutinio.

El día lunes 24 de abril de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la última reforma al COFIPE,³⁷ aunque irrelevante, puesto que se decreta en el día anterior y en el de la votación la llamada “ley seca”, se menciona a continuación

Artículo 239.

1...

2. El día de la elección y el precedente, a juicio de las autoridades competentes y de acuerdo a la normatividad que exista en cada entidad federativa, se ordenará, cuando sea indispensable para preservar el orden de la jornada, el cierre de los establecimientos que expendan bebidas embriagantes.

3...

La H. Cámara de Senadores considera que las últimas reformas (2007-2008) contribuyen a mejorar la democracia, en México, puesto que en ellas:

- Se limita la Influencia del dinero en las Campañas Políticas y en las elecciones;
- Da un nuevo rumbo a la relación entre los medios de comunicación concesionados, partidos políticos y candidatos;
- Se ensanchan los alcances de la libertad de expresión y del derecho a la

³⁷ Diario Oficial de la Federación. México: lunes 24 de abril de 2006.

información;

- Se escalonan los nombramientos de los consejeros del IFE;
- Se establece que, durante los procesos electorales, los partidos políticos, sus precandidatos y candidatos tendrán acceso a la radio y la televisión a través de los tiempos oficiales (tiempos de estado y tiempos fiscales) ;
- Se limita la influencia del dinero en el resultado de las elecciones (los partidos destinaban el 60% de sus recursos a comprar espacios en radio y televisión), se establece una nueva relación entre la radio y la televisión y los partidos y candidatos;
- Entre 2008 y 2012 se ahorrarán más de 3,500 millones de pesos;
- Se prohíben las campañas y mensajes que denigren instituciones, partidos políticos, candidatos o personas;
- Se prohíbe que la propaganda de los poderes públicos de los tres órdenes de gobierno promuevan la imagen, la voz o los nombres de servidores públicos;
- Se eliminan dudas sobre el origen y el destino del dinero de los partidos y candidatos. Se fortalecen las facultades de fiscalización del IFE sobre las finanzas de los partidos;
- Se crea la contraloría general del IFE, cuyo titular será designado por la Cámara de Diputados a propuesta de las universidades públicas.
- Se rompen los secretos bancario, fiduciario y fiscal de los partidos políticos;
- Se pone fin a las campañas adelantadas;
- Se disminuye la duración de las campañas electorales (90 días cuando se elija al Presidente de la República y 60 días cuando sólo se elijan diputados federales) ; y

- Se establece que todas las elecciones estatales, municipales y delegacionales que se celebren en las entidades federativas cada año, ocurran en la misma fecha.³⁸

³⁸ Véase: <http://www.senado.gob.mx/reformaelectoral/>; [Consulta: 31 de enero de 2008].

CAPÍTULO II

IMPORTANCIA DE LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS CONSTITUCIONALES

No puede concebirse la función administrativa, sin una organización que la actualice.

Si bien la parte relativa a la organización del Estado no es una cuestión específica del derecho administrativo, es en él en donde su planteamiento alcanza un desarrollo más complejo.

El Estado contemporáneo asume un número creciente de tareas antiguamente reservadas a los particulares. A la decisión política que funda tal incorporación, le sigue su reconocimiento jurídico y luego, invariablemente, la adecuación del aparato administrativo para llevar a cabo en esta esfera los nuevos propósitos de la actividad estatal.

Una tendencia generalizada —a la que México no escapa— puede observarse claramente: la complejidad de la organización administrativa —derivada de la multiplicación de sus fines— ha hecho que en el derecho positivo la organización pierda su carácter instrumental y se vuelva una cuestión esencial.³⁹

El tema de la organización descuella últimamente aún antes que el de la ejecución, y adquiere naturaleza jurídica, porque por necesidad se desenvuelve a

³⁹ Cfr. CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. Derecho Administrativo. UNAM, México: 2000, p.12.

través de normas.

“Hablar de la organización administrativa es mencionar un objeto jurídico, reglado jurídicamente, realizando fines jurídicos aunque tengan proyecciones sociales”.⁴⁰

El derecho es, por exigencia lógica, la forma de la organización administrativa: ante la heterogeneidad funcional, la norma reparte el trabajo como principio de congruencia, unidad y eficacia; garantiza a los administrados las condiciones y términos de la acción administrativa, como principios de certeza y finalmente, sanciona la conducta de los agentes de la administración pública —titulares de sus órganos— como principio de responsabilidad.

A partir de 1917, la administración pública mexicana ha diversificado sus tareas, comprendiendo objetivos que le eran ajenos. Esta circunstancia, aunada al ejercicio tan personal del poder ejecutivo (de suerte que quien lo ocupa imprime su estilo y los rasgos de su propia estrategia gubernamental no sólo al hacer, sino al propio ser administrativo).

El Estado postrevolucionario se inicia con una organización administrativa reducida y simple: seis secretarías (Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, Fomento, Comunicaciones, Guerra y Marina y la Secretaría de Estado) a las que se agregan como novedad los Departamentos de Salubridad Pública, el Judicial, y el Universitario y de Bellas Artes.

⁴⁰ FIORINI, Bartolomé. *Manual de Derecho Administrativo*. La Ley, Buenos Aires: Tomo I. 1999, p. 118.

Poco después, una nueva ley divide la Secretaría de Estado en las de Gobernación y Relaciones Exteriores, y crean nuevos departamentos como el de Contraloría, Aprovisionamientos Generales, Establecimientos Laborales y Aprovisionamientos Militares.⁴¹

Desde entonces, y en términos generales, puede decirse que la participación estatal en la vida económica y el desarrollo social fueron las pautas que inspiraron sin olvidar el estilo del gobernante en turno— la vigencia de nuevas leyes organizativas, y con éstas, la creación, fusión, disgregación o supresión de Secretarías y Departamentos de Estado, su mera red denominación o su transformación de departamentos en secretarías.

Objetivamente, las modificaciones de fondo pueden resumirse en el aumento de órganos y organismos administrativos, y su creciente especialización. En cuanto a la técnica jurídica, casi todas estas leyes han obedecido a un esquema similar: distribuyen la competencia constitutiva de cada órgano, y establecen un mínimo de reglas comunes sobre su organización y funcionamiento internos.

En su permanente evolución la organización del Estado moderno se ha visto en la necesidad de crear organismos que si bien cumplen con las tres funciones básicas de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, gozan autonomía y no de una delegada autoridad, de esta manera los organismos públicos autónomos, se convierten en elementos esenciales de un Estado democrático de derecho.

⁴¹ CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. Op cit, p.

Además, en la actualidad, las funciones que tiene el Estado como garante de los Derechos Humanos, lo han llevado a desarrollar actividades o funciones que por su importancia y dado el carácter de control que tienen sobre la propia actividad del Gobierno, se delegan en organismos que si bien, son estatales, son, al mismo tiempo, autónomos, frente a la estructura básica del gobierno (legislativo, ejecutivo y judicial).

En el presente capítulo se hace una revisión de las características de los organismos autónomos cuyo origen emana del mandato constitucional.

2.1 ANTECEDENTES

De acuerdo con el artículo 90 constitucional “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”

De esta manera surgen dos tipos de instituciones: aquellas que conforman la administración pública propiamente centralizada, así como aquellas que se consideran prioritarias para el Estado y que dependiendo del Ejecutivo y de alguna manera de alguna secretaría de Estado, coadyuvan a cumplir con los objetivos del Ejecutivo: las paraestatales.

Uno de los indicadores más relevantes para medir el avance de la transición a la democracia en el país, ha sido la creación y el fortalecimiento de los organismos públicos autónomos de México (OPAM), con una diversidad de mandatos, que van desde los derechos humanos, la educación superior, la fiscalización y el control de los recursos, la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, la organización de elecciones, hasta la administración de justicia.⁴²

La destacada proliferación de este tipo de organismos, ha contribuido a romper la estructura tradicional de los sistemas presidenciales, constituidos por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, además de consolidarse como factor para fortalecer la gobernabilidad democrática, a través de la construcción de pesos y contrapesos.

Miguel Acosta Romero señala que “desde finales del siglo XIX se inició la creación de organismos públicos descentralizados, que en su momento la práctica de los Estados y la doctrina consideraron que tenían autonomía; esa autonomía en mi opinión muy personal, no llegó a precisarse con claridad, pues de todas maneras se trataba de organismos creados por el Estado, dotados de personalidad jurídica y patrimonio también por el Estado y que prestaron o prestan servicios y que desempeñan actividades que, o corresponden al Estado o son de interés público.”⁴³

Es conveniente delimitar el concepto de organismo descentralizado del Estado y de organismo descentralizado de la Administración Pública Federal. Porque de la interpretación de estos conceptos se llegará a determinar la autonomía del

⁴² <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=convoca2408>; [Consulta: 18 de octubre de 2008]

⁴³ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo*. Porrúa, México: 1998, p.268.

organismo frente a la administración central y a quien la encabeza. Cuando se hace referencia a organismos autónomos constitucionales se está haciendo mención de entidades ajenas a la Administración Pública Federal, es decir no son órganos descentralizados de la administración a la que hace referencia el artículo 90 constitucional, en el caso específico de los organismos descentralizados del Estado, un vínculo entre ellos y el Estado, lo constituye el hecho de que son creados por el Congreso Federal, mediante una reforma constitucional, el gobierno no interviene en su organización interna ni en la designación o elección de sus funcionarios y un segundo vínculo que mantiene con el Estado es el hecho de que éste tiene la obligación de otorgarles un subsidio presupuestal que les permita prestar y cumplir los objetivos que la ley señala.

Se entiende por órganos constitucionales autónomos aquellos que -de manera fundamental e inmediata- se establecen en la Constitución y que no se adscriben con precisión a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución de la teoría clásica de la división de poderes porque se asume que puede haber órganos ajenos a los tres poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales.

Sergio Hernández aclara que “Desarrollados a partir del siglo XIX en los países europeos, con la finalidad de controlar los poderes tradicionales, los organismos autónomos establecen contrapesos a la actuación gubernamental, que garantizan ya sea un determinado comportamiento en el largo plazo o que los derechos públicos subjetivos de los gobernados sean respetados por las instancias gubernamentales. Son una reacción política a la concentración de poder en el

Ejecutivo Federal.”⁴⁴

Néstor Pedro Sagüés, presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, los denomina como “órganos extrapoderes en el diagrama de la división de poderes, destacando que este tipo de entes, desde finales del siglo XX, son producto de la ‘última patada de la moda del derecho constitucional’”.⁴⁵

Su función en Europa ha sido primordialmente controlar o equilibrar a los poderes tradicionales por la fuerte presencia que en ellos, así como en el gobierno o en los parlamentos, tienen los partidos, esto es, "despartidocratizan" el funcionamiento del Estado. Son generalmente órganos técnicos que dejan de lado los intereses partidistas o coyunturales y, para su buen funcionamiento, no sólo deben ser intérpretes de los poderes tradicionales, sino de los partidos políticos o de otros grupos o factores reales de poder.⁴⁶

Opinión, bastante razonable.

Luis Alfonso Ramos Peña destaca que como “órganos de equilibrio constitucional y político, sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento, sino que preservan la organización y funcionamiento constitucional.”⁴⁷

⁴⁴ VALLES HERNÁNDEZ, Sergio. *Nuevo Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México: 2004, pp. 276 y 277

⁴⁵ <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/MediosPub/Noticias/2006/Noticia20060914.htm>; [Consulta: 12 de octubre de 2008].

⁴⁶ CÁRDENAS GRACIA, Jaime et al, *Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 23.

⁴⁷ Ramos Peña, Luis Alfonso, *Derecho Administrativo Primera Parte*, Tribunal Estatal Electoral, Chihuahua, 2006, p. 261

Efectivamente, los OCA son, propiamente, instituciones acordes con los tiempos.

Son órganos de equilibrio constitucional y político, y los parámetros bajo los cuales desempeñan su función no pasan por los criterios inmediatos del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia, son órganos de defensa constitucional y de la democracia y, por eso, es preciso que estén contemplados en la Constitución a fin de que ella regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente.

Sin duda alguna, la dificultad en la elaboración de una teoría homogénea deriva del hecho de que cada país, constitucionalmente y a veces a través de su legislación, han extendido o limitado su número, sus características y sus niveles de independencia.

Cómo ya se mencionó, los tribunales constitucionales constituyen el ejemplo por antonomasia de los órganos constitucionales autónomos en el derecho continental europeo. Sin embargo, la aparición de otros organismos denominados constitucionalmente "autónomos" (en el caso de México, el Banco Central, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral), nos lleva a formularnos la siguiente interrogante: ¿qué características debe poseer un órgano para ser considerado "autónomo"?

Al respecto, García Pelayo, sugiere algunas características de estos órganos:

1. La inmediatez, es decir, estos órganos deben estar establecidos y

configurados directamente en la Constitución;

2. La esencialidad, pues son necesarios para el Estado constitucional de derecho;
3. La dirección política, toda vez que estos entes participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones;
4. La paridad de rango, dado que mantienen con los otros órganos y poderes relaciones de coordinación y nunca de subordinación; y,
5. La autonomía orgánica, funcional y, en ocasiones, presupuestaria.

En el caso de los países europeos, se puede ubicar la existencia de estos órganos no sólo en sus Constituciones sino, también, en la interpretación constitucional que de ellas se deriva.

En América Latina, la gran diversidad de órganos constitucionales autónomos nos muestra que existe una tendencia creciente a establecerlos, que sus niveles de autonomía son diversos, que no hay un acuerdo de cuáles y cuántos deben ser los órganos constitucionales autónomos, que tampoco se precisan homogéneamente los principios o características que deben tener en un Estado democrático, además de que constitucional y políticamente, no se ha definido el lugar que deben ocupar en la teoría de la división de poderes.

La teoría jurídica política necesita hacer un gran esfuerzo para definir las características normativas o prescriptivas de los órganos constitucionales autónomos. Conjuntamente con los criterios aportados por García Pelayo, se podrían

adicionar los siguientes:

1. La autonomía o independencia, no exclusivamente formal, sino también financiera. Los órganos constitucionales autónomos exigen de un presupuesto que no esté prescrito por la ley secundaria, o sea el resultado de los acuerdos políticos del momento, sino de una disposición constitucional que determine, con toda precisión, las bases sobre las cuales debe otorgársele.

2. Integración de los órganos constitucionales autónomos y el estatuto de sus titulares. Este principio debe entenderse como la necesidad de que los titulares de los órganos constitucionales autónomos, preferentemente, deben ser propuestos por el Poder Legislativo con mayorías calificadas iguales o superiores a las dos terceras partes del Congreso o Asamblea. Contar con las garantías o estatuto personal de los magistrados del Poder Judicial del Estado, esto es: la selección justa e imparcial, la inamovilidad, una remuneración suficiente, prohibición de su reducción, y en su caso remoción.

3. Apoliticidad. Los órganos constitucionales autónomos son órganos de carácter técnico y nunca político. Sus integrantes no podrán ser miembros o militantes de cualquier partido político.

4. Inmunidades. Aspecto íntimamente ligado a las garantías judiciales. Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por incurrir en responsabilidades. Sin embargo, deberán contar con cierto tipo de inmunidades que les permitan el pleno desempeño del cargo.

5. Responsabilidades. Los órganos constitucionales autónomos informarán periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos.

6. Transparencia. Los actos y decisiones de estos órganos, salvo casos excepcionales, pueden ser consultados por cualquier ciudadano.

7. Intangibilidad. Deben ser órganos permanentes, o bien, en caso de modificación, se podría exigir un procedimiento de reforma constitucional más reforzado que el procedimiento de reforma constitucional ordinario.

La aparición de los órganos constitucionales autónomos derivó de la falta de órganos que vigilaran los excesos del Estado y de los grupos de interés, nacionales e internacionales. Asimismo, los órganos constitucionales autónomos pueden ser un óptimo instrumento de control de los intereses y grupos de presión contemporáneos: medios de comunicación, intereses económicos transnacionales, narcotráfico, etcétera.

Mucho se ha cuestionado a los órganos constitucionales autónomos debido a su carácter técnico y la relativa ausencia de legitimidad democrática. Al respecto, puede argüirse que la legitimidad de estos órganos implica que adopten día a día sus decisiones conforme a principios del Estado constitucional democrático. Uno de los principios esenciales de esa justificación es precisamente la transparencia al interior de los órganos y la discusión pública que de ellos se genera. También se justifican los órganos constitucionales autónomos porque los sistemas políticos -presidenciales o parlamentarios- suelen responder a los intereses de la mayoría, quién las controla cuando realizan excesos, quién defiende los derechos legítimos de las minorías

cuando los órganos tradicionales y principales del Estado están dominados por las mayorías.⁴⁸

Respecto de la autonomía de los órganos electorales, además de los principios mencionados por García Pelayo, convendría distinguir cuatro ámbitos de la autonomía que al final confluyen en el nivel de autonomía total del órgano. Estos ámbitos son:

1. Autonomía política

Implica que la calidad que tiene el órgano de ejercer su función, se realice de manera independiente, sin sujeción a otro órgano y que las leyes que rigen su existencia le reconozcan el carácter de máxima autoridad en la materia. Dentro de este tipo de autonomía puede distinguirse la plena (cuando el órgano no está supeditado a poder alguno) y la parcial (cuando algún poder tiene injerencia en el desarrollo de su función); finalmente, es nula cuando el órgano está supeditado a otro poder.

Esta autonomía se encuentra en el órgano electoral mexicano.

2. Autonomía financiera

Se traduce en la garantía de independencia económica del órgano, lo que a su vez se refleja en la consolidación de la autonomía política. Es total cuando el órgano elabora, aprueba y ejerce su presupuesto. Vale mencionar que se dan casos -muy avanzados- en donde las propias Constituciones señalan porcentajes presupuestales

⁴⁸ GARCÍA PELAYO, Manuel, "El status del Tribunal Constitucional", Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid: No. 1, 1981, pp. 13,14.

para los órganos. Es parcial cuando el órgano aprueba su presupuesto pero carece de facultades para mantenerlo ante las decisiones del Ejecutivo o del Legislativo. La autonomía financiera es nula cuando el proyecto de presupuesto puede ser modificado por otro poder u órgano.

3. Autonomía jurídica

Significa que el órgano sea capaz de autodeterminarse, a través de la facultad reglamentaria. Es plena cuando el órgano emite sus reglamentos, tiene la facultad de iniciar leyes del ámbito de su competencia, y se erige en órgano de control de la legalidad de los actos de los organismos inferiores. Es parcial cuando sus decisiones son sometidas a la revisión de otro poder, y su posibilidad de reglamentar es limitada. Es nula cuando algún otro poder le impone su propia normatividad.

4. Autonomía administrativa

Consiste en la facultad del órgano para establecer los parámetros de organización interna del mismo, así como de los organismos que están a su cargo. Es total cuando tiene amplias facultades de administración de los recursos materiales y humanos del propio órgano. Es parcial cuando es limitado para su organización pero tiene ciertas facultades de nombrar personal. Finalmente, será nula cuando la organización interna del mismo dependa de otros órganos del Estado.

Entre estos organismos autónomos constitucionales se encuentran: las universidades, las Comisiones de Derechos Humanos, el Banco de México y el Instituto Federal Electoral que se estudiarán en los siguientes subcapítulos.

