

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LEYES ELECTORALES

La acción de inconstitucionalidad

*Margarita B. Luna Ramos**

RESUMEN

La evolución de la actividad electoral, sus procesos y el papel de las autoridades en la materia, ha llevado a la implementación de diversas reformas y pronunciamientos jurisdiccionales que son desarrolladas en este artículo.

Durante años, el conocimiento de las cuestiones electorales era ajeno a los órganos judiciales; sin embargo, las reformas a la Constitución mexicana efectuadas en 1994 y 1996 abrieron la posibilidad de que la Suprema Corte se pronunciara respecto de procesos electorales mediante el ejercicio del control constitucional. Esas modificaciones derivaron en la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal, así como en la garantía de su independencia y competencia exclusiva en la calificación de las elecciones presidenciales.

El crecimiento de la materia electoral ha llevado a importantes discusiones en el Máximo Tribunal, así como a la implementación de la reforma de 2007, de grandes implicaciones en el ámbito constitucional y legal.

* Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Realizó la especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo en la División de Estudios Superiores de la UNAM y la Maestría en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Es Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México..

Por décadas, existió la concepción generalizada que los tribunales debían permanecer ajenos al conocimiento de las denominadas “*cuestiones políticas*”, categoría dentro de la cual se comprendía a las “*cuestiones electorales*”, cuyo arreglo se consideró reservado a las cámaras del Poder Legislativo o a organismos administrativos.

De este modo, el desenvolvimiento de los procesos electorales quedaba al margen del control jurisdiccional, como también sin tutela los derechos políticos de los ciudadanos, en una dicotomía que los diferenciaba de los derechos humanos de naturaleza civil.

Nuestro país no estuvo al margen de esta tendencia, de lo que dan cuenta diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitidos con motivo de la excitación que le fuera hecha para ejercer la facultad investigadora por hechos que constituyan violación al voto público que le confería el tercer párrafo del artículo 97 de la Constitución General de la República. Dichos criterios se recogen en las siguientes tesis, cuyo texto resulta ilustrativo.

“ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. INTERPRETACIÓN DE SU PÁRRAFO III. IMPROCEDENCIA DE LA INVESTIGACIÓN DEL VOTO PÚBLICO. La Suprema Corte de Justicia no está capacitada para conocer de conflictos políticos en los que se disputa sobre la legitimidad y validez de los procedimientos electorales previstos y de la elección de los poderes públicos de los Estados; y tampoco lo puede estar, para nombrar una comisión investigadora que tenga por objeto hacer la revisión y examen de una resolución en materia electoral dictada por un Congreso del Estado en uso de la facultad soberana que le concede la Constitución Política Local. Es inadmisibles que se lleve a cabo una investigación cuando quien la promueve manifiesta que el procedimiento electoral fue correcto. En tal virtud, está fuera de duda que no procede la investigación porque el promovente en realidad no reclamó ninguna violación del voto público cometida en el curso del procedimiento electoral y en el que siguió el Ayuntamiento hasta declarar legal la elección.”¹ Queja V.O. 27/35. Rodolfo T. Loaiza. La publicación no menciona la fecha de resolución, el sentido de la votación ni el nombre del ponente.

¹ Quinta Época. Pleno, Informe 1935, p. 115.

“SUPREMA CORTE, FACULTADES DE LA, EN MATERIA POLÍTICA. La facultad que atribuye el artículo 97 constitucional a la Suprema Corte, no es desde luego una facultad política, entendiéndose por «política» la concepción de Hauriou, que la caracteriza como la creación preventiva del derecho. Es inconcuso que la Suprema Corte de Justicia forma parte del poder gubernamental, pues es uno de los tres poderes que integran el gobierno de la República, y por ello el invocado autor, entendía la palabra «política», en su acepción de gobernar. Tomada en esta acepción la Suprema Corte es un organismo político, pero no por ello cabe decir que sus funciones sean políticas, cuando se significa con el vocablo de creación preventiva del Derecho. Ya en numerosas ocasiones, esta Suprema Corte de Justicia ha decidido no intervenir en tratándose de averiguar violaciones al voto público, sosteniendo que semejante intervención la llevaría a convertirse en dictador de las cuestiones políticas, con sus incalculables consecuencias.”² Petición 86/52. Leyva Joel y socios. 22 de abril de 1952. Mayoría de quince votos. Disidentes: Teófilo Olea y Leyva y Alfonso Francisco Ramírez. La publicación no menciona el nombre del ponente.

“VOTO PÚBLICO. CARECEN DE LEGITIMACIÓN LOS PARTICULARES PARA PROVOCAR QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EFECTÚE INVESTIGACIONES PREVISTAS POR EL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 97, párrafo tercero, de la Constitución, otorga facultad a esta Suprema Corte de Justicia para ordenar la averiguación de hechos que pueden constituir violación del voto público, pero es muy importante señalar que la naturaleza de la función en que opera tal participación, es de índole política electoral. La importancia que tiene la observación de que es de naturaleza política esta función en que la Suprema