2.2 LAS UNIVERSIDADES

Respecto a la autonomía de las universidades públicas mexicanas le corresponde a la UNAM ser la primera en obtener su autonomía, resulta oportuno destacar que es la más antigua de América; pues si bien es cierto que la Universidad Mayor de San Marcos de Lima fue creada por cédula real de 12 de mayo de 1551, y la de México por cédula real de 21 de septiembre de ese mismo año, también es cierto que la de México comenzó sus cátedras antes que la peruana.⁴⁹

El 25 de enero de 1553 con gran solemnidad fue abierta la Real Universidad de México, a la cual podían acudir, según se establecía en una real cédula de Felipe II: "...los naturales y los hijos de españoles para hacer industriados en las cosas de nuestra santa fe católica y en las demás facultades y les concediésemos los privilegios y franquezas y libertades que así tiene el estudio y Universidad de la ciudad de Salamanca con las limitaciones que fuésemos servidos."⁵⁰

Asimismo, ordena el monarca, se le otorgue a la nueva Universidad, por parte de la Real Hacienda, la cantidad de mil pesos oro anualmente, para su sostenimiento.

No fue sino hasta el 7 de octubre de 1597, en que por bula del Papa Clemente VII, es declarada Pontificia.

⁴⁹ SILVA HERZOG, Jesús. *Una historia de la Universidad de México y sus problemas*. Siglo XXI editores, México: 1978, p. 9.

⁵⁰ JIMÉNEZ RUEDA, Julio. *Historia jurídica de la Universidad de México*, UNAM, México: 1955, p. 11.

De aquí en adelante, la Universidad pasó por un sin fin de vicisitudes; ya en el México independiente, 1833, el presidente Valentín Gómez Farías ordena su supresión, un año más tarde Santa Anna la reinstala dándole una nueva organización en 1854. El presidente Comonfort la suprime por decreto de 14 de septiembre de 1857, el cual fue derogado por Zuluaga un año más tarde. Juárez la vuelve a suprimir por decreto de 23 de enero de 1861. Durante el Segundo Imperio es nuevamente restablecida, pero como consecuencia de los conflictos existentes en 1865 el propio Maximiliano la suprime de manera definitiva.

Una vez restaurada la República, el presidente don Benito Juárez promulga la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 2 de diciembre de 1867 para el Distrito Federal, basada en el pensamiento de Gabino Barreda, en ella se incorporan la instrucción secundaria, la Escuela Preparatoria, la de Jurisprudencia, de Medicina, de Agricultura y Veterinaria, de Ingenieros, de Bellas Artes, de Comercio y Administración, de Artes y Oficios, así como la Escuela de Sordomudos.

No es sino en las postrimerías del porfiriato cuando aparece nuevamente la institución de la Universidad mediante la expedición, por parte del presidente Porfirio Díaz el 26 de mayo de 1910, de la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México.

La nueva universidad quedó establecida de la manera señalada en la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México, expedida por el presidente Porfirio Díaz, contenida en cuatro artículos: Artículo 1º. Se instituye, con el nombre de Universidad Nacional de México, un cuerpo docente cuyo objeto primordial será

realizar en sus elementos superiores la obra de la educación nacional.⁵¹

La universidad todavía habría de sufrir diversos embates tanto en la época pre revolucionaria como post revolucionaria, así por ejemplo en 1913 al discutirse el Presupuesto de Egresos para ese año, en el Congreso existió una violenta oposición contra las partidas que garantizaban el sostenimiento de la Universidad. A partir de 1917 y como consecuencia de la nueva Ley de Secretarías de Estado se estableció un Departamento Universitario y de Bellas Artes que dependería directamente del Ejecutivo, y en el que quedarían integradas las diferentes escuelas de la Universidad. En 1921 al ser reformada nuevamente la Ley de Secretarías de Estado, la Universidad quedó incorporada nuevamente a la Secretaría de Educación.

Fueron tiempos muy difíciles para la Universidad y los universitarios y se fue creando un clima propicio para una verdadera autonomía. En 1923 los alumnos de la Escuela Nacional Preparatoria van a la huelga en apoyo de su director Vicente Lombardo Toledano, hecho que también motiva la renuncia del rector de la Universidad, Antonio Caso, en apoyo al director preparatoriano.

El problema dejó de ser solamente de carácter estudiantil, y como señala Julio Jiménez Rueda en su *Historia Jurídica de la Universidad*: "Interfirieron intereses de todo orden en el conflicto: la política general, rivalidades entre ministros, ambiciones de profesores para ocupar puestos directivos, y un ambiente propicio a la autonomía de la Universidad. La primera ley que la concedió fue promulgada el 22 de julio de 1929."⁵²

⁵¹ SIERRA, Justo. "Discursos", *Obras Completas*, UNAM, México: t. V, 1948, pp. 420- 422 y 427.

⁵² JIMÉNEZ RUEDA, Julio. *Historia Jurídica de la Universidad*. UNAM, México: 1990, p.37

Todo lo señalado, en párrafos anteriores, motivó que en 1929 el gobierno le concediera aunque no de muy buena gana la autonomía a la Universidad; y así el entonces presidente Emilio Portes Gil declara a la prensa el 11 de julio: "La Revolución ha puesto en manos de la intelectualidad un precioso legado: la autonomía de la Universidad; si fracasa la casa de estudios, se le dará al obrero." El 15 de julio de ese mismo mes, el rector provisional de la Universidad Ignacio García Téllez declara: "La creación de la universidad socialista, de la universidad revolucionaria, es el cumplimiento de un esfuerzo de la Revolución. El móvil de la huelga fue el deseo supremo e integral de la revolución en los sistemas educativos."

Así las cosas, el 22 de julio de 1929 se publica en el Diario Oficial la Ley Orgánica de Universidad Nacional Autónoma. En el artículo 2º de esta ley se establecen las bases de la autonomía universitaria:

1. Organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos de la ley.
2. Impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones de acuerdo con el principio de libertad de cátedra e investigación.

Sus autoridades estaban determinadas en el artículo 3º y el patrimonio sería administrado por un Patronato.

Al referirse a la autonomía universitaria, Jorge Carpizo explica que "autonomía proviene de del griego *autos*, propio, mismo, y *nomos*, ley, asimismo destaca que entre los antecedentes de la autonomía universitaria en México se pueden mencionar el decreto número 2, del 5 de octubre de 1917, que reconoció algunos aspectos autonómicos a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, y, en igual

forma, el decreto número 106, de 1923, de la Legislatura local en el caso de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, aunque dichos decretos no fueron cumplidos íntegramente.”⁵³

La autonomía es la facultad que poseen las universidades para autogobernarse —darse sus propias normas dentro del marco de su Ley Orgánica y designar a sus autoridades—, para determinar sus planes y programas dentro de los principios de libertad de cátedra e investigación, y para administrar libremente su patrimonio.

La autonomía constitucional sólo se refiere a las universidades públicas y no a las privadas, sin embargo, en la práctica la Secretaría de Educación Pública les reconoce una plena autonomía en cuestiones de organización y trámites de titulación, una vez otorgado el reconocimiento de validez oficial, el cual implica que estas instituciones cumplen con los requisitos académicos y curriculares para ofrecer las licenciaturas, maestrías y doctorados correspondientes.

El artículo mencionado no establece la autonomía de las universidades, ya que este principio se reconoce en la ley que crea y regula a cada universidad. Así, una universidad o institución de educación superior será autónoma o no de acuerdo con lo que disponga su ley. Es decir, universidades públicas —como la de Veracruz y la de Guadalajara— continúan siendo no autónomas.

⁵³ CARPIZO, Jorge. *Nuevo diccionario jurídico mexicano*. Porrúa, UNAM, México: 2002, Tomo A-C, pp. 334-335. Voz: autonomía universitaria.

El artículo mencionado señala los fines de las universidades y de las instituciones de educación superior: educar, investigar y difundir la cultura, y estos fines se deben realizar conforme a los principios establecidos en el propio artículo 3º: “en forma democrática, nacional, con conciencia social, de acuerdo con la dignidad humana y fomentando el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.”

Las características de la autonomía universitaria son:

1. Académica, que implica que sus fines los realiza de acuerdo con la libertad de cátedra e investigación y el libre examen y discusión de las ideas; la determinación de sus planes y programas; y la fijación de los términos de ingreso, promoción o permanencia del personal académico.⁵⁴

2. De gobierno, que implica el nombramiento de sus autoridades y el otorgamiento de sus normas dentro de los marcos de su ley orgánica. En este último aspecto es interesante resaltar que la autonomía universitaria se asemeja a la autonomía de las entidades federativas: la facultad de legislar en el ámbito interno teniendo como guía una norma de carácter superior que no deben contravenir.

3. Económica, que implica la libre administración de su patrimonio. Las universidades no pueden cubrir sus necesidades con sus propios recursos, lo que hace necesario que el Estado les otorgue un subsidio, pero son las propias universidades las que determinan en qué materias y en qué proporción se gastarán los recursos, y los órganos universitarios que manejan esos recursos no rinden

⁵⁴ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 45ª ed., Porrúa, México, 2007, p. 265.

cuentas a organismos gubernamentales, sino a otro órgano universitario que generalmente es el Consejo, el mismo órgano que casi siempre posee facultades legislativas para el ámbito interno.

Las relaciones entre las universidades y el Estado deben ser de mutuo respeto, cada cual dentro del campo de atribuciones que le corresponde.

Las universidades, en el cumplimiento de sus funciones se encuentran con las siguientes limitaciones: a) realizar sus funciones bien y no otras que no les corresponden, 1) actuar dentro del orden jurídico, y c) realizar sus funciones con libertad y responsablemente; es decir, sin libertinaje ni anarquía.

El artículo 3º constitucional, como precepto normativo de la autonomía, señala algunos aspectos de carácter laboral:

- a) las universidades autónomas se regirán por el apartado A del artículo 123 constitucional.
- b) como el trabajo universitario tiene características propias de un trabajo especial, éstas se establecen en la LFT, ley que indica las modalidades necesarias para que se haga concordar esa relación laboral con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las universidades, y
- c) como el ingreso, la promoción y la permanencia del personal académico son cuestiones de carácter académico, como se ha precisado, son fijados por las propias universidades autónomas

Miguel Acosta Romero aclara que “El vínculo entre la Universidad y el Estado lo constituye, el que fue creada por el Congreso Federal; que el gobierno no interviene en su organización interna, ni en la designación o elección de sus funcionarios; y, que el otro vínculo que mantiene con el gobierno, es el hecho de que éste tiene la obligación de otorgar un subsidio a la Universidad que le permita prestar y cumplir los objetivos que la ley le señala. De acuerdo con estas ideas, la Universidad Nacional Autónoma de México y las universidades que tengan autonomía otorgada por la ley, son instituciones del Estado que no están adscritas orgánicamente a ninguno de los poderes federales; que éstos no pueden imponerles determinadas conductas y que la autonomía no significa más que cumplir con los objetivos antes comentados; pero no constituyen entidades soberanas dentro del Estado. Es conveniente precisar, que por disposición expresa no es aplicable a la UNAM la Ley Federal de Entidades Paraestatales.”⁵⁵

2.2 COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS

Desde el punto de vista de la defensa de los derechos de los ciudadanos, podríamos decir que los antecedentes más lejanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se encuentran en el siglo XIX, con la promulgación de la Ley de Procuraduría de Pobres de 1847 que promovió don Ponciano Arriaga en el estado de San Luis Potosí. Pero es hasta la segunda mitad del siglo XX, y como consecuencia de una enfática demanda social en el ámbito nacional y de las transformaciones en la esfera internacional, que comienzan a surgir diversos órganos públicos que tienen como finalidad proteger los derechos de los gobernados frente al

⁵⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op cit, p. 269.

poder público.

Así, en 1975 se creó la Procuraduría Federal del Consumidor, teniendo como finalidad la defensa de los derechos de los individuos, pero no necesariamente frente al poder público. Asimismo, el 3 de enero de 1979 se instituyó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el estado de Nuevo León, por instrucciones de su entonces Gobernador, doctor Pedro G. Zorrilla. Posteriormente, en 1983, el ayuntamiento de la ciudad de Colima fundó la Procuraduría de Vecinos, que dio pauta al establecimiento de dicha figura en la Ley Orgánica Municipal de Colima del 8 de diciembre de 1984, siendo optativa su creación para los municipios de dicha entidad.

Por su parte, el 29 de mayo de 1985 la Universidad Nacional Autónoma de México estableció la Defensoría de los Derechos Universitarios, y en 1986 y 1987 se fundaron la Procuraduría para la Defensa del Indígena en el estado de Oaxaca y la Procuraduría Social de la Montaña en el estado de Guerrero, respectivamente. Más adelante, el 14 de agosto de 1988, se creó la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes, figura prevista dentro de la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos. Meses después, el 22 de diciembre, se configuró la Defensoría de los Derechos de los Vecinos en el Municipio de Querétaro. Además, en la capital de la República el entonces Departamento del Distrito Federal estableció la Procuraduría Social el 25 de enero de 1989.

Respecto de los antecedentes directos de la CNDH, el 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Un año más tarde, el 6 de junio de 1990 nació por decreto presidencial

una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un Organismo desconcentrado de dicha Secretaría. Posteriormente, mediante una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH, a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional no Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

Finalmente, por medio de una reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho Organismo Nacional se constituyó como una Institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Esta reforma constituye un gran avance en la función del Ombudsman en México, ya que le permite cumplir con su función de proteger y defender los Derechos Humanos de todos los mexicanos. Su actual titular es el doctor José Luis Soberanes Fernández.⁵⁶

La protección y defensa de los Derechos Humanos en México fue elevada a rango constitucional, con la publicación del Decreto que adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 28 de enero de 1992, el cual facultó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para que en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran organismos especializados para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de Derechos Humanos, por parte de

⁵⁶ Antecedentes. En línea: <http://www.cndh.org.mx/lacndh/anteced/antece.htm>; [Consulta: 15 de octubre de 2008]

cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, así como para formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.

Con fecha 13 de septiembre de 1999 se reformó el artículo 102, apartado B constitucional, en el cual se señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. El objetivo esencial de este organismo es la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

Entre sus atribuciones se encuentran:

1. Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos.
2. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos:
 - Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos
 - Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas
3. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
4. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que presenten respecto de las Recomendaciones y acuerdos de los Organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas.
5. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que

incurran los Organismos Estatales de Derechos Humanos.

6. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado.
7. Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país.
8. Proponer a las diversas autoridades del país, de acuerdo a su competencia, que promuevan cambios o modificaciones de disposiciones legislativas, reglamentarias, así como de prácticas administrativas para una mejor protección de los Derechos Humanos.
9. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos.
10. Proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos.
11. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional.
12. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos.
13. Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.

Cabe hacer mención que las quejas y denuncias, las resoluciones y recomendaciones formuladas por la CNDH no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes; por lo tanto, no suspenden ni interrumpen sus plazos preclusivos

Los siguientes asuntos no son competencia de la CNDH:

- Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales
- Resoluciones de carácter jurisdiccional.
- Conflictos de carácter laboral.

- Consultas formuladas por autoridades, particulares y otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.
- Por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.
- Conflictos entre particulares.

Así, en atención a lo dispuesto por el artículo 102 constitucional, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su artículo 2º señala que “**La Comisión Nacional de los Derechos Humanos** es un organismo que **cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios**, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.”

Respecto al tema de tesis, la legitimación para iniciar controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad por invasión a su esfera autonómica como órgano supra poderes, la Constitución reconoce en su artículo 105, esta atribución a la CNDH, excluyendo al IFE, al citar:

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

- I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:...
- II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

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

a)...

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

2.4 BANCO DE MÉXICO

El más reciente de los organismos autónomos constitucionales es el Banco de México; banco central del país y como entidad autónoma de derecho público su ley (DOF, 23 de diciembre de 1993) le encomienda el desarrollo de importantes funciones en las áreas de regulación monetaria y crediticia; funge como asesor del gobierno federal en materias económica y financiera, y a su vez es el eje y núcleo de enlace con el sistema bancario y financiero nacional al cual apoya y fomenta, además conserva el monopolio de la emisión de moneda.⁵⁷

La creación de un banco único que controle la emisión de billetes se encuentra prevista desde el texto original del artículo 28 de la Constitución de 1917. La idea de que esta facultad fuera potestad exclusiva del Estado suscitó encontrados y prolongados debates, principalmente de carácter político-económico; sin embargo, la creación del banco, aunque no se utilizó en aquellas sesiones la expresión “banco central”, se justificó históricamente tanto por la desordenada situación que prevalecía en el sistema bancario tanto en la época decimonónica como antes de la Revolución,

⁵⁷ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op cit, p. 273.

como por los graves inconvenientes que representó el sistema de concesión de la facultad de emisión de billetes que propiciaba el sistema legal y bancario, mismo que permitió a diversas instituciones bancarias imprimir y hacer circular signos monetarios.⁵⁸

A pesar de que la disposición constitucional que ordenaba la creación de este banco data de 1917, y la necesidad de que el Estado contara con un instrumento compensatorio que permitiera atender las necesidades de la agricultura, el comercio y la industria, además de que sus atribuciones ya no se limitarían a la simple función de acuñar piezas metálicas, sino controlar, a través de un instituto especializado, la emisión de billetes, no se puso en práctica sino hasta el 1º de septiembre de 1925.

La Constitución señaló como monopolio “la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el gobierno federal”, y esta facultad fue la disposición medular de las finalidades del banco central, que en su ley constitutiva promulgada en agosto 25 de 1925 señalaba como funciones del naciente instituto:

- a) emitir billetes;
- b) regular la circulación monetaria, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés;
- c) redescantar documentos de carácter genuinamente mercantil;
- d) encargarse del servicio de Tesorería del gobierno federal, y
- e) en general, efectuar las operaciones bancarias que corresponden a los bancos de depósito y descuento.

⁵⁸ FERNÁNDEZ HURTADO, Ernesto. Cincuenta años de banca central. FCE, México:,1976, p. 25.

La escritura constitutiva, fechada el 1º. de septiembre del mismo año, previene la creación de una institución bancaria bajo forma de sociedad mercantil anónima, denominada Banco de México, S.A., con duración de 30 años; se señala como su domicilio la ciudad de México, con la facultad de establecer sucursales y agencias en la república y en el extranjero, cuyo capital social inicial fue de cien millones de pesos oro, distribuido en dos series de acciones. La serie A, reservada al gobierno federal, cubriría el 51% del capital; esta parte deberá estar íntegramente pagada; sólo podrá ser suscrita por el gobierno de la República; será intransmisible; en ningún caso podrán cambiarse su naturaleza ni los derechos que en la ley se le confieren; y la serie B, que podía ser cubierta por el propio gobierno, por inversionistas privados, o por otras sociedades, ya fueran éstas del sistema financiero o no.

La administración de la sociedad estaba a cargo de un consejo de administración, integrado por cinco consejeros por la serie A y cuatro por la B; por su parte, la vigilancia de la sociedad estaría a cargo de dos comisarios nombrados por los accionistas de la serie B; se designó a don Alberto Mascareñas como gerente general de la nueva institución.⁵⁹

El Banco de México no nació como un banco central propiamente dicho, sino como una institución competidora de los bancos privados, ya que podía efectuar operaciones normales de crédito, depósito y ahorro con los particulares, lo cual le impidió desarrollar plenamente sus objetivos, debido a la natural desconfianza y recelo que demostraron las instituciones bancarias tanto locales como extranjeras, aunque sí monopolizó la emisión de billetes, aun cuando en este sentido su difusión fue sumamente discreta (según la Ley Orgánica podía emitir billetes sin exceder del

⁵⁹ *Ibíd.*, p. 26.

doble de los recursos en oro con que contara el banco). Operó efectivamente como agente financiero del gobierno federal y comenzó a regular la política monetaria y los cambios sobre el exterior.

Mediante reformas a los artículos 28, 73, fracción X, y a la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 constitucionales, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 23 de agosto de 1993, se estableció el camino hacia la autonomía del Banco de México, tanto en el ejercicio de sus funciones como en su administración y sus relaciones de carácter laboral.

Como complemento de las reformas citadas, el 23 de diciembre de 1993 se publicó en el DOF la Ley del Banco de México que le otorga el carácter autónomo, con la finalidad primordial de proveer a la economía del país de los signos monetarios nacionales, con el fin de procurar la estabilidad del poder adquisitivo, promover el sano desarrollo del sistema bancario y financiero, y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos; se señala además que ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento. Esta Ley entró en vigor el 1º de abril de 1994.

Esta Ley, en su artículo 3º le otorga al Banco las funciones siguientes:

- a) regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;
- b) operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;
- c) prestar servicios de tesorería al gobierno federal y actuar como agente financiero del mismo;
- d) fungir como asesor del gobierno federal en materia económica y, particularmente,

financiera;

- e) participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional, o que agrupen a bancos centrales, y
- f) operar con los organismos señalados previamente, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

Las funciones previamente descritas, así como la administración del instituto central, están encomendados tanto a la Junta de Gobierno como al gobernador del Banco.

El gobernador, entre otros requisitos, debe ser ciudadano mexicano, no tener más de 65 años de edad, ser hábil para el ejercicio del comercio y no tener incapacidad física o mental, gozar de reconocida competencia en materia monetaria, haber ocupado previamente a su designación cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano; durará seis años en su cargo. Los subgobernadores durarán ocho años, y podrán ser reelectos más de una vez. Son causas de remoción, entre otras, la incapacidad mental o física, el desempeño de algún empleo, cargo o comisión, someter a consideración de la Junta de Gobierno información falsa, o no cumplir los acuerdos de la Comisión de Cambios.

Cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión podrá citar al gobernador del Banco para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la institución.

En materia cambiaria se actuará de acuerdo con las directrices que determine la Comisión de Cambios, que estará integrada por el secretario de Hacienda, otro subsecretario de dicha dependencia que designe el titular de ésta, el gobernador del

Banco de México y dos miembros de la Junta de Gobierno que sean designados por el propio gobernador.

Para su operación, el Banco de México tiene nueve sucursales ubicadas en los siguientes puntos estratégicos de la República; Ciudad Juárez, Chihuahua; Guadalajara, Jalisco; Hermosillo, Sonora; Mazatlán, Sinaloa; Mérida, Yucatán; Mexicali, Baja California; Monterrey, Nuevo León; Torreón, Coahuila, y Veracruz, Veracruz.

Un estudio comparativo de la operación de los bancos centrales en todo el mundo, realizado en 1996 por Steve Hanke, profesor de economía aplicada de la Universidad John Hopkins de Baltimore (Maryland), determinó que el Banco de México, como instituto central, es uno de los peores bancos centrales del mundo, ubicándolo en el lugar 101 de los 108 existentes.⁶⁰

En cuanto a la autonomía del Banco de México se ratifica en su respectiva ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993, en su artículo 1º que dispone:

“El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta Ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

⁶⁰ Cfr. PIMENTEL GARCÍA, Miguel Ángel Bernardo. Nuevo diccionario jurídico mexicano. México: UNAM, Porrúa, 2002, p. 376.

En la investigación bibliográfica y hemerográfica no se encontraron datos relacionados con controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad iniciadas por el Banco de México.

De esta manera la existencia del Banco de México está prevista en el artículo 28 constitucional, que evidentemente y de acuerdo con la topografía constitucional no está dentro de los capítulos o títulos de la Constitución, relativos a los tres poderes de la Unión. Y además, como se determinó en la Ley del Banco de México, no es aplicable al mismo ni la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Y los comisarios ya no los nombra a partir del 1º de abril de 1994 la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, actual Secretaría de la Función Pública.

El Banco de México ya no está ubicado por lo menos formalmente, como un órgano, dependencia o entidad de la administración pública federal, y tampoco adopta ninguna de las estructuras de las llamadas Entidades Paraestatales; pues dejó de ser Sociedad Anónima en 1982, para convertirse en organismo público descentralizado, y a su vez, deja de ser organismo público descentralizado para convertirse, de acuerdo con el artículo 1º de la Ley del Banco de México, en “persona de derecho público” con una gran vaguedad e indefinición; todo en función de darle mayor autonomía para enfrentar las nuevas tareas que en la materia económica le encomendaron las reformas al artículo 28 de la Constitución y su nueva ley; mismas que no han sido lo suficientemente eficaces para prevenir o atenuar las graves crisis, que México confronta a partir de diciembre de 1994 y que en el último cuatrimestre de 2008, con la debacle financiera estadounidense, se han recrudecido.

Respecto a la autonomía del Banxico en la última declaración del gobernador, en enero de 2009, respecto al crecimiento económico del país, éste fue abiertamente regañado por el presidente, lo cual contradice la supuesta autonomía del banco.

2.5 INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

En el primer capítulo ya se presentó un marco histórico que permite ubicar el desarrollo de la legislación electoral que conduce a la creación del órgano autónomo denominado Instituto Federal Electoral, por lo que solamente se harán algunos comentarios sobre el mismo.

La organización de las elecciones y el conducir el proceso electoral mismo fue una tarea que tuvo a su cargo la Secretaría de Gobernación a través de la Comisión Federal Electoral hasta el año de 1990, la opinión pública y los partidos políticos, siempre fueron contrarios a la actividad de la Comisión Federal Electoral, pues le imputaban numerosas irregularidades; y de ahí surgió la tendencia para que se creara un organismo dotado de plena autonomía que fue creado en la reforma al artículo 41 constitucional, según decreto publicado en el Diario Oficial el 6 de abril de 1990.

En la exposición de motivos de dicha reforma, se sustentó la necesidad de que el Instituto Federal Electoral fuera autónomo, sin embargo de 1990 a 1996 su Consejo General estuvo presidido por el Secretario de Gobernación.

La reforma política acordada por todos los partidos en julio-agosto de 1996, determinó una nueva estructura del Instituto Federal Electoral, que circunstancialmente había sufrido reformas cada año hasta 1996; la más trascendente de las reformas constitucionales es a nuestro juicio, en esta materia la nueva reforma al artículo 41 de la Constitución, según decreto publicado en el Diario Oficial del 22 de agosto de 1996, principalmente en su fracción III. Y el consejero Presidente ya no será el Secretario de Gobernación.

Sin embargo, en el texto de la fracción mencionada, aunque vuelven a señalar que es un organismo autónomo, es de comentar que no lo califican de organismo descentralizado, sino simplemente organismo público autónomo y no como otros organismos que son de la Administración Pública Federal; lo que en cierta forma concede la razón que es un organismo público que realiza una función importante del Estado, pero no pertenece a la Administración Pública Federal, de ahí que se indique que algunos juristas sostengan que teóricamente puede ser un cuarto poder.

Sin embargo, una característica que diferencia al IFE de los otros organismos autónomos constitucionales es que carece de una ley propia que lo constituya, dado que su normatividad secundaria, es decir, la reglamentaria del contenido constitucional, es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así, el artículo 106 de este código señala que

1. El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

2. El patrimonio del Instituto se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones de este Código.
3. Los recursos presupuestarios destinados al financiamiento público de los partidos políticos no forman parte del patrimonio del Instituto, por lo que éste no podrá alterar el cálculo para su determinación ni los montos que del mismo resulten conforme al presente Código.
4. El Instituto se regirá para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones constitucionales relativas y las de este Código.

Se concluye del análisis realizado de los organismos autónomos constitucionales que son necesarios ante los retos de la sociedad de finales del siglo XXI, y que aparentemente se consolidan como un cuarto poder dentro del Estado.

CAPÍTULO III

LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

Previo al desarrollo de la temática del presente capítulo; resulta necesario realizar algunas aclaraciones respecto al control de la constitucionalidad. Ante todo, conviene señalar que “Tomar en serio el texto de la Constitución es, actualmente, una de las mejores tareas que pueden realizarse para su defensa. Si dejamos en manos del poder la exclusiva definición de los términos constitucionales, estaremos expuestos a cualquier género de abusos, de los que ofrece ejemplos en abundancia la historia constitucional de México. Como sucede con otros conceptos, los de libertad o democracia por ejemplo, con la Constitución todos suelen identificarse. Todos dicen que su actuación es constitucional o que están haciendo cosas para mejorar la efectividad de la norma suprema. La Constitución se convierte, en el lenguaje de nuestros políticos, es una especie de sortilegio, en un resorte legitimador que puede poner contra la pared a quien no sepa utilizarlo. Quien la sabe blandir en un enfrentamiento dialéctico termina casi siempre imponiéndose a sus rivales.”¹

En términos generales, el control de la constitucionalidad, se lleva a cabo a través de tres sistemas de defensa constitucional, a saber:

- 1.- Sistema de Defensa Constitucional por Órgano Político,
- 2.- Sistema de Defensa Constitucional por Órgano Judicial y
- 3.- Sistema de Defensa Constitucional por Órgano Mixto.

¹ FLORES D'ARCAIS, Paolo. **El soberano y el disidente. La democracia tomada en serio.** Madrid: Montesinos, 2006, pp. 9 y ss.

A continuación se hace un breve análisis de los sistemas antes señalados:

1. Sistema de defensa constitucional por órgano político: La efectúa el Estado por conducto de un órgano que tiene tal carácter, es decir, que a la vez determina y obedece la conducta del Estado, y del que éste se vale directamente, para el cumplimiento de sus fines, de manera eficaz y jurídica.

Las tres principales características de este sistema son las siguientes:

- a) La petición para que el órgano de defensa juzgue si un acto de autoridad es o no constitucional es hecha por una autoridad o por un órgano del Estado, en contra de la autoridad que puede resultar responsable por la posible inconstitucionalidad del mencionado acto;
- b) El modo conforme al cual el órgano de defensa juzga la constitucionalidad o la inconstitucionalidad del acto sometido a su conocimiento carece de las notas propias de un verdadero procedimiento y se caracteriza, en cambio, por el acopio de un conjunto de elementos, estudios y consideraciones cuya recopilación y análisis no está sujeto a regulación jurídica previa sino encomendada a la discreción del órgano conocedor y
- c) El resultado del modo de conocimiento apuntado en el inciso inmediato anterior origina que la decisión del órgano de defensa no reúna los caracteres de toda sentencia o fallo judicial, sino los de simple opinión o dictamen.

2. Sistema de defensa constitucional por órgano judicial: Un órgano se encarga directamente de conocer de los asuntos civiles y criminales y de sentenciarlos con arreglo a las leyes, haciendo uso de sus facultades de documentación, decisión y ejecución.

Las cuatro principales características de este sistema son las siguientes:

- a) El órgano judicial tiene por lo general, aparte de su tarea de defensa constitucional, la ordinaria que compete a este tipo de órganos,
- b) El órgano judicial actúa a petición de la persona que impugna el acto de autoridad, porque, supone la inconstitucionalidad de éste, de donde resulta perjudicada en sus derechos o intereses,
- c) El órgano judicial conoce del asunto que se somete a su consideración, con apego a normas de un proceso verdadero e integral, y
- d) El órgano judicial resuelve el asunto a cuya decisión se abocó mediante la emisión de un fallo que reúne las principales características de toda sentencia judicial, primordialmente la de sentar autoridad de cosa juzgada.

3. Sistema de defensa constitucional por órgano mixto: La efectúa el Estado por medio de un órgano cuya naturaleza es tanto político como judicial o bien por la acción conjunta de poderes distintos, conformados en un órgano que pertenezca a poderes del Estado distintos, de tal manera que parte de la Constitución es defendida políticamente frente a ciertos actos de autoridad y parte,

judicialmente, frente a otra clase de actos.

Una vez señalado lo anterior se puede mencionar que el juicio de amparo es un sistema de control constitucional judicial, que se ejercita ante un órgano jurisdiccional por vía de acción y que procede por violaciones cometidas por parte de una autoridad, mediante leyes o actos que lesionan Derechos Fundamentales o esferas de competencia Estatales o Federales, impartiendo su protección al caso concreto.

El Control Constitucional puede ser ejercitado fundamentalmente de las dos siguientes formas:

1. Por vía de acción: Esta funciona a través de los particulares que discuten ante los Tribunales de la Federación, las violaciones de carácter constitucional que les perjudican, causándoles un agravio personal y directo; esta vía se caracteriza por implicar dos cosas:

- a) El agotamiento de la función jurisdiccional en la calificación de la constitucionalidad, y
- b) La tramitación de un juicio autónomo para obtener la declaración de inconstitucionalidad de la ley o acto de autoridad.

2. Por vía de excepción: Es ejercitada por los Jueces espontáneamente o a petición del demandado, sobre algún problema de constitucionalidad que esté conectado con la controversia y que sin ser el fondo de la misma, es resuelto previa

o paralelamente de ella; supone siempre un juicio ajeno, aspira a realizar finalidades preventivas y se lleva a cabo por autoridades judiciales encargadas de aplicar la ley secundaria.

La prosecución por vía de excepción supone la existencia de los tres siguientes elementos:

- a) Un juicio ajeno y previo a aquél en el que se ventila la cuestión relativa a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley,
- b) La invocación en el mencionado juicio, por una de las partes que en el concurren y a título de defensa, de una ley que dicha parte reputa inconstitucional y que el Juez aplica o la percepción oficiosa por parte del Juez de la citada ley, y
- c) El conocimiento y resolución incidental, por parte del Juez, de la cuestión relativa a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley impugnada o reputada inconstitucional.

Principales deferencias existentes entre la prosecución por vía de acción y la prosecución por vía de excepción:

- a) La prosecución por vía de acción es defensa de la Constitución forzosamente provocada y principal; en tanto que la prosecución por vía de excepción es defensa de la Constitución, a veces espontánea y siempre accesoria.

- b) La defensa constitucional por vía de acción produce, generalmente, efectos reparadores; en tanto que la defensa por vía de excepción acarrea generalmente efectos preventivos.

- c) La defensa constitucional por vía de acción es efectuada por un órgano cuya misión especial, es defender la Constitución cabalmente; en tanto que la defensa constitucional por vía de excepción es llevada a cabo por un órgano cuya tarea es distinta: resolver controversias particulares conforme a Derecho.

- d) La defensa constitucional por vía de acción protege a la Constitución contra leyes y también contra otra clase de actos de autoridad (administrativos, judiciales), impugnados de inconstitucionales; en tanto que la defensa de la Constitución por vía de excepción sólo la protege contra leyes.

- e) La defensa constitucional por vía de acción obra sobre la actuación concreta de todo tipo de autoridades (Legislativas, Ejecutivas o Judiciales), en tanto que la defensa constitucional por vía de excepción obra solamente sobre la actuación de órganos Legislativos.

El amparo es parte de un sistema de control jurisdiccional ejercitado por medio de acción ante los Tribunales Federales y se desarrolla como un juicio que se suscita entre dos partes fundamentales: el quejoso y la autoridad responsable, agregándose en su caso el tercero perjudicado y el Ministerio Público Federal.

Sin embargo, no existen mecanismos ni órganos encargados del control de la constitución como una ley suprema, cuando menos en los países latinoamericanos, es decir, las Cartas Magnas pueden ser reformadas arbitrariamente, a petición del Ejecutivo, sin que los demás poderes establezcan medidas de control para evitar actos constituyentes mediante reformas a la constitución.

3.1 CONCEPTUALIZACIÓN

Interpretar es delimitar el significado de un término; es esclarecer y desentrañar su sentido;² pero es también armonizar una expresión con el conjunto al que pertenece.

Interpretar una norma jurídica implica indagar sobre su sentido, sobre sus alcances, sobre sus relaciones con las otras normas del orden jurídico.

La interpretación jurídica puede ser examinada desde el punto de vista de su resultado y de la fuente de donde proviene.³

Según su resultado la interpretación puede ser:

- 1) Literal, ateniéndose al sentido gramatical del precepto;
- 2) Extensiva, se aplica el precepto a situaciones que expresamente no abarca, pero se puede considerar que implícitamente están incluidas,

² BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo; **Derecho Constitucional**; España: Tecnos, 1985, p. 180.

³ LINARES QUINTANA, Segundo V.; **Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional**; Argentina: Alfa, 1983, p. 435.

3) Restrictiva, cuando se reduce la significación gramatical del precepto.

Según la fuente de donde proviene, la interpretación puede ser auténtica, judicial y doctrinal.

a) La auténtica la efectúa el mismo poder que expidió la norma y con posterioridad al momento de la expedición.

b) La judicial la efectúa el poder de este nombre en el ejercicio propio de su función.

c) La doctrinal la efectúan las personas que se dedican al estudio y ejercicio de la ciencia jurídica.

Linares Quintana indica que respecto a la interpretación constitucional, pueden señalarse tres grandes escuelas o tendencias, a saber: la jurisprudencia mecánica, la libre decisión legal y la jurisprudencia realista o experimental.⁴

a) En la jurisprudencia mecánica los jueces únicamente constatan hechos y aplican el Derecho, pero como autómatas, como lo haría una computadora o una máquina; es una interpretación estricta de la Ley Fundamental.

b) En cambio en la tendencia de la libre decisión legal, al juez se le reconoce una actividad creadora y en sus sentencias debe guiarse por un sentimiento de justicia y de acuerdo con las necesidades de la comunidad.

⁴ LINARES QUINTANA, S.V., op cit, p.456.

Al respecto, cabe mencionar que la exégesis pretende limitar la acción del juez, pues luego de la revolución francesa se considera que todos los hombres son iguales. El juez en la monarquía era un instrumento importante de poder, por lo tanto estaba en la capacidad de interpretar las normas a su gusto. Desde la revolución francesa, y a través de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se considera que la ley es la emanación de la voluntad general (concepto de Rousseau). Dada la igualdad de los individuos, el juez no debía interpretar la ley en virtud de que tal hecho, propiciaría la imposición de su voluntad, sobre la voluntad general.⁵

Finalmente, la exégesis consiste en hacer una paráfrasis directa del texto, es tomar casi textualmente lo que dice la ley sin capacidad de salirse de esta

- c) En la escuela de la jurisprudencia realista o experimental, la idea es que los verdaderos legisladores son los jueces y no quien expidió la ley, ya que a través de la interpretación se delimita el significado de la norma. Este es el sentido de la ya famosa frase de que: “El derecho es lo que los jueces dicen que es”.

No resulta oportuno expresar la opinión del autor de tesis al respecto, ya que más adelante se tratarán de precisar sus ideas y de construir los instrumentos que auxilien en este problema de la interpretación del derecho constitucional.

⁵ SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos. **La Revolución norteamericana y la Revolución francesa**. 2ª ed. Fondo de Cultura Económica, México: 1972. p. 7.

En México ha sido poco estudiado el aspecto de la interpretación constitucional. Los libros sobre derecho constitucional no suelen ocuparse de este interesante y apasionado asunto que reviste un interés especial como vamos a tratar de demostrar.

Existen, únicamente tres ensayos al respecto; uno de Enrique González Flores denominado: La interpretación de la Constitución⁶ y dos de Héctor Fix-Zamudio intitulados: El Juez ante la norma Constitucional⁷ y Algunos aspectos de la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano.⁸ De estos documentos existen disponibles ejemplares, en la biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Debe señalarse que la Carta Magna no contiene reglas de interpretación sobre los preceptos de la misma; disposiciones que sí se encuentran en varias Constituciones modernas. Como ejemplos se pueden señalar la ley fundamental de Jamaica que en su sección primera indica cuál es el significado de algunas frases de esa ley; situación similar encontramos en las normas supremas de Zambia de 1964 y de Barbados de 1966. Además de las reglas generales de interpretación, que indican los artículos 125 de Zambia y 117 de Barbados, en algunos capítulos el artículo final se ocupa del problema de la interpretación en ese específico capítulo. Situación similar se encuentra en la Constitución de Botswana de 1966, en sus artículos 19, 30 y 129.

⁶ Cfr. **Lecturas Jurídicas**, No. 12, julio-septiembre, por la Universidad Autónoma de Chihuahua, en 1962.

⁷ Cfr. **Revista de la Facultad de Derecho**; México: UNAM, No, 57, enero-marzo, 1965.

⁸ Cfr. **Revista Jurídica Veracruzana**; México: Universidad Autónoma de Veracruz, No. 4, octubre-diciembre de 1970.

La doctrina extranjera también se ha interesado por este asunto. Se puede mencionar el coloquio que la Sociedad para el Derecho Comparado celebró en 1961, en la ciudad de Tréveris, sobre Los métodos de la interpretación constitucional.

Los tratadistas extranjeros se han ocupado de este tema. El argentino Linares Quintana le dedica atención en el tomo segundo de su Tratado de la ciencia del derecho constitucional. Como ejemplo de una obra, de mérito por cierto, que analiza problemas en este aspecto, se puede mencionar el tratado *Constitutional Law of India*, de H. M. Seervai.

Es necesario cuestionarse sobre las razones de que en México haya existido poco interés por el tema. Tal vez se debe a que no fue un aspecto que la doctrina y la jurisprudencia consideraran importante en el pasado. Además, la interpretación jurídica responde a ciertas reglas y parece innecesario estudiar la interpretación de una de sus ramas. Más bien —es la idea tradicional— este tema pertenece a la Teoría General o a la Introducción al estudio del Derecho.

Sin embargo, la Constitución es la norma suprema, la base y unidad de todo el orden jurídico, en donde se encuentran los derechos humanos individuales y sociales; la creación, forma, competencia y limitación de los órganos de gobierno. Es decir, la Constitución contiene los principios esenciales del orden jurídico.

Ahora bien, la Constitución, como toda norma jurídica, puede ser interpretada de acuerdo con los principios con que se interpretan los preceptos de las otras ramas jurídicas; sin embargo, las normas constitucionales no son iguales que cualquier otra

norma, ya que el artículo 133 constitucional señala con precisión⁹ la jerarquía del orden jurídico mexicano en donde la Constitución ocupa el primer lugar, la categoría más alta, la supremacía.

Luego, de acuerdo con el artículo 133 constitucional se encuentra una primera diferencia entre la norma constitucional y las otras; la constitucional priva sobre cualesquiera otras, y en caso de contradicción entre una norma constitucional y una ordinaria no cabe la menor duda de cuál aplicar.

Según el artículo 135 la norma constitucional sólo puede ser modificada a través de un procedimiento especial, es decir, por considerarse de mayor jerarquía la norma constitucional posee una salvaguardia especial.

Ahora bien, no todas las normas incluidas en la Constitución desde el punto de vista material son realmente de naturaleza constitucional; es decir, rectoras, base, columnas del orden jurídico; pero una buena parte de ellas sí tienen esta característica, y son las que se refieren: a los derechos humanos en general, a la organización, funciones y limitaciones al gobierno, y al proceso de creación de las otras normas.

Así, la norma constitucional se distingue de la ordinaria porque es superior, porque está protegida en forma especial, y por su contenido.

⁹ CARPIZO, Jorge; "La interpretación del artículo 133 constitucional, **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**; México: UNAM, No. 4, enero-abril 1969, pp. 18 y 19.

Además, se puede ver que una norma constitucional es dictada por la asamblea constituyente o por el poder revisor de la Constitución y las normas secundarias por poderes de categoría inferior a los nombrados. Luego, el creador o fuente de esas normas también es diferente.

Las líneas anteriores llevan a la conclusión de que la norma constitucional es diferente de la ordinaria; las dos son normas jurídicas y por tanto tienen semejanza, pero como hay también diferencias, debemos concluir que los principios interpretativos de la ciencia jurídica se aplican tanto a unas como a otras, pero la especialidad de la norma constitucional hace que existan además reglas especiales para su interpretación.

La interpretación constitucional no puede reducirse a tener en cuenta el orden jurídico, sino que factores políticos, históricos, sociales y económicos se incrustan en la vida constitucional de un país y hay que considerarlos.

Por lo anterior se afirma que el intérprete de los preceptos constitucionales debe poseer una particular sensibilidad para poder percatarse del significado de la norma constitucional, y no olvidarse de los elementos enunciados en el párrafo anterior.¹⁰

González Flores afirma que esta clase de normas tiene un contenido político y social, mismo que se descubre a través del método histórico.¹¹

¹⁰ FIX ZAMUDIO, Héctor; “Algunos aspectos de la interpretación constitucional”; **Revista Jurídica Veracruzana**; México: UAV, No. 4, octubre-diciembre, 1970, p. 9.

¹¹ GONZÁLEZ FLORES, Enrique; “La interpretación de la Constitución”, **Lecturas Jurídicas**, México: UACH, No. 12, julio-septiembre, 1962, p. 42.

César Enrique Romero insiste sobre este punto al señalar que los problemas constitucionales sólo pueden ser captados si se les observa en los escenarios de la historia, la política y la economía.¹²

Carmelo Carbone expone que para comprender el significado de un precepto de derecho comercial hay que hacer referencia “al lenguaje, a las costumbres y a las prácticas establecidas en el ambiente comercial e industrial”; pero cuando se trata de una norma constitucional hay que tener en cuenta factores diversos de los enunciados para la materia mercantil, y que son de tipo histórico, político, el derecho comparado, los programas de los partidos, etcétera.”¹³

Debe precisarse que no se está de acuerdo con una pureza metódica en la ciencia jurídica y menos en el derecho constitucional.

La realidad, la vida social, las necesidades y las aspiraciones de los hombres entran al derecho constitucional, que tiene por su propia naturaleza un fuerte contenido político, histórico y económico.

La Constitución de un país es también su ideario y como tal la disciplina que estudia como una de sus partes la norma suprema, tiene que tomar en cuenta estos aspectos.

- a) La finalidad de la interpretación constitucional debe ser proteger y defender lo más valioso que existe para cualquier hombre: su libertad y dignidad.

¹² ROMERO, César; **La Corte Suprema y la interpretación constitucional**; Argentina: EUDEBA, 1990, p. 2.

¹³ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe; **Derecho Constitucional Mexicano**; México: Porrúa, 1998, p. 76.

- b) La interpretación constitucional reviste especial importancia porque a través de ella se puede cambiar el significado gramatical de la ley suprema. La interpretación puede modificar, anular o vivificar la Constitución. Puede hacer que el sistema agonice o resplandezca.

Quien tiene la facultad de interpretar la ley suprema, puede hacer que se viva un sistema de libertad o de opresión. Puede ampliar su significación con el sólo objetivo de que se consiga en forma plena la libertad o puede restringir esos alcances.

De aquí la importancia de la interpretación constitucional. La Constitución de un país no es sólo el documento que recibe tal nombre, sino además el conjunto de interpretaciones que de ella hace el órgano facultado para realizarla.

Como bien afirma Héctor Fix-Zamudio, la interpretación constitucional se ha ido transformando en una labor técnica muy alta en la que es necesario poseer sensibilidad jurídica, política y social.¹⁴

Linares Quintana, basado en la jurisprudencia y doctrina argentinas, indica siete reglas para la interpretación constitucional, a saber:¹⁵

- a) Debe prevalecer el contenido finalista de la Constitución, que es garantizar la libertad y dignidad humanas;

¹⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor; "El juez ante la norma constitucional", **Revista de la Facultad de Derecho**; México: UNAM, No. 57, enero-marzo, 1965, p. 48.

¹⁵ LINARES QUINTANA, S.V.; op cit, p. 469 y ss.

- b) Debe ser interpretada con un criterio amplio, liberal y práctico;
- c) Las palabras de la Constitución deben ser interpretadas en su sentido general y común, a menos que sea claro que el creador de la norma se refirió a un significado técnico-legal;
- d) Debe ser interpretada como un todo, como un conjunto armónico;
- e) Hay que tener, en cuenta las situaciones sociales, económicas y políticas que existen en el momento de realizarse la interpretación;
- f) Las excepciones y privilegios deben interpretarse con criterio restrictivo;
- g) Los actos públicos se presumen constitucionales si mediante la interpretación pueden ser armonizados con la ley fundamental.

Una sana interpretación de la Constitución asegura el buen funcionamiento del gobierno y otorga a los ciudadanos cierta tranquilidad.

Para el estudio y mejor comprensión del tema de la interpretación constitucional puede realizarse un intento de clasificación.

La interpretación constitucional puede ser examinada desde dos ángulos: según quien la realiza y según el contenido de la misma.

- a) Desde el ángulo de quien la realiza, ésta puede ser: legislativa, administrativa, judicial, doctrinal y popular.
- b) Desde el ángulo de su contenido, puede ser: gramatical, histórica, política y económica.

Desde luego que la calidad del intérprete —como afirma García Máynez— no es indiferente, porque no toda interpretación es obligatoria.¹⁶

A continuación se examinan los diversos aspectos de la interpretación constitucional en el orden que se ha asentado.

La interpretación legislativa. El poder legislativo en su labor de hacer las leyes debe interpretar la Constitución con el objeto de examinar si ese proyecto no viola la ley fundamental. El enunciado anterior es deducción lógica del principio de supremacía constitucional asentado en el artículo 133 de la Carta Magna, en relación con el numeral 128 que señala que todo funcionario público debe prestar la protesta de guardar la Constitución antes de tomar posesión del cargo.

Cuando el orden jurídico otorga al Poder legislativo la facultad de interpretar la Constitución y las leyes, esta clase de interpretación recibe el nombre de auténtica, ya que con la misma se desea que quien hizo la ley sea quien desentrañe su sentido.

El emperador Justiniano quiso que los jueces no pudieran interpretar su colosal obra legislativa. Federico El Grande de Prusia, expidió en 1780 un decreto en el que se ordenó que los jueces, ante una duda no pudieran interpretar el texto legal, sino que debían consultar la opinión de una comisión legislativa que tenía la misión de interpretar los preceptos legales. Montesquieu y Rousseau también se inclinaron por la interpretación legislativa.¹⁷

¹⁶ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo; **Introducción al Estudio del Derecho**; México: Porrúa, 1995, pp. 329-330.

¹⁷ FIX-ZAMUDIO, H., “Algunos...” op cit, pp. 15 y 16.

En Francia se ha implantado, en diversas épocas, la interpretación legislativa; se puede citar el establecimiento de los llamados *referé legislatif*, tanto facultativo (según el artículo 12 del Título II del Decreto de 16 de agosto de 1790), de acuerdo con el cual los jueces tenían la potestad de pedir aclaraciones al poder legislativo las veces que creyesen necesario interpretar una ley, como el obligatorio, o sea aquel que según el artículo 256 de la Constitución del 5 Fructidor del año III, consistía en la obligación a cargo del referido tribunal de Casación para acudir al propio organismo legislativo solicitándole su interpretación auténtica, cada vez que, no obstante haber anulado un fallo judicial, se plantease por segunda vez la misma cuestión.¹⁸

Interpretación legislativa que continuó en la Constitución francesa de 1946, de la que se apartó la promulgada en 1958.

En nuestros días, la gran mayoría de los antiguos países socialistas, inspirados en el sistema de la extinta Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, otorgan la facultad última de interpretar la Constitución al poder legislativo.

En la historia constitucional mexicana, la primera Constitución del México Independiente, o sea la de 1824, en su artículo 165 asentó:

“Sólo el congreso general podrá resolver las dudas que ocurran sobre inteligencia de los artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva”, y en el 166 expresó: “Las legis¹aturas de los Estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente, sobre determinados artículos de esta constitución y de la acta constitutiva...”¹⁹

¹⁸ FIX-ZAMUDIO, H., “El juez ante..”, op cit, p. 26.

¹⁹ *Ibíd.*

Conviene aclarar que la interpretación realizada por el poder legislativo en México es en varios casos la interpretación de última instancia, como sucede en los asuntos de índole política, en los que la Suprema Corte de Justicia se ha declarado incompetente. Como ejemplo se puede citar la fracción V del artículo 76, que se refiere a la declaración del Senado de la República de que ha llegado el caso de nombrar un gobernador provisional porque todos los poderes de alguna entidad federativa han desaparecido.

También el ejecutivo interviene en la interpretación legislativa, ya que envía proyectos de leyes al Congreso y debe examinar si ese proyecto no contiene vicios constitucionales. Además una de las razones por las cuales el ejecutivo puede vetar un proyecto de ley es por su naturaleza inconstitucional y para esto es necesario realizar una interpretación al respecto.

De igual forma podemos señalar que cuando el ejecutivo legisla interpreta la Constitución, ya que en ejercicio de la facultad que tiene de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de la Constitución, el Presidente al expedir un reglamento debe analizar que el reglamento no sea contrario a la Constitución.

La propia Constitución indica los casos de los reglamentos autónomos, es decir, aquellos que no tienen su base en una ley, sino directamente en la norma de normas; y para expedir éstos, desde luego, también se debe examinar su concordancia con la Carta Magna.

Sin embargo, las facultades legislativas del ejecutivo no se limitan a lo expresado en los párrafos anteriores, sino que legisla en los casos que

expresamente la Constitución General señala.

Claro está que aunque se ha hecho referencia, principalmente a los poderes legislativo y ejecutivo federales, en muy buena medida lo expuesto es aplicable a las entidades federativas.

La interpretación administrativa. Esta clase de interpretación constitucional la realizan los órganos del poder ejecutivo, los que deben examinar si sus actos, resoluciones y disposiciones no violan la ley fundamental.²⁰

El poder ejecutivo debe ajustarse en sus actuaciones al principio de legalidad, es decir, a las disposiciones legales y a los preceptos constitucionales. Dicho principio se define como "la adecuación de los actos de la autoridad a un conjunto de normas jurídicas, las cuales deben estar expresadas en el ordenamiento jurídico vigente".

Sin embargo, ¿es posible que una autoridad administrativa deje de aplicar un precepto legal porque lo considere anticonstitucional?

Este tema fue discutido ampliamente por la doctrina mexicana como resultado de una ponencia de Gabino Fraga en 1942, quien entonces era ministro de la Suprema Corte y quien luchó para que cambiara la jurisprudencia de la sala administrativa, en el sentido de que el Ejecutivo puede dejar de aplicar una ley si la considera anticonstitucional.²¹

²⁰ FIX-ZAMUDIO, H., "Algunos aspectos...", op cit, p. 28.

²¹ FRAGA, Gabino; "¿Pueden conocer de problemas de Constitucionalidad de Leyes autoridades distintas del Poder Judicial de la Federación?", **Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia**; Nos. 13 y 14, UNAM, México, 1942, pp. 139 a 142.

Ahora bien ¿Toda clase de autoridad administrativa puede realizar el análisis de constitucionalidad? El autor de esta tesis opina que no; que únicamente lo pueden realizar las autoridades con facultades de decisión y con los otros tres requisitos que señaló Gabino Fraga, a saber:

- 1) Que no exista controversia constitucional, o sea, que no se haya iniciado juicio de amparo;
- 2) Que no se pretenda reglar los actos de los otros poderes, y
- 3) Que esa interpretación tenga la posibilidad legal de ser revisada por el poder judicial federal.

Desde luego que las autoridades administrativas deben conocer muy bien la Constitución para cumplir con todas las obligaciones que la misma les señala, y en este cumplimiento necesitarán interpretarla.

La jurisdicción federal es definida por Hugo Alsina como *“la facultad conferida al poder judicial de la nación (dígase el estado federal) para administrar justicia en los casos, sobre las personas y en los lugares especialmente determinados por la constitución”*.²²

- “La jurisdicción es la acción, actividad o función que cumple el Estado, a través de un órgano especializado, la competencia es la que le da esa característica. Es un complemento de la jurisdicción.

²² ALSINA, Hugo. **Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial**. T I. EDIAR, Buenos Aires: 1956.

- La jurisdicción implica la idea de ejercicio del poder en forma *abstracta* (es decir el mandato de la ley), en cambio la competencia implica la idea de ejercicio *concreto* de la ley. Por eso se dice que puede haber jurisdicción *sin* competencia, pero nunca competencia *sin* jurisdicción.
- La Jurisdicción es irrenunciable, pero revocable por delito en el ejercicio de funciones. La competencia es renunciabile de oficio o a petición.
- El *Fuero* "es un conjunto de privilegios otorgados a ciertas personas, en razón de su cargo o empleo"²³
- La Jurisdicción y la Competencia pertenecen a la autoridad, a quien juzga. El Fuero pertenece a quien va a ser juzgado.

La interpretación judicial. Este aspecto de la interpretación reviste especial importancia en un país como México, en el cual el poder judicial federal es el intérprete último de la ley fundamental. Dice el noveno párrafo del artículo 94 constitucional:

“La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interpretación y modificación”.

Por ello podemos establecer que en México el intérprete último de la Constitución es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien a través de sus ejecutorias y jurisprudencia establece el significado, alcances y límites de los preceptos constitucionales. Los artículos 192 al 194 de la Ley de Amparo reglamentan la jurisprudencia y señalan su obligatoriedad.

²³ OSSORIO, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas Y Sociales**, Ed. 24. Heliasta, Buenos Aires, Argentina: 1997.

Legalmente la jurisprudencia es el resultado de las ejecutorias de las salas de la Suprema Corte, cuando hay cinco resoluciones ininterrumpidas en un mismo sentido y han sido aprobadas cuando menos por cuatro ministros.

Una Constitución como un producto social, debe cambiar al mismo ritmo que la realidad para mantener su eficacia, y para ello hay dos caminos: que se le reforme o que se le interprete. En México, sin lugar a ninguna duda, la interpretación constitucional realizada por la Suprema Corte ha sido muy importante. Empero, la ley fundamental mexicana ha sido primordialmente adaptada a la realidad a través de reformas constitucionales. En cambio, en otros países la interpretación constitucional realizada por el poder judicial reviste gran importancia. Este es el caso de Estados Unidos de Norteamérica. Así en este país ha sido innecesario reformar la Constitución respecto a cuestiones económicas porque su Suprema Corte ha interpretado extensivamente la *cláusula de comercio*, y en forma tal que los poderes, al respecto, concedidos hace más de ciento cincuenta años para un país agrícola con pocos millones de habitantes, han sido adaptados a las necesidades de una gran nación industrial con más de treinta veces la población de cuando esa ley fundamental fue expedida.²⁴

Particularmente interesante ha sido la interpretación que la Suprema Corte estadounidense ha realizado de los derechos humanos consignados en la Carta Magna. Las enmiendas quinta y decimocuarta asentaron que ninguna persona debe ser privada de su vida, libertad o propiedad sin el debido proceso legal (*due process of law*). A primera vista la frase “debido proceso legal” significa “de acuerdo con la ley”. Sin embargo, la Suprema Corte estadounidense le otorgó a esa frase un sentido

²⁴ WHEARE, K. C.; **Modern Constitutions**; Inglaterra: Oxford University Press, 1997, p. 109.

extenso: protector de ciertos derechos y que la actividad gubernativa debe realizarse de acuerdo con los fundamentales principios de libertad y justicia que se encuentran en la base de todo el sistema jurídico-político de esa nación. Y de acuerdo con esta interpretación, el Alto Tribunal dice, en los casos concretos, si se ha actuado de acuerdo con el “debido proceso legal” o no.²⁵

La interpretación doctrinal. Es la que realizan los que se ocupan de los problemas de la ciencia jurídica, y que no tienen el carácter de autoridad. Desde este punto de vista pueden hacer interpretación doctrinal los que se dedican al estudio teórico del derecho constitucional, como los que imparten estos cursos, o los abogados litigantes al redactar sus escritos.

Desde luego que la interpretación doctrinal no obliga, pero sí suele tener importancia, porque influye en la legislación y en la jurisprudencia. El artículo 34 de la Ley de Amparo de 1882 ordenó:

“Las sentencias pronunciadas por los jueces (se refiere a los de amparo) serán en todo caso fundadas en el texto constitucional de cuya aplicación se trate. Para su debida interpretación se atenderá al sentido que le han dado las ejecutorias de la Suprema Corte y *las doctrinas de los autores*”.

O sea, de acuerdo con el artículo mencionado los jueces debían tener en cuenta la doctrina para la interpretación de la ley fundamental, con lo que se le dio a la doctrina especial importancia. Sin embargo esta corriente nacida en 1882 no prosperó y el valor interpretativo de la doctrina deriva del que las autoridades que tienen según la Constitución la facultad de interpretarla, deseen darle.

²⁵ *Ibíd*em, pp. 118 -119.

La interpretación popular. Es la que efectúan los habitantes en sus relaciones con las autoridades, especialmente cuando los primeros piensan que sus derechos han sido infringidos. Esta clase de interpretación puede llegar a tener particular importancia, especialmente como opinión pública y puede hacer que se realicen trascendentes modificaciones en el gobierno.

En México esta clase de interpretación está adquiriendo relevancia. La mejor prueba la constituye el reciente problema de *la Masacre de Aguas Blancas*, en que grupos paramilitares y policíacos del gobierno de Guerrero atacaron una manifestación de campesinos. La opinión pública se indignó y consideró que tal agresión fue completamente anticonstitucional, situación que repercutió en importantes cambios en el gabinete gubernativo. La interpretación popular de la Constitución puede ser el germen que contribuya a que el gobierno pueda caer. Sin embargo esta clase de interpretación no es de aristas precisas y es difícil poder establecer sus resultados. Empero en países donde la opinión pública tiene gran fuerza, esta clase de interpretación puede jugar un papel importante.

Una vez examinado quién puede realizar la interpretación constitucional, se hace necesario analizar los diversos aspectos que puede revestir el contenido de la misma y que puede ser: gramatical, histórica, política y económica.

La interpretación gramatical responde a la idea de que hay que otorgarle a las palabras su sentido formal; es decir, el que tienen en la vida cotidiana. Cuando las expresiones empleadas sean técnicas se les deberá interpretar teniendo en cuenta la acepción técnico-jurídica del vocablo.

Todo hace suponer que la interpretación gramatical es sencilla, pero puede presentar algunos problemas, y en ocasiones diversos factores alteran el simple significado de las palabras. A continuación un ejemplo:

El primer párrafo del artículo 34 constitucional establecía:

“Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos”.

El artículo 35 constitucional expresa en su primera fracción que entre las prerrogativas del ciudadano se encuentra la de “votar en las elecciones populares”; y el mismo artículo indica en su segunda fracción que también entre las prerrogativas del ciudadano se encuentra el: “Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.”

La interpretación gramatical indica que los ciudadanos tienen el derecho pasivo y activo de voto, es decir, pueden ser electos y pueden elegir. Y ciudadanos son tanto hombres como mujeres. Esta interpretación está acorde con los artículos 30, 31 y 32 que se refiere a *mexicanos*, e incluye tanto a hombres como a mujeres.

Sin embargo tradicionalmente se excluyó a las mujeres del derecho al voto activo y pasivo.

El 17 de octubre de 1953 se publicó en el *Diario Oficial* la reforma al párrafo primero del artículo 34, que es el que aún está vigente, y dice así: “Son ciudadanos

de la República los varones y las mujeres que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además ...

El objeto de la reforma al precepto 34 fue otorgar el derecho al voto activo y pasivo a las mujeres mexicanas. Sin embargo, desde el punto de vista gramatical, ya poseían esa facultad. La reforma vino a precisar lo que el artículo ya decía.

La interpretación gramatical no siempre se puede llevar al cabo, por la naturaleza misma de la Constitución, ya que en ella se introducen factores históricos, políticos, sociales y económicos, y modifican el sentido gramatical de los preceptos. Hay que tener en cuenta estos elementos para poder realizar una interpretación acertada y coherente de nuestra ley fundamental.

La interpretación histórica. En esta clase de interpretación se tienen en cuenta los factores históricos, los acontecimientos pasados. Al interpretar desde el punto de vista histórico se persigue conocer el alcance real del precepto, cuál es su verdadera finalidad, y entonces puede ocurrir que la interpretación histórica esté en contra del sentido gramatical del artículo.

La interpretación política. Los problemas constitucionales son problemas de poder, es decir, políticos. La Constitución organiza la estructura política de la comunidad, procurando tomar en consideración todas las corrientes ideológicas de la sociedad, representada en grupos políticos.

Entonces, hay que tener presente los factores reales de poder, según Ferdinand Lassalle, o los grupos políticos, en el momento de interpretar la

Constitución, pero la interpretación política de la ley fundamental tiene que ser en forma muy cuidadosa, porque ella bien puede caer en violaciones a la norma de normas, en actos y resoluciones anticonstitucionales, lo que reviste importancia porque bajo el pretexto de la interpretación o del espíritu de la Constitución se realizan las infracciones a la propia ley fundamental.²⁶

Una cosa es la interpretación política de la Constitución y otra, muy diferente, la violación constitucional.

Sin embargo en la interpretación de la Constitución hay que tener en cuenta elementos de índole política ya que, como se ha dicho, los problemas constitucionales son de naturaleza política; pero por ningún motivo se puede justificar que con el pretexto de una interpretación política se viole la Constitución, puesto que la interpretación persigue vivificar la Carta Magna, armonizarla para que se aplique y se adecue a la vida, a la realidad; en cambio las violaciones constitucionales son, por lo contrario, su detrimento y fallecimiento.

La interpretación económica. Este tipo de interpretación se realiza teniendo en cuenta los factores económicos, ponderando sobre los resultados de índole económica que tal interpretación va a traer consigo.

Las Constituciones tienen en una buena parte un trasfondo económico. Charles A. Beard escribió un interesante estudio en el que indicó que la ley fundamental estadounidense es un documento *económico* redactado con gran pericia por aquellas personas cuyos intereses patrimoniales estaban en peligro.

²⁶ LASSALLE, Ferdinand. **¿Qué es una Constitución?**. Hispánicas, Madrid, 1980, passim.

Algunas de las conclusiones más importantes a las que llega Beard, son las siguientes:

- a) La creación de la Constitución fue originada y llevada a cabo principalmente por cuatro grupos, cuyos intereses habían sido negativamente afectados por los artículos de la Confederación. Estos grupos fueron: el bancario, el de los valores públicos, el industrial y el de comercio y construcción de barcos;
- b) Los primeros pasos en la formación de la Constitución los realizaron un pequeño pero activo grupo de personas interesadas, en razón de sus propiedades, en el éxito de su objetivo;
- c) No se consultó al pueblo; es decir, no hubo votación popular en la proposición para convocar a la Convención que redactó la Constitución;
- d) Una gran parte de la población no estuvo representada en la Convención ya que para votar existía el sistema del sufragio calificado;
- e) Los miembros de la Convención de Filadelfia, que redactaron la Constitución, estaban, con pocas excepciones, interesados directamente en el establecimiento del nuevo sistema económico del que obtuvieron beneficios;
- f) La Constitución es un documento económico fundado en la idea de que el derecho de propiedad es anterior a cualquier gobierno y moralmente fuera

del alcance de la mayoría del pueblo.²⁷

Así, según Beard, la Constitución norteamericana que ha sido considerada como ejemplo, respondió a factores e intereses económicos. Si la estructura de una ley fundamental es el elemento económico, hay que tenerlo desde luego, en consideración.²⁸

3.2 LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Según se advierte de la tesis P. LXXII/98,²⁹ el reconocimiento del federalismo y la salvaguarda de la división de poderes son los elementos que determinan la existencia de la controversia constitucional. “Sin embargo, es necesario precisar, para efectos de ofrecer un concepto, la naturaleza jurídica y las características que presenta este instrumento. En tal virtud, la controversia constitucional puede ser considerada desde dos puntos de vista: en primer lugar, como un medio de protección del sistema federal de gobierno, destinado a mantener la efectividad de las normas constitucionales que dan atribuciones específicas a los órganos originarios del Estado; y, por otro, como uno de los mecanismos contemplados por el derecho procesal constitucional, cuyo fin radica en salvaguardar las disposiciones constitucionales contra actos, normas generales o tratados internacionales que pretendan suprimir el orden previsto por la Norma Suprema.”³⁰

²⁷ BEARD, CHARLES A.; “An Economic Interpretation of the Constitution”; **Essays on the Making of the Constitution**; Inglaterra: Oxford University Press, 1989, p. 31.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Tesis P. LXXII/98, **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 789. CD-ROM IUS: 195,025.

³⁰ HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo. **La defensa jurisdiccional del municipio y la controversia constitucional**. México: Universidad Panamericana, Campus Guadalajara, 1998, p. 56.

Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix Fierro explican que las controversias constitucionales son las controversias de carácter jurídico que, como consecuencia de la estructura federal y de la división de poderes en el Estado mexicano, pueden surgir entre diferentes órdenes normativos, entre órganos que pertenezcan a órdenes distintos, así como entre órganos que formen parte del mismo orden, las que pueden ser planteadas en forma directa ante el pleno de la SCJ, de acuerdo con la fracción I del artículo 105 de la Constitución.³¹

Conforme a esta idea, el medio de salvaguardar la división de poderes así como el carácter federal del país, pero sobre todo la del principio de legalidad, pero más aun el principio de supremacía constitucional son las controversias constitucionales.

La citada fracción I del artículo 105 constitucional se encuentra inspirada en el artículo III, sección segunda, fracciones I y II de la Constitución de Estados Unidos de 1787; precepto que también ha sido recogido en sus aspectos generales por los restantes países latinoamericanos que han conservado la estructura federal (Argentina, Brasil y Venezuela), ya que esta institución está dirigida esencialmente a preservar los límites que la Constitución establece entre las facultades de los organismos centrales y los de carácter local. El antecedente inmediato del artículo 105 de la Constitución de 1917 se encuentra en el artículo 98 de la Constitución de 5 de febrero de 1857, de acuerdo con el cual correspondía “a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte”.³²

³¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX FIERRO, Héctor. **Nuevo diccionario jurídico mexicano**. México: UNAM, Porrúa, 2002, Tomo A-C, pp. 884-886, Voz: Controversias constitucionales.

³² Véase: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>; [Consulta: 20 de noviembre de 2008].

Desde la reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994, dichas controversias tienen un ámbito más amplio que el que poseían en la Constitución de 1857 y en el texto original de la vigente. Las controversias constitucionales forman parte de las “garantías constitucionales”, es decir, de los instrumentos jurídicos, de carácter esencialmente procesal, que tienen por objeto la reparación del orden constitucional cuando ha sido violado o desconocido, así como la evolución y adaptación de sus normas a la realidad.³³

El texto del artículo 105 constitucional vigente hasta 1994, el cual se reformó en una sola ocasión para incluir al D.F. y a sus órganos de gobierno (1993), atribuía en exclusiva a la SCJN el conocimiento “de las controversias que se susciten entre uno o más estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley”.

Hasta esa fecha, las controversias constitucionales tuvieron escasa importancia práctica, en virtud de que los conflictos entre los órganos de un mismo Estado se resolvieron con mayor frecuencia por el Senado de acuerdo con la atribución que le confiere el artículo 75, fracción VI, de la Carta Magna, que se refiere sólo a cuestiones de carácter político. Los litigios entre la Federación y las entidades federativas también eran decididos por el Senado a través de la “desaparición de poderes” prevista en la fracción V del mismo precepto constitucional, ya que el último conflicto jurídico de esta naturaleza, conocido como “caso Oaxaca”, se

³³ FIX-ZAMUDIO, Héctor. **Introducción a la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano.** México: UNAM, 1998, pp. 35 y ss.

resolvió por la SCJN los días 3 y 17 de diciembre de 1932, al anular ésta, con efectos generales, la Ley de Dominio y Jurisdicción de Monumentos Arqueológicos del Estado de Oaxaca, por considerarse que invadía la esfera de competencia de la autoridad federal.³⁴

Las controversias constitucionales estuvieron reglamentadas por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por la Ley de Coordinación Fiscal de 1978 y por la Ley de Planeación de 1983, que otorgaban también al pleno de la SCJN facultades para conocer de los conflictos suscitados en el ámbito de dichas leyes. A falta de una reglamentación específica del procedimiento, la SCJN aplicó el Código Federal de Procedimientos Civiles.

La reglamentación de las controversias constitucionales vigente hasta 1994 empezó a ser insuficiente, entre otras razones, porque no preveía explícitamente a algunos posibles sujetos de las mismas, como los municipios o los órganos de la Federación (de hecho, la SCJN admitió algunas controversias planteadas por municipios contra el gobierno de un estado, al considerarlos como “poderes” del mismo). Dicha insuficiencia tendería a hacerse aún más notoria en el ambiente de creciente pluralismo político del país, que haría cada vez más difícil la resolución de conflictos por medios puramente políticos.

Por las razones apuntadas, la reforma del artículo 105 de la Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994 (pero cuyas fracciones I y II no entraron en vigor junto con la Ley Reglamentaria hasta el 11 de junio de 1995), reglamentó de manera más completa y precisa las

³⁴ Cfr. FIX-ZAMUDIO, H y FIX FIERRO, H., op cit., p. 884.

controversias constitucionales en la nueva fracción I. Asimismo, poco después se expidió la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 11 de mayo de 1995).

Supuestos. El nuevo texto constitucional regula once supuestos de procedencia de las controversias constitucionales, las que puede suscitarse entre:

- a) La Federación y un estado o el DF;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente sean como órganos federales o del DF;
- d) Un estado y otro;
- e) Un estado y el DF;
- f) El DF y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos estados;
- h) Dos poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un estado y uno de sus municipios sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un estado y un municipio de otro estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- k) Dos órganos de gobierno del DF, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Partes. Son partes en las controversias, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley Reglamentaria, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia y la

entidad, poder u órgano que haya emitido o promulgado la norma general o pronunciado el acto objeto de la controversia, como actor y demandado, respectivamente; el tercero o los terceros interesados, que son las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran ser afectados por la sentencia que llegue a dictarse; y el procurador general de la República (artículo 102, apartado A. tercer párrafo).

Materia. Las controversias constitucionales pueden referirse tanto a actos como a disposiciones generales, lo mismo respecto de su constitucionalidad en sentido estricto (referida siempre a la Constitución federal) como a su regularidad jurídica en general, por ejemplo, cuando no se controvierta la asignación de competencias.³⁵ Aun en este último caso, las controversias son de orden constitucional, “tanto por dirigirse a preservar la norma constitucional como por resolver los conflictos entre órdenes parciales del orden jurídico mexicano”.³⁶ Los actos o disposiciones pueden ser, en principio, de cualquier naturaleza y materia, con excepción de la electoral, expresamente excluida por la Constitución (*cf.* la tesis P. CXXVI/95, *Anexo al Informe 1996*, pp. 88-89, en que la SCJN definió la materia electoral, para efectos de la improcedencia de las acciones de inconstitucionalidad).

Plazo. Los plazos para la presentación de la demanda de acuerdo con el artículo 21 de la Ley Reglamentaria, son los siguientes:

I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en

³⁵ COSSÍO DÍAZ, José Ramón. “Comentario al artículo 105 constitucional”. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Comentada**. México: UNAM, Porrúa, 1997, p. 1059.

³⁶ *Ibídem*.

que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

Procedimiento de instrucción. Se encuentra regulado en los artículos 24 a 38 de la Ley Reglamentaria. Una vez recibida la demanda por el presidente de la SCJ, éste designará, por turno, a un ministro instructor para que ponga el proceso en estado de resolución. El ministro instructor, de oficio o a petición de parte, puede conceder la suspensión del acto que motive la controversia. Dicha suspensión no es procedente en los supuestos que señala el artículo 15, es decir, en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante, y tampoco cuando la controversia se refiera a normas generales (artículo 14, segundo párrafo). El procedimiento de instrucción incluye, además de la admisión, notificación y contestación de la demanda, una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, la que se celebrará con o sin la asistencia de las partes o

de sus representantes legales (Ley Reglamentaria: artículos 21 a 34).

Respecto a la contestación de la demanda conviene señalar que una vez admitida la demanda, el ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga.

Al contestar la demanda, la parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la actora, aplicándose al efecto lo dispuesto en esta ley para la demanda y contestación originales.

La ampliación de la demanda y su contestación se tramitarán conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales.

El escrito de contestación de demanda deberá contener, cuando menos:

- I. La relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, y
- II. Las razones o fundamentos jurídicos que se estimen pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate.

Si los escritos de demanda, contestación, reconvencción o ampliación fueren oscuros o irregulares, el ministro instructor prevendrá a los promoventes para que subsanen las irregularidades dentro del plazo de cinco días. (LR. Art. 28)

De no subsanarse las irregularidades requeridas, y si a juicio del ministro instructor la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, correrá traslado al Procurador General de la República por cinco días, y con vista en su pedimento si lo hiciere, admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.

Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvención, el ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite. (LR, Art. 29)

La falta de contestación de la demanda o, en su caso, de la reconvención dentro del plazo respectivo, hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en ellas, salvo prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada, según corresponda. (LR, Art. 30)

Efectos de la resolución. Al dictar sentencia, la SCJN “corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada” (artículo 39, Ley Reglamentaria, en lo sucesivo LR). Igualmente “deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación de alegatos o agravios” (LR artículo 40).

Tratándose de disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos de los incisos c, h y k de la fracción I (conflictos entre los poderes federales, entre los estatales o del Distrito Federal), la resolución que las declare inválidas puede tener efectos *erga omnes*; si es aprobada por al menos ocho votos, requisito que puede hacer muy difícil una declaración de inconstitucionalidad. En caso contrario, la controversia se declarará desestimada. En todos los demás casos, la resolución tendrá efectos únicamente respecto de las partes en la controversia (LR, artículo 42). Las razones contenidas en los considerandos que funden las sentencias aprobadas al menos por ocho votos son obligatorias para las salas de la SCJN y para todos los demás tribunales del país (LR, Art. 43).

La SCJN puede señalar la fecha a partir de la cual surtirá efectos la sentencia, pero ésta nunca podrá tener efectos *ex tunc*, salvo en materia penal (LR, artículo 45).

La nueva reglamentación de las controversias constitucionales tuvo por efecto que en los dos primeros años de su vigencia se presentara un número elevado y creciente de ellas. Casi en su totalidad lo han sido por municipios en contra de actos y disposiciones de los gobiernos o congresos de los estados, pero estas controversias, hasta ahora, tampoco han prosperado en su gran mayoría, excepto en las controversias del IFE. Sin embargo, la SCJN, a través de su jurisprudencia y sus criterios de interpretación, ha empezado a definir algunas de las principales cuestiones planteadas por la nueva reglamentación de las controversias, y no resulta difícil prever que éstas tendrán cada vez mayor relevancia en lo futuro.

3.3 ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Las acciones de inconstitucionalidad son el medio de impugnación establecido por la fracción II del artículo 105 constitucional, para plantear directamente ante el pleno de la SCJN la posible contradicción entre una norma de carácter general, ya sean leyes federales o locales, o tratados internacionales, y la propia Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad forman parte de las “garantías constitucionales”, es decir, de los instrumentos jurídicos, de carácter esencialmente procesal, que tienen por objeto la reparación del orden constitucional cuando ha sido violado o desconocido, así como la evolución y adaptación de sus normas a la realidad.³⁷

Esta figura ha existido en México desde 1994, si bien se han identificado probables antecedentes de las disposiciones del Acta de Reformas de 1847. Lo cierto es que su origen se halla en el modelo europeo concentrado de control constitucional,³⁸ Donde se contemplan procedimientos especiales para declarar la inconstitucionalidad de nuevas leyes”.³⁹

La segunda mitad del siglo XX fue testigo del extraordinario desarrollo de la justicia constitucional, es decir, de los medios procesales encaminados a controlar la

³⁷ FIX-ZAMUDIO, H. op cit, 1998.

³⁸ 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. 1, México: Porrúa/Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2002, p. 386.

³⁹ 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, 2002, pp. 367-368.

regularidad constitucional de las normas y de los actos expedidos por los órganos del poder público. Ello ha sido consecuencia de la necesidad de contar con medios más efectivos de control de un poder público en expansión (Estado social o de bienestar), así como de prevenir las dolorosas experiencias que llevaron al establecimiento de dictaduras en numerosos países, y en último término, a la guerra.

Existen esencialmente dos modelos de justicia constitucional: el “americano” y el “austriaco”⁴⁰ o “europeo”⁴¹. El primero, llamado así porque surgió en Estados Unidos de América, se caracteriza porque el control de la constitucionalidad puede realizarse por cualquier tribunal (“control difuso”), como consecuencia del principio de supremacía constitucional y del sencillo razonamiento de que, en caso de conflicto entre la Constitución y una norma secundaria, el juez debe preferir la primera sobre la segunda y desaplicar ésta; en segundo lugar, normalmente este control se realiza por “vía incidental”, como parte de un proceso ordinario; y por último, la resolución que determina la inconstitucionalidad tiene efectos declarativos (*ex tunc*) y únicamente respecto del proceso concreto que la motivó (“efectos particulares de la sentencia”).⁴²

El modelo austriaco o europeo, que surgió en 1920 con la creación de las cortes constitucionales checa y austriaca, bajo la influencia de las ideas del gran jurista Hans Kelsen, posee características opuestas a las del sistema americano. En primer término, el control es ejercido de manera “concentrada” por un órgano judicial especializado, el tribunal o la corte constitucional. Prácticamente todas las naciones

⁴⁰ CAPELLETTI, Mauro. “El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado”. En: **La justicia constitucional (Estudios de derecho comparado)**. México: UNAM, 1987, pp. 23 y ss.

⁴¹ FAVOREU, Louis. **Los tribunales constitucionales**. Barcelona: Ariel, 1994, p. 45.

⁴² FIX FIERRO, Héctor. **Nuevo diccionario jurídico mexicano**. México: UNAM, Porrúa, 2002, Tomo A-C, pp. 54-56. Voz: Acciones de inconstitucionalidad.

europas continentales, incluyendo los antiguos países socialistas, han creado un tribunal constitucional o un organismo similar. Esta institución también se ha difundido de manera amplia y reciente en los países de América Latina, que han creado salas y tribunales constitucionales según el modelo europeo, pero en ocasiones combinándolo con elementos e influencias del modelo estadounidense.⁴³ En segundo lugar, el control se realiza habitualmente por “vía principal” y, en tercero, los efectos anulatorios de la resolución son constitutivos (*ex nunc*)⁴⁴ y generales (*erga omnes*).

Las acciones abstractas de inconstitucionalidad surgieron en el marco del modelo europeo y se denominan abstractas porque están desvinculadas de una controversia concreta. El control abstracto tiene por objetivo fundamental la protección de la Constitución, la garantía de la constitucionalidad y la certeza del orden jurídico. Esto quiere decir que no se requiere la existencia de un agravio ni de un interés jurídico específicos para iniciar el procedimiento, por lo que usualmente se otorga la legitimación correspondiente a uno o varios órganos del Estado (jefe de Estado o de gobierno, miembros de las asambleas legislativas, defensor del pueblo, etc.).

Una modalidad muy importante, por sus efectos dinamizadores sobre la justicia constitucional y el sistema político, ha sido precisamente el otorgamiento de legitimación a las minorías parlamentarias para interponer directamente este tipo de medio de impugnación ante el órgano de control constitucional. Superando la noción de que esto pueda significar un conflicto entre poderes (legislativo y judicial), o un

⁴³ FIX-ZAMUDIO, Héctor. “Los tribunales y salas constitucionales en América Latina”. **Estudios en homenaje a don Santiago Barajas Montes de Oca**. México: UNAM, 1995, p. 122.

⁴⁴ Ex Nunc: Desde ahora. Se aplica cuando quiere aludirse a la irretroactividad de una norma.

desconocimiento de la importancia de la mayoría, de lo que se trata es de reconocer la función absolutamente esencial de la oposición para el gobierno de los sistemas constitucionales modernos. Así, por ejemplo, pueden interponer estas acciones: en Austria, un tercio de los diputados del Consejo Nacional; en Francia, 60 diputados o 60 senadores; en España, 50 diputados o 50 senadores; en Alemania, un tercio de los miembros del Parlamento Federal; en Portugal, un décimo de los diputados.⁴⁵

México siguió desde el siglo pasado, no sin matices y modificaciones, el modelo estadounidense de control de la constitucionalidad, a través del amparo. Dentro del complejo instrumento procesal que es el amparo, ya existe una *acción directa de inconstitucionalidad*, el llamado “amparo contra leyes”, cuyo ámbito es a la vez más amplio y más restringido que el de las acciones de inconstitucionalidad del artículo 105. Es más amplio, en cuanto puede utilizarse para impugnar no sólo leyes y tratados internacionales, sino también reglamentos y otras disposiciones de observancia general, y no sólo las que se aprueben en lo futuro. Es más restringido, en cuanto el amparo mantiene ciertos requisitos de procedibilidad (interés jurídico y agravio directo, derivado de una violación de garantías individuales, y no de cualquier precepto constitucional) y, sobre todo, por los efectos de la sentencia, que se limitan a las partes de la controversia (“fórmula Otero”).

Por otra parte, una diferencia importante que en cierto modo hace complementarios a ambos instrumentos, es que el amparo sólo puede ser interpuesto por particulares, y las acciones únicamente por órganos del poder público, por minorías parlamentarias o por los partidos políticos tratándose de leyes electorales.

⁴⁵ FAVOREU, Louis. Op cit, pp. 32-33.

La reforma que introdujo las acciones abstractas de inconstitucionalidad tuvo por objeto reforzar el carácter de tribunal constitucional de la SCJN, ampliando las vías del control constitucional y el alcance de sus resoluciones. En lo que se refiere específicamente a las acciones, la reforma introduce modalidades en dicho control que lo aproximan al modelo europeo, como lo es el control concentrado, el carácter abstracto de las acciones, la legitimación otorgada a las minorías parlamentarias, y la posibilidad de la declaración de inconstitucionalidad con efectos generales.

La nueva fracción II se incorporó al texto del artículo 105 constitucional mediante decreto publicado en el *DOF* el 31 de diciembre de 1994, pero entró en vigor, junto con la ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF del 11 de mayo de 1995) hasta el 11 de junio de 1995,

Por interponerse para combatir leyes nuevas, las acciones abstractas de inconstitucionalidad se desvinculan de controversias concretas.⁴⁶ 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.⁴⁷

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 Representantes del Distrito Federal o, en su caso, el Procurador General de la

⁴⁶ FIX-ZAMUDIDO Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México: Porrúa/UNAM, 2001, p. 858.

⁴⁷ *Ibídem*

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”.⁴⁸

Luego se especificó:

El segundo proceso que se propone recoger en 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 Representante 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.⁴⁹

El fin de esta iniciativa fue “reconocer en la Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el Procurador General de la República, con la asistencia de Estados Unidos, puedan plantearle a 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, ningún ciudadano.

⁴⁸ ¿Qué son las Acciones de Inconstitucionalidad? México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007, p. 16.

⁴⁹ Ibídem, p. 17.

La jurisprudencia plenaria de la Suprema Corte o Justicia ha establecido siete características de la acción de inconstitucionalidad:⁵⁰

- 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

Acerca de la regulación que existe para las acciones de inconstitucionalidad, podemos señalar lo siguiente:

1. *Sujetos legitimados*. Están legitimados para interponer una acción de inconstitucionalidad:
 - a) 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 el propio Congreso:
 - b) 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

⁵⁰ Tesis P/J 71/2000. **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**. Novena Época, T. XII, agosto de 2000, p. 965

- internacionales celebrados por el Estado mexicano;
- e) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
 - d) El equivalente al 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;
 - e) El equivalente al 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea;
 - f) Los partidos políticos con registro nacional o estatal, por conducto de sus dirigencias, en contra de leyes electorales federales o locales, tratándose de los partidos nacionales, o contra de leyes locales del Estado que les haya otorgado registro, si son partidos estatales.

Materia. Las acciones de inconstitucionalidad sólo pueden interponerse para impugnar leyes en sentido formal y material (lo que incluiría, por ejemplo, reformas constitucionales de los estados que no requieran aprobación por los ayuntamientos), así como los tratados internacionales que haya aprobado el Senado, y ratificado, promulgado y publicado el Ejecutivo Federal.

Las leyes electorales —excluidas inicialmente del ámbito de las acciones— sólo pueden ser impugnadas por los partidos políticos, y el artículo 105 señala que esta vía es la única para plantear su inconformidad con los principios que establece la Constitución, con lo que su impugnación queda definitivamente cancelada a través del amparo y del nuevo juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Plazo. Las acciones deben interponerse en el plazo de treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma que se combate.

Procedimiento. Recibida la demanda, el presidente de la SCJN designa, por turno, un ministro, para que ponga el proceso en estado de resolución. El ministro admitirá la demanda, prevendrá a la parte actora si fuera necesario, y dará vista a los órganos que hubieran expedido y promulgado la norma combatida, a fin de que presenten un informe sosteniendo su constitucionalidad. Salvo en los casos en que ejercite una acción, se da vista al procurador general de la República para que formule su pedimento. En las acciones de inconstitucionalidad no procede la suspensión de la norma impugnada (artículos 64 y siguientes de la Ley Reglamentaria).

Efectos de la resolución. Al dictar sentencia, la SCJN “deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez de la demanda” (artículo 71 de la Ley Reglamentaria). La SCJN “podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial”. De donde podemos establecer que en las acciones opera la figura de la suplencia de la queja, ya que se trata de un medio de protección de la Constitución. La resolución que declare la invalidez con efectos generales de una norma debe aprobarse por al menos ocho votos. De no ser así, se desestimaré la acción y se ordenará su archivo (LR, artículo 72).

Las razones contenidas en los considerandos que funden las sentencias aprobadas por al menos ocho votos son obligatorias para las salas de la SCJN y para todos los demás tribunales del país (LR artículo 43).

La SCJ puede señalar la fecha a partir de la cual surtirá efectos la sentencia, pero ésta nunca podrá tener efectos retroactivos (*ex tunc*), salvo en materia penal (LR, artículo 45).

Si bien ya se han presentado las primeras acciones de inconstitucionalidad ante la SCJ, incluso en la materia electoral, en la que se impugnaron algunos aspectos de la reforma federal de 1996 y de las correspondientes reformas en los estados, en ninguna de ellas se anuló, con efectos generales, alguna norma que se hubiera considerado inconstitucional. La institución tendrá, sin duda, cada vez mayor relevancia, siempre que se modifiquen o perfeccionen algunos aspectos, como el quórum de votación para anular una ley, pues de otro modo podría hacerse inoperante, como ya ha ocurrido en otras partes.

Edgar Corzo señala que con las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1994, en México se introdujo el proceso constitucional denominado "acción de inconstitucionalidad", regulado en la fracción II del artículo 105 constitucional, del cual conocerá, en única instancia, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁵¹

Como ejemplo y antecedente de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, podemos señalar lo que se presentó en el Distrito Federal, respecto de la Ley de Participación Ciudadana.

⁵¹ CORZO SOSA, Edgar. "La primera sentencia en acción de inconstitucionalidad 1/95 (aproximación a la noción de "materia electoral"). *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Número 1 Julio-Diciembre 1999, pp. 244-254

“Pues bien, la sentencia que pasamos a comentar es producto de este nuevo proceso. La demanda la presentaron 28 diputados panistas de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, contando con más del 42% de los 66 que integran dicho organismo legislativo, esto es, 9% más de lo que exige la norma constitucional (33%). La norma impugnada fue la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 12 de junio de 1995, señalándose como autoridades responsables, aparte de la Asamblea en cuanto órgano que discutió y aprobó la norma, al presidente de los Estados Unidos Mexicanos por haber emitido el decreto promulgatorio y al jefe del entonces Departamento del Distrito Federal por haberlo refrendado.”⁵²

El motivo de invalidez consistió, de acuerdo con lo manifestado por los actores, en la exclusión que infligía la Ley de Participación Ciudadana a los Partidos Políticos con Registro Nacional, al no poder participar en la integración de consejeros ciudadanos mediante la postulación de candidatos para desempeñar cargos públicos, no obstante que con la reforma constitucional de 1993 en el artículo 122, fracción I, inciso e) se dispuso que: "la ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos". El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en consecuencia, regulaba que: "los consejeros ciudadanos serán electos por fórmula, integrada por un consejero propietario y un suplente, que para cada área vecinal en que se dividan las delegaciones podrán presentar los partidos políticos".

Es de destacarse que ni en las controversias constitucionales ni en las acciones de inconstitucionalidad se prevé que las mismas sean interpuestas por los

⁵² *Ibídem.*

organismos constitucionales autónomos, con lo cual se vulnera su carácter. Ya que si la propia Constitución los establece y regula; las leyes secundarias que se refieran a los mismos deben respetar los principios constitucionales y quién mejor que ellos mismos para exigir que los mismos se cumplan.

CAPÍTULO IV

LOS CRITERIOS DE LA SCJN EN LA LEGITIMACIÓN DEL IFE EN MATERIA DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Durante la participación de la Señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en la conferencia organizada por la Escuela de Derecho de la Universidad Latina, en el auditorio “Benito Juárez” del Campus Sur de la misma, en la ciudad de México, el 3 de septiembre de 2002, la Doctora Sánchez Cordero hizo las siguientes observaciones: En virtud de las reformas constitucionales de diciembre de 1994 se dotó al Poder Judicial de la Federación de nuevas atribuciones y estructura y se establecieron dos vías para la solución de conflictos entre órganos del estado, a través de dos instituciones fundamentales, estas son: La Controversia Constitucional y La Acción de Inconstitucionalidad. De estas dos instituciones jurídicas quiero comentar con todos ustedes algunas de las características que considero más relevantes de la: **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**”.¹

Agrega: “El tema que hoy me honra comentar con ustedes es un tema que pudiera pensarse raya en los límites de ambas categorías (derecho y política), porque tiene que ver con la resolución de conflictos entre órganos del estado. En la resolución de controversias constitucionales se equilibra la ya de por sí difícil relación entre derecho y política de la que hemos venido hablando. Así la controversia constitucional se torna una herramienta técnica para la decisión judicial que, por

¹ SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga. **La controversia constitucional. Elemento técnico jurídico de una nueva relación entre poderes**. Conferencia realizada en el Auditorio Benito Juárez de la Universidad Latina, bajo la organización de la Escuela de Derecho, el día 3 de septiembre de 2002.

consecuencia, se vuelve una herramienta jurídica de resolución de conflictos. Conflictos que sí, por lo general, ciertamente son de orden político.”²

En el presente capítulo se analizará en su conjunto la opinión de algunos ministros y la jurisprudencia que ha establecido la SCJN, en la materia, así como la situación de indefensión en que se ha venido dejando a los organismos autónomos constitucionales, en el caso particular, al IFE, lo cual conduce a realizar una sencilla propuesta de reformas al artículo 105 constitucional para resolver esta problemática.

4.1 DECLARACIONES DE LA SCJN EN LA MATERIA

El autor se permite transcribir la siguiente tesis jurisprudencial³ que contribuirá a conocer su postura respecto a los dos mecanismos de control constitucional que se han venido analizando:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: a) en la

² *Ibidem*. (El texto puede consultarse en: <http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/Conf/unila.pdf>; [Consulta: 2 de diciembre de 2008].

³ Controversia constitucional 15/98. Ayuntamiento del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas. 11 de mayo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número 71/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tesis: P./J. 71/2000, Novena Época, Pleno, Tomo: XII, Agosto de 2000, Página 965.

controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia

constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta.”⁴

Como se planteaba en líneas *supra* la SCJ hace una clara diferenciación entre lo que son las controversias constitucionales y las acciones de constitucionalidad; en lo que atañe al tema de tesis, en la controversia pueden impugnarse normas generales y actos, y los efectos de la sentencia consistirán en declarar la invalidez de la norma. Además, tendrá efectos generales cuando es aprobada por lo menos por ocho ministros.

Otras tesis dictadas por la SCJN, en materia de controversia constitucional son las siguientes:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO.

La legitimación en la causa, entendida como el derecho sustantivo para

⁴ *Ibíd*em

poder ejercer la acción, y la legitimación en el proceso, entendida como la capacidad para representar a una de las partes en el procedimiento, son aspectos de carácter procesal que, para el caso de las controversias constitucionales, se cumplen de la siguiente manera: 1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Federal, solamente tienen derecho para acudir a la vía de controversia constitucional las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el citado precepto fundamental; de esto se sigue que son estos entes públicos a los que, con tal carácter, les asiste el derecho para ejercer la acción de referencia; y 2. De conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, atento el texto de la norma y el orden de los supuestos que prevé, el órgano jurisdiccional, primero debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, Poder u órgano, se encuentra consignada en ley y, en todo caso, podrá entonces presumirse dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario.

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

Nota: Esta tesis no es jurisprudencia.⁵

⁵ No. Registro: 197,892. Tesis aislada. Materia: Constitucional. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, VI, Agosto de 1997, Tesis: 1a. XV/97, p. 468

El criterio que sustenta la SCJN no viene a despejar dudas, sin embargo, deja claro que solamente tienen derecho a acudir a la vía de controversia constitucional las entidades, Poderes y órganos contemplados en la fracción I del artículo 105 constitucional, sin hacer referencia a los organismos constitucionales autónomos, en específico.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SIMPLE MANIFESTACIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA DEL ACTOR NO JUSTIFICA EL DESECHAMIENTO DE LA ACCIÓN DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

La legitimación en la causa se identifica con la vinculación que existe entre quien invoca un derecho sustantivo y el derecho mismo que se hace valer ante los órganos jurisdiccionales cuando ese derecho se estima violado o desconocido; por tanto, este tipo de legitimación incide generalmente en la cuestión de fondo planteada y, por ende, no debe deducirse tal aspecto en el auto de inicio para determinar el interés jurídico del promovente. En consecuencia, si en la demanda de controversia se aduce invasión de competencias entre dos o más niveles de gobierno, estableciendo con ello la litis constitucional propuesta, y cuyo análisis implicaría deducir anticipadamente el derecho que le asiste a cada una de las partes, se concluye entonces que dicha cuestión debe ser materia de estudio de la sentencia definitiva y no del auto de inicio del Ministro instructor, por lo que la falta de legitimación en la causa por esta razón no puede constituir motivo de improcedencia manifiesto e indudable para justificar el desechamiento de la demanda en términos del artículo 25 de la Ley Reglamentaria de

las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Recurso de reclamación 103/97, relativo a la Controversia Constitucional 25/97. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla. 3 de diciembre de 1997. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.⁶

No. Registro: 192,367. Tesis aislada. Materia: Constitucional. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XI, Febrero de 2000. Tesis: 2a. VI/2000, p. 284

En esta tesis aislada, propiamente se contradice el requisito jurídico de la legitimación, expuesta en la Reclamación 23/97, al señalarse que la falta de legitimación no justifica el desechamiento de la acción de controversia constitucional.

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. NO ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

Conforme al artículo 105, fracción I de la Constitución General de la República, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre dos o más niveles de gobierno (Federación, Estado o Municipio) o entre dos o más poderes, sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales

⁶ No. Registro: 196,905. Tesis aislada. Materia: Constitucional. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, VII, Febrero de 1998. Tesis: 1a. III/98, p. 336.

emitidas por una entidad, poder u órgano, cuando la cuestión debatida se refiera a la distribución o invasión de competencias; por otra parte, la fracción I del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, establece que tendrá el carácter de parte actora en las controversias constitucionales, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia. De dichas disposiciones se advierte que no todo órgano público podrá acudir a este mecanismo de control constitucional, ni cualquier acto podrá ser materia de impugnación, ya que en estos procedimientos constitucionales se tiende a preservar, esencialmente, la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno. Por tanto, acorde con la propia naturaleza de estas acciones y de los fines que se persiguen, los organismos públicos descentralizados carecen de legitimación para promover controversias constitucionales, pues aunque forman parte de la administración pública en cuanto atienden con sus propios recursos necesidades colectivas, son entes distintos al Poder Ejecutivo al no tener por objeto el despacho de los negocios relacionados con las atribuciones de este poder.

Recurso de reclamación relativo a la controversia constitucional 23/97. Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana del Estado de Jalisco. 13 de mayo de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.⁷

⁷ No. Registro: 192,367. Tesis aislada. Materia: Constitucional. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XI, Febrero de 2000. Tesis: 2a. VI/2000, p. 284

En el criterio que sigue la SCJN, respecto a los organismos públicos descentralizados, omite aclarar que los organismos constitucionales autónomos no son descentralizados, sino autónomos de los tres poderes y que por lo mismo constituyen un nuevo “meta poder” que permite una mayor participación del pueblo en el ejercicio de su soberanía.

Como es posible advertir, para la SCJN, el hecho de que no se mencione explícitamente, al organismo autónomo en el texto del artículo 105 constitucional es fundamento suficiente para declarar improcedente o carente de legitimidad la controversia constitucional; en consecuencia cuando uno de los poderes de la unión invade competencias de estos nuevos órganos autónomos de gobierno extrapoderes, haciendo una deficiente interpretación de la Constitución y por lo mismo, se niega así misma su carácter de Tribunal de Control Constitucional, ya que permite por una inadecuada interpretación que se rompe al principio de separación de poderes así como el de legalidad.

4.2 OPINIONES DE ALGUNOS MINISTROS

Pocas son las opiniones que pudieron localizarse en la revisión bibliográfica, hemerográfica y electrónica de los Ministros. La Ministra Olga Sánchez Cordero expone que de las estadísticas proporcionadas por la Unidad de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se tiene que, desde 1917 y hasta 1993, se presentaron alrededor de 50 Controversias Constitucionales, la mayor parte de las cuales no llegaron a resolverse por haber sido planteadas por municipios, quienes en los términos del texto anterior

del artículo 105 constitucional, no tenían reconocido el carácter de poderes.⁸ Por lo que podemos considerar que la reforma fue un acierto a favor del régimen municipal.

Con motivo de esta reforma constitucional, las Controversias Constitucionales han tenido mayor auge; no obstante, se ha podido observar que la institución jurídica de la Controversia Constitucional es todavía poco conocida dentro del ámbito de los profesionales del derecho, aun y cuando, transcurridos catorce años de labores de la nueva integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se han resuelto numerosas Controversias Constitucionales y pese a la trascendencia jurídica que esta institución tiene.

En este período de tiempo, es decir, de enero de 1995 en que entró en vigor la reforma a agosto de 1999, se habían presentado entre controversias constitucionales, y acciones de inconstitucionalidad y sus respectivos recursos 348 asuntos de los cuales 274 han sido ya resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las estadísticas de 2007 no aparecen datos.

Señala Sánchez Cordero que “Es por todo ello que tengo una especial inquietud en compartir con ustedes algunos aspectos que considero relevantes de la controversia constitucional pues su influencia en la vida jurídica nacional es de extraordinaria importancia.”⁹

Entrando al tema debe decirse que el sistema de garantías de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se perfeccionó con la reforma

⁸ SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga. **La controversia constitucional. Elemento técnico jurídico de una nueva relación entre poderes.** Op cit.

⁹ *Ibidem.*

constitucional de 1994 y la promulgación de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello en virtud de que, así sea por la vía de la Controversia Constitucional, o de la Acción de Inconstitucionalidad, resulta posible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determine la validez, pero sobre todo la constitucionalidad de las actuaciones de las autoridades, sean estas: federales, estatales, o municipales

Indiscutiblemente, dicha reforma otorgó un nuevo papel a la Suprema Corte de Justicia como poder del Estado, dicho esto en su más estricto sentido político; pero también una función determinante como órgano máximo de control de la constitucionalidad y legalidad de las normas generales y los actos sujetos a su competencia.

Es decir, la noción básica de lo que debe entenderse como controversia constitucional parte de la noción de un juicio, si bien con sus características propias y muy particulares que a continuación examinaremos, para tratar de definir la naturaleza de la Controversia Constitucional, puede atenderse inicialmente a sus características propias: así, las controversias constitucionales son procedimientos de control de la supremacía constitucional, planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en los que las partes, sea como actores, demandados o terceros interesados, pueden ser, la Federación, los Estados, el Distrito Federal o municipios, el Ejecutivo Federal; el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras o Comisión permanente, los Poderes de un Estado, y los órganos de Gobierno del Distrito Federal, en los que se plantea la posible inconstitucionalidad de normas generales, o de actos concretos y se solicita su

invalidación, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien para plantear conflictos sobre los límites territoriales de los estados cuando éstos adquieren un carácter contencioso.

Vale la pena destacar que, aún cuando de manera genérica estas controversias se denominen constitucionales pueden tener como objeto de control de regularidad no sólo la constitución, sino también el control de la legalidad. Todo ello con el fin de preservar el sistema y la estructura establecidos en de la Constitución Política.

No debe pasar desapercibido que acorde con la naturaleza de las controversias constitucionales, no basta el planteamiento de la inconstitucionalidad de los actos o disposiciones que en ella se impugnen, sino que también exista la afectación en el ámbito competencial de alguno de los entes a que se refiere el artículo 105, fracción I de la Constitución Federal.

De tal forma que sólo cuando se alegue contravención a la Carta Fundamental por normas o actos de un órgano, poder o entidad que afecten a otro, es que podrá entrarse al estudio de los conceptos de invalidez que se hayan hecho valer.

La finalidad de este juicio es obligar y constreñir a que todos los Órganos y Poderes que se derivan de la Constitución Federal, conformen y ajusten su actuación y la realización de sus actos a lo que dispone la Constitución General de la República, materializando los preceptos de supremacía constitucional, división de poderes y legalidad.

En consecuencia, cuando se ejercita la controversia constitucional, es porque se estima que los actos de dichos órganos y poderes no se han ajustado a lo que preceptúa la Constitución Federal.

Debe de insistirse que en atención a la naturaleza y fines que persigue el procedimiento constitucional de la Controversia, se tiende a preservar, esencialmente, la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno con estricto apego a las disposiciones de la Constitución General de la República con el fin de garantizar y fortalecer el Estado de Derecho, el equilibrio de poderes y debe subrayarse, también de los organismos autónomos constitucionales.

El día 14 de febrero de 2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) notificó que admitía la controversia constitucional presentada por el Instituto Federal Electoral (IFE) en contra de la Cámara de Diputados y del presidente Felipe Calderón, el ministro instructor, José de Jesús Gudiño Pelayo, sostuvo que el instituto, al ser "un organismo constitucional autónomo encargado de la función electoral, goza también del carácter de órgano originario del Estado" y, por tanto, cuenta con la legitimación activa para promover el recurso.¹⁰

En el documento enviado al IFE se destacaba que el tema que abordaba era un párrafo del decreto del presupuesto y, por tanto, la controversia versaba principalmente respecto del "orden presupuestario, y se impugna en razón de cuestiones competenciales, de manera que tampoco sería indudable y manifiesto que el juicio versara sobre la materia electoral vedada".

¹⁰ URRUTIA, Alonso y ARANDA, Jesús. "Admite la Corte recurso del IFE contra la Cámara de Diputados y el Ejecutivo". **La Jornada**. México: 15 de febrero de 2007, Sección: Política.

Tras admitir la controversia, el oficio emplazaba a la Cámara de Diputados y al Poder Ejecutivo para que, en un plazo de 30 días hábiles, presentaran su contestación a la demanda que les fue planteada.

El oficio aludía que el pleno de la SCJN ha interpretado que los sujetos que pueden participar en una controversia "ya activa, ya pasivamente, no es un listado taxativo y que tampoco prevé todas las combinaciones de conflictos posibles y admisibles en un juicio de esta naturaleza, e incluso ha establecido que tal dispositivo no debe interpretarse literalmente, sino de manera que se favorezcan hipótesis de procedencia que sean acordes con la finalidad de este medio de control constitucional".

Más adelante, el documento elaborado por el ministro Gudiño Pelayo refiere que así quedó plasmado en la resolución de dos controversias constitucionales -la 20/2002 y 37/2000- de manera unánime.

Más aún, continúa, en la resolución del recurso del Tribunal Electoral del Distrito Federal se estableció que contaba con la legitimación activa para promover un juicio de esta naturaleza, entre otras razones por su carácter de órgano autónomo.

"Por tanto, siendo el IFE, por disposición expresa del artículo 41 constitucional, un organismo constitucional autónomo encargado de la función electoral, goza también del carácter de órgano originario del Estado, y en esa medida y razón es necesario realizar un análisis constitucional más detenido, que no es propio del auto de inicio en estos juicios para estar en aptitud de determinar si la interpretación

sustentada por esta Corte en sus diversos precedentes, con o sin matices, es apta para sustentar favorable o desfavorablemente la legitimación activa que pudiera asistir al IFE para acudir a estos juicios".

Posteriormente refiere que los criterios interpretativos en torno al artículo 105 constitucional asumidos por la Corte obedecen a hacer factible la "tutela del ámbito competencial de los órganos originarios de Estado, circunstancia que concurre en la especie, en razón de que el IFE es, efectivamente, un órgano originario de Estado".

El ministro refiere que en función de esos mismos criterios se impide que resulte "notoria, manifiesta o indudable la improcedencia de la acción, aun cuando no esté expresamente prevista la legitimación activa del IFE en la fracción primera del artículo 105 constitucional".

Sin embargo, el documento hace referencia al hecho de que en anteriores ocasiones se desecharon, de plano, algunas demandas promovidas por algunos institutos estatales de transparencia en contra de otras autoridades, en razón de que carecen de legitimación activa, mismos que posteriormente fueron ratificados.

A diferencia de lo que sucede en este caso con el IFE, "a tales institutos no les ha sido reconocida por nuestra Constitución la calidad de órganos constitucionales autónomos u originarios, de manera que quien suscribe no advierte inconsistencia alguna en este proceder".

Hasta este punto podemos considerar que la interpretación constitucional resultaba adecuada, que la misma correspondía al carácter y conducta que debe

observar un órgano encargado de interpretar, pero sobre todo, salvaguardar los principios constitucionales.

Sin embargo, en junio de 2007, el recurso que promovieron los diputados para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) desechara el juicio que promovió el Instituto Federal Electoral (IFE) para poder recortar el presupuesto de los partidos políticos en el presente año, dividió la opinión de los ministros que integran el máximo tribunal del país.¹¹

En una votación dividida de seis a cinco, el pleno de ministros dio por bueno el recurso de reclamación presentado por la Cámara de Diputados por la decisión previa de la propia Corte de admitir la controversia planteada por el IFE en contra del órgano legislativo.

La SCJN dedicó dos sesiones para resolver en contra del Instituto, que se había inconformado por la decisión de los diputados de recortarle 720 millones de pesos en el Presupuesto de Egresos de 2007, pero con la advertencia de no reducir las prerrogativas de los partidos para este año.¹²

El IFE consideró que con esta prohibición el Legislativo invadió sus atribuciones, por lo que presentó su solicitud de controversia constitucional, en febrero de 2007, el presidente de la Cámara de Diputados, Jorge Zermeño, presentó el recurso de reclamación.

¹¹ “Controversia constitucional IFE VS Partidos Gobno”. **El Diario**. En línea: fecha de aparición: 11 Junio 2007, <http://www.diario.com.mx/nota.php?notaid=1200cfd373b6f1e68483c986bdd844b7>; [Consulta: 12 de noviembre de 2008].

¹² CARRASCO ARAIZAGA, Jorge. “Pierde el IFE juicio contra la Cámara de Diputados”. **Proceso**. México, D.F., 12 de junio de 2007.

La resolución en favor de la Cámara de Diputados se decidió por un cambio en el sentido de voto de la ministra Margarita Luna Ramos, quien en una discusión en la Segunda Sala de la Corte sobre el mismo tema, a fines del año pasado, favoreció que el máximo tribunal aceptara las controversias.

Pero en su intervención posterior, aclaró que con esa posición pretendía que el tema se discutiera en el pleno del máximo tribunal y no se resolviera a nivel de las salas de la Suprema Corte.

En contra del IFE también votaron los ministros Sergio Salvador Aguirre, Fernando Franco, Mariano Azuela, Sergio Valls y el presidente de la SCJN, Guillermo Ortiz Mayagoitia.

Esos ministros rechazaron el proyecto de su colega Genaro Góngora Pimentel, quien favorecía darle a los órganos autónomos establecidos en la Constitución, como el IFE, la facultad de presentar controversias constitucionales.

Apeló a un concepto moderno del Estado en lugar de la división clásica de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) para establecer que entidades como el IFE, el Banco Central y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), que están establecidos en la Constitución deben ser consideradas como poderes.

Al darles esa categoría cumplirían el requisito establecido en el artículo 105 de la Constitución, en el que se establece quiénes pueden recurrir a las controversias constitucionales: los tres poderes a nivel federal y estatal, los municipios y los órganos de gobierno del Distrito Federal.

Los ministros opuestos al proyecto señalaron que esa interpretación equivalía a legislar. Incluso, Ortiz Mayagoitia, señaló que aceptarla provocaría "un desajuste al diseño constitucional".¹³

En el artículo 105 de la Constitución, explicó, se indican quiénes pueden presentar controversias y quiénes acciones de inconstitucionalidad, pero en ningún caso una entidad está facultada para presentar los dos recursos.

Rechazó que exista un "vacío constitucional" en el tema, como dijo el ministro Juan Silva Meza, sino que hay una voluntad del Legislativo de no darle la facultad de controversias constitucionales a los órganos constitucionales autónomos.

En el caso de la CNDH se ha establecido que sí puede presentar acciones de inconstitucionalidad e incluso actualmente hay una iniciativa de reforma constitucional para que el IFE pueda promover acciones de inconstitucionalidad, pero no controversias constitucionales.

Si la Corte le da al IFE esa facultad, añadió, se crea una norma constitucional "donde no hay vacío" legal.

Los ministros contrarios al proyecto dijeron que de admitir el recurso del IFE la Corte iría más allá de sus facultades, se convertiría en un "poder supremo modernizador" e incluso haría una reforma del Estado "por la puerta falsa".

¹³ *Ibíd.*

Con una aberrante justificación opinaron que de haberle dado esa facultad al IFE, los tribunales agrarios y contenciosos, las universidades públicas y el INEGI - que están reconocidos en la Constitución como entes autónomos- habrían sido habilitados también para promover controversias constitucionales.

4.3 LA INDEFENSIÓN DEL IFE

En el último párrafo del punto anterior se menciona que “Los ministros contrarios al proyecto justificaron su resolución mediante la idea de no convertirse en un ‘poder supremo modernizador’ así como evitar realizar una reforma del Estado "por la puerta falsa".

Compartieron esta opinión: Margarita Luna Ramos, Sergio Salvador Aguirre, Fernando Franco, Mariano Azuela, Sergio Valls y el presidente de la SCJN, Guillermo Ortiz Mayagoitia.

El criterio utilizado por dichos ministros, mediante el cual designaron de forma denigrante como institutos a los Organismos Constitucionales Autónomos resulta contrario a los criterios que la propia SCJN determinó respecto de dichos organismos extra poderes en la resolución de la Controversia constitucional 31/2006 y que son los siguientes:

1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo,

Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.

3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son:

- a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal;
- b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación;
- c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.¹⁴

¹⁴ Tesis de Jurisprudencia, P./J. 20/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007, Página 1647, Novena Época, Registro No. 172456. Citada con anterioridad.

Es decir en mayo de 2007, el Pleno les concede propiamente la legitimación para entablar juicios de controversia constitucional y sin embargo, en junio del mismo año, derivado de la reclamación de la Cámara de Diputados, la SCJN se contradice y le niega la legitimidad al IFE, dejando con ello al mismo, así como a los organismos autónomos constitucionales, a los que se ha agregado el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en virtud de “la adición de un nuevo apartado B al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de abril del año 2006 creó un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica para garantizar la objetividad y la confiabilidad de la información sobre el país. Los datos manejados por este Sistema serán considerados oficiales y serán de uso obligatorio para todas las autoridades del país. El Sistema será normado y coordinado por un nuevo organismo constitucional autónomo que cuenta con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios. Los principios rectores del sistema serán de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia”.¹⁵

La redacción del nuevo apartado B del artículo 26 constitucional no deja lugar a dudas. No se está ante un nuevo organismo descentralizado o desconcentrado, para lo cual no hubiera hecho falta una reforma constitucional, sino un organismo con autonomía plena de los tres poderes de la unión equivalente a Banxico, el IFE y la CNDH.¹⁶

El simple hecho de que la intervención de alguno de los poderes altere su autonomía, mediante la invasión de atribuciones, a través de decretos, circulares u

¹⁵ **Estudio de constitucionalidad del Sistema Nacional de Información, Geografía e Informática.** México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 5 de noviembre de 2007.

¹⁶ *Ibídem.*

otro tipo de documentos, deja a los organismos autónomos constitucionales en franca indefensión, más cuando la Suprema Corte de Justicia les niega la legitimidad de entablar controversias constitucionales, para defender su ámbito de competencia y por ende su carácter autónomo.

4.4 PROPUESTA DE REFORMAS AL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL

Es lógico concluir que si la SCJN fundamenta su rechazo a admitir controversias constitucionales a los organismos autónomos constitucionales y con ello a tener el derecho de acudir ante un tribunal de control constitucional: “por no estar incluidos en forma explícita en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional”, la única solución es mediante la reforma de este artículo.

Así, actualmente cita:

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

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

- a)** La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b)** La Federación y un municipio;
- c)** El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d)** Un Estado y otro;

- e)** Un Estado y el Distrito Federal;
- f)** El Distrito Federal y un municipio;
- g)** Dos municipios de diversos Estados;
- h)** Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i)** Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j)** Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k)** Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

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

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

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

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

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

- b)** El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c)** El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d)** El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- e)** El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.
- f)** Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.
- g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a

aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

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

Por lo cual, para que en dicho precepto se establezca que los Organismos Constitucionales Autónomos puedan realizar la adecuada defensa de sus facultades, se requiere que se les considere como sujetos que pueden interpretar las controversias constitucionales, así como las acciones de inconstitucionalidad, razón por la que se propone que el artículo 105 tenga la siguiente redacción:

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

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

l) El Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como organismos autónomos constitucionales y cualquiera de los poderes, tanto federales, estatales o municipales sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones, en el ámbito de las atribuciones otorgadas por esta constitución.

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

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

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

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

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

- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.
- g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- h) El Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, el Banco de México y el Instituto Federal Electoral, como organismos autónomos constitucionales, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren las atribuciones y facultades que esta Constitución les ha conferido.**

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

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

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

CONCLUSIONES

Retomando la hipótesis que originara el presente trabajo de investigación, respecto a que:

En el contexto del debate entre una nueva Constitución y una reforma constitucional integral, el tema de la autonomía plena de los organismos constitucionales autónomos, en general, y de los tribunales electorales en particular, impone una revisión puntual y seria por parte de los profesionales del derecho y de quienes forman parte de los órganos resolutores de las controversias constitucionales.

Se llega a la decisión de que ha sido acertada, por las siguientes conclusiones:

PRIMERA. A últimas fechas, en diversos países tanto de Latinoamérica, como de otras partes del mundo, han surgido organismos constitucionales con diversos grados de independencia de los tres poderes tradicionales - Legislativo, Ejecutivo y Judicial-. En el caso de México, se encuentra que la Constitución federal, en sus artículos 26, 28, 41, fracción III; y 102, apartado B, se refiere, respectivamente, al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, al Banco Central, al Instituto Federal Electoral y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como organismos autónomos.

SEGUNDA: Esta proliferación de los denominados organismos u órganos constitucionales autónomos se puede entender a la luz del

replanteamiento de la teoría clásica de la división de poderes, a la cual no debemos concebir como la separación rígida de funciones y atribuciones como otrora, sino como una distribución de facultades entre órganos del Estado, los cuales requieren de relaciones, controles e intervenciones recíprocas.

TERCERA: Existe coincidencia en que la teoría tradicional de división de poderes obedeció a la necesidad de limitar el poder omnímoto de los monarcas ya que, como es bien sabido, en el decurso de la historia, el centro dominante de emanación del poder era el rey. Actualmente, los poderes radican tanto en las instituciones como, también, en la sociedad, en los partidos políticos, en las organizaciones empresariales nacionales y transnacionales y medios de comunicación, entre otros. Además, en muchos sistemas constitucionales contemporáneos aparecen diversos órganos que no pueden ubicarse en alguno de los tres poderes típicos y tradicionales.

CUARTA: Las razones por las que surgen estos órganos son múltiples: enfrentar los efectos perniciosos de la partidocracia, especialización técnico-administrativa, cumplimiento de funciones que no deben estar sujetas a la coyuntura política pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado y, en el caso de la materia electoral, la necesidad de contar con garantías de imparcialidad en los procesos comiciales. La constitucionalización de estos órganos no ha traído emparejada una teoría que explique su naturaleza jurídica. Existe, no obstante, una teoría de los órganos constitucionales, de origen alemán, a partir de la cual algunos

constitucionalistas han tratado de dar una respuesta al estatuto de nuevos órganos como los tribunales constitucionales, los consejos económicos y sociales, el defensor del pueblo e instituciones de características similares.

QUINTA: Se entiende por órganos constitucionales autónomos aquellos que -de manera fundamental e inmediata- se establecen en la Constitución y que no se adscriben con precisión a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución de la teoría clásica de la división de poderes porque se asume que puede haber órganos ajenos a los tres poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales.

SEXTA: La aparición de los órganos constitucionales autónomos deriva de la falta de órganos que vigilaran los excesos de los partidos políticos y de los grupos de interés nacionales e internacionales. Asimismo, los órganos constitucionales autónomos pueden ser un óptimo instrumento de control de los intereses y grupos de presión contemporáneos: medios de comunicación, intereses económicos transnacionales, narcotráfico, etcétera.

SÉPTIMA: Algunas características de éstos órganos son: 1. La inmediatez, es decir, estos órganos deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; 2. La esencialidad, pues son necesarios para el Estado constitucional de derecho; 3. La dirección política, toda vez que estos entes participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a orientar

de modo decisivo el proceso de toma de decisiones; 4. La paridad de rango, dado que mantienen con los otros órganos y poderes relaciones de coordinación y nunca de subordinación; y 5. La autonomía orgánica, funcional y en ocasiones, presupuestaria.

OCTAVA: En México, uno de los mayores avances en materia electoral, fue sin duda la creación del Instituto Federal Electoral y en la misma medida, como efecto, la creación de los organismos electorales estatales y su inclusión en el texto del artículo 41 constitucional el 6 de abril de 1990, siendo elevado al rango de órgano autónomo constitucional el día 3 de agosto de 1993.

NOVENA: La teoría jurídica política necesita hacer un gran esfuerzo para definir las características normativas o prescriptivas de los órganos constitucionales autónomos. Conjuntamente con los criterios anteriores, se podrían adicionar los siguientes: 1. La autonomía o independencia, no exclusivamente formal, sino también financiera. Los órganos constitucionales autónomos exigen de un presupuesto que no esté prescrito por la ley secundaria, o sea el resultado de los acuerdos políticos del momento, sino de una disposición constitucional que determine, con toda precisión, las bases sobre las cuales debe otorgarsele. 2. Integración de los órganos constitucionales autónomos y el estatuto de sus titulares. Este principio debe entenderse como la necesidad de que los titulares de los órganos constitucionales autónomos, preferentemente, deben ser propuestos por el Poder Legislativo con mayorías calificadas iguales o superiores a las dos terceras partes del Congreso o Asamblea. Contar con

las garantías o estatuto personal de los magistrados del Poder Judicial del Estado, esto es: la selección justa e imparcial, la inamovilidad, una remuneración suficiente, prohibición de su reducción, y en su caso remoción. 3. Apoliticidad. Los órganos constitucionales autónomos son órganos de carácter técnico y nunca político. Sus integrantes no podrán ser miembros o militantes de cualquier partido político. 4. Inmunidades. Aspecto íntimamente ligado a las garantías judiciales. Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por incurrir en responsabilidades. Sin embargo, deberán contar con cierto tipo de inmunidades que les permitan el pleno desempeño del cargo. 5. Responsabilidades. Los órganos constitucionales autónomos deben informar periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos. 6. Transparencia. Los actos y decisiones de estos órganos, salvo casos excepcionales, pueden ser consultados por cualquier ciudadano. 7. Intangibilidad. Deben ser órganos permanentes, o bien, en caso de modificación, se podría exigir un procedimiento de reforma constitucional más reforzado que el procedimiento de reforma constitucional ordinario.

DÉCIMA: Precisamente en la defensa de esa autonomía constitucional, el artículo 105 de la Carta Magna establece dos tipos de diligencias ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación: la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional.

DÉCIMOPRIMERA: Hasta ahora, al IFE le ha sido negada la legitimidad de interponer controversias constitucionales para evitar que otras esferas del poder público invadan esa autonomía, entre otros actos de ejercicio: para

su organización administrativa, para el establecimiento y manejo de su presupuesto, lo cual debe ser subsanado a la brevedad.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. **Compendio de Derecho Administrativo**. 2ª ed., Porrúa, México: 1998.

AGUILAR CAMÍN, Héctor y Lorenzo MEYER. **A la sombra de la Revolución Mexicana**. Cal y Arena, México: 2004.

ANDREA, Francisco José de. **Los Partidos Políticos y El Poder Ejecutivo**. IJ-UNAM, México: 1990.

BEARD, CHARLES A.; "An Economic Interpretation of the Constitution"; **Essays on the Making of the Constitution**. Inglaterra: Oxford University Press, 1989.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo; **Derecho Constitucional**. Tecnos, España: 1985.

CAMACHO SOLÍS, Manuel. **La clase obrera en la historia de México: el futuro inmediato**. Siglo XXI-UNAM, México: 1989.

CAMOU, Antonio. **Gobernabilidad y Democracia**. 2a. Ed., Themis, España: 1989.

CAPELLETTI, Mauro. "El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado". En: **La justicia constitucional (Estudios de derecho comparado)**. UNAM, México: 1987.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime et al, **Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral**, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México: 2000.

CARPIZO, Jorge. **El presidencialismo mexicano**. 9ª ed, Siglo XXI, México: 1989.

CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. **Derecho Administrativo**. UNAM, México: 2000.

Derecho procesal constitucional, t. 1, México: Porrúa/Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2002.

FAVOREU, Louis. **Los tribunales constitucionales**. Barcelona: Ariel, 1994.

FERNÁNDEZ HURTADO, Ernesto. **Cincuenta años de banca central**. FCE, México:1976.

FIORINI, Bartolomé. **Manual de Derecho Administrativo**. Tomo I. La Ley, Buenos Aires: 1999.

FIX-ZAMUDIDO Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparad.* Porrúa/UNAM, México: 2001.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. **Introducción a la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano.** UNAM, México: 1998.

FLORES D'ARCAIS, Paolo. **El soberano y el disidente. La democracia tomada en serio.** Montesinos, Madrid: 2006.

FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo.** 45ª ed., Porrúa, México: 2007.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo; **Introducción al Estudio del Derecho;** México: Porrúa, 1995.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, el al. **México, hoy.** 6ª ed., Siglo XXI, México: 1982.

HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo. **La defensa jurisdiccional del municipio y la controversia constitucional.** Universidad Panamericana, Campus Guadalajara, México: 1998.

JIMÉNEZ RUEDA, Julio. **Historia jurídica de la Universidad de México,** UNAM, México: 1955.

JIMÉNEZ RUEDA, Julio. **Historia Jurídica de la Universidad.** UNAM, México: 1990.

LASSALLE, Ferdinand. **¿Qué es una Constitución?.** Hispánicas, Madrid: 1980.

LINARES QUINTANA, Segundo V. **Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional.** Alfa, Argentina: 1983.

MICHELE, Robert. **Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna.** Amorrortu, Argentina: 1996.

MOYA PALENCIA, Mario. **Democracia y Participación.** UNAM, México: 1982.

MUELLER, Dennis C. **Constitutional Democracy.** Oxford University Press, Oxford: 1996.

NÚÑEZ, Arturo. **El nuevo sistema electoral mexicano.** FCE, México: 1991.

ROMERO, César; **La Corte Suprema y la interpretación constitucional;** EUDEBA, Argentina: 1990.

SIERRA, Justo. "Discursos", **Obras Completas,** UNAM, México: t. V, 1948.

SILVA HERZOG, Jesús. **Una historia de la Universidad de México y sus problemas**. Siglo XXI editores, México: 1978.

STAMMEN, Theo. **Sistemas Políticos Actuales**. Guadarrama, España: 1996.

TENA RAMÍREZ, Felipe; **Derecho Constitucional Mexicano**. Porrúa, México: 1998.

VALLES HERNÁNDEZ, Sergio. **Nuevo Derecho Administrativo**, Ed. Porrúa, México: 2004.

WHEARE, K. C.; **Modern Constitutions**. Oxford University Press, Inglaterra: 1997.

HEMEROGRAFÍA:

CARPIZO, Jorge; "La interpretación del artículo 133 constitucional, **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**; México: UNAM, No. 4, enero-abril 1969.

CARRANCÁ Y RIVAS, Raúl; "El agua del molino. Reforma Electoral". **El Día**; miércoles 28 de diciembre de 1988.

CARRASCO ARAIZAGA, Jorge. "Pierde el IFE juicio contra la Cámara de Diputados". **Proceso**. México, D.F., 12 de junio de 2007.

CORZO SOSA, Edgar. "La primera sentencia en acción de inconstitucionalidad 1/95 (aproximación a la noción de "materia electoral"). **Revista Mexicana de Derecho Constitucional**. Número 1 Julio-Diciembre 1999.

FIX ZAMUDIO, Héctor; "Algunos aspectos de la interpretación constitucional"; **Revista Jurídica Veracruzana**; México: UAV, No. 4, octubre-diciembre, 1970.

FIX-ZAMUDIO, Héctor; "El juez ante la norma constitucional", **Revista de la Facultad de Derecho**; México: UNAM, No. 57, enero-marzo, 1965.

FRAGA, Gabino; "¿Pueden conocer de problemas de Constitucionalidad de Leyes autoridades distintas del Poder Judicial de la Federación?", **Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia**; Nos. 13 y 14, UNAM, México, 1942.

GARCÍA PELAYO, Manuel, "El status del Tribunal Constitucional", **Revista Española de Derecho Constitucional**, Madrid: No. 1, 1981.

MOLINAR H., Juan; "La legitimidad perdida"; **Nexos**; México: agosto de 1991.

Revista de la Facultad de Derecho; México: UNAM, No. 57, enero-marzo, 1965.

Revista Jurídica Veracruzana; México: Universidad Autónoma de Veracruz, No. 4, octubre-diciembre de 1970.

URRUTIA, Alonso y ARANDA, Jesús. "Admite la Corte recurso del IFE contra la Cámara de Diputados y el Ejecutivo". **La Jornada**. México: 15 de febrero de 2007.

VALDÉS, Leonardo; "Tres tipologías de los setenta"; **Revista Sociológica**. UAM Azcapotzalco, México: septiembre-diciembre de 1989, no. 11.

FUENTES LEGALES:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, México: 2009.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Porrúa, México, 2009.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados, México, 2008.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Sista, México, 2008.

Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales. Comisión Federal Electoral, México, 1979.

Ley Federal Electoral. Porrúa, México, 1973.

Código Federal Electoral, Diario Oficial de la Federación, 12 de febrero de 1987.

Iniciativa de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales; **Diario Oficial de la Federación**; 6 de diciembre de 1977.

Iniciativa de ley, para el Código Federal Electoral, México.

Controversia constitucional 15/98. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: P./J. 71/2000, Novena Época, Pleno, Tomo: XII, Agosto de 2000.

Tesis aislada. Materia: Constitucional. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**, XI, Febrero de 2000.

Tesis aislada. Materia: Constitucional. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**, VII, Febrero de 1998.

Tesis aislada. Materia: Constitucional. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**, VI, Agosto de 1997, Tesis: 1a. XV/97.

Tesis de Jurisprudencia, P./J. 20/2007, **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta** XXV, Mayo de 2007, Página 1647, Novena Época, Registro No. 172456.

Tesis P. LXXII/98, **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, CD-ROM IUS: 195,025.

Tesis P/J 71/2000. **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**. Novena Época, T. XII, agosto de 2000.

Diario Oficial de la Federación, 13 de enero de 1989.

Diario Oficial de la Federación, 22 de noviembre de 1996

Diario Oficial de la Federación. México: jueves 30 de junio de 2005.

OTRAS FUENTES:

Consulta sobre Reforma Electoral: Informe 1989; Comisión Federal Electoral, México, 1989.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón. “Comentario al artículo 105 constitucional”. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Comentada**. México: UNAM, Porrúa, 1997.

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.).

Estadísticas de la Economía Mexicana. Nafin, México: 1977.

Estudio de constitucionalidad del Sistema Nacional de Información, Geografía e Informática. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 5 de noviembre de 2007.

Evolución de las Instituciones Electorales Mexicanas. Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, México, s/d (fotostat.).

FIX-ZAMUDIO, Héctor. “Los tribunales y salas constitucionales en América Latina”. **Estudios en homenaje a don Santiago Barajas Montes de Oca**. México: UNAM, 1995.

GÓMEZ TAGLE, Silvia; “Los partidos políticos, las elecciones y la crisis”; **Primer Informe sobre la Democracia: México 1988**; Siglo XXI, México: 1989.

GONZÁLEZ FLORES, Enrique; “La interpretación de la Constitución”, **Lecturas Jurídicas**, México: UACH, No. 12, julio-septiembre, 1962.

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, 2002.

Informe de Labores 2006-2007. Procuraduría General de la República, México: 2008.

Lecturas Jurídicas, No. 12, julio-septiembre, por la Universidad Autónoma de Chihuahua, en 1962.

LIONS, Monique. **Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano**. Porrúa, México: 2002, Tomo D-H.

PATIÑO CAMARENA, E. Javier; **Informe de Actividades 1997-1999**. PGR-FEPADE, México: 2000.

PIMENTEL GARCÍA, Miguel Ángel Bernardo. **Nuevo diccionario jurídico mexicano**. UNAM, Porrúa, México: 2002.

Ramos Peña, Luis Alfonso. **Derecho Administrativo Primera Parte**. Tribunal Estatal Electoral. Chihuahua, 2006.

SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga. **La controversia constitucional. Elemento técnico jurídico de una nueva relación entre poderes**. Conferencia realizada en el Auditorio Benito Juárez de la Universidad Latina, bajo la organización de la Escuela de Derecho, el día 3 de septiembre de 2002.

SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga. **La controversia constitucional. Elemento técnico jurídico de una nueva relación entre poderes**.

FIX FIERRO, Héctor. **Nuevo diccionario jurídico mexicano**. UNAM, Porrúa, México: 2002, Tomo A-C.

¿Qué son las Acciones de Inconstitucionalidad? México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007.

CARPISO, Jorge. **Nuevo diccionario jurídico mexicano**. UNAM-Porrúa, México: 2002, Tomo A-C.

CARPISO, Jorge. **Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano**. UNAM-Porrúa, México: 2002, Tomo P-Z.

FUENTES ELECTRÓNICAS:

Qué son los partidos políticos, http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Que_son/;

http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad_y_democracia.htm

Diario Oficial de la Federación. México: lunes 24 de abril de 2006.

<http://www.senado.gob.mx/reformaelectoral/>

<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=convoca2408>;

<http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/MediosPub/Noticias/2006/Noticia20060914.htm>;

<http://www.cndh.org.mx/lacndh/anteced/antece.htm>

<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>

<http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/Conf/unila.pdf>

Controversia constitucional IFE VS Partidos Gobno. **El Diario**. En línea: fecha de aparición: 11 Junio 2007,

<http://www.diario.com.mx/nota.php?notaid=1200cfd373b6f1e68483c986bdd844b7>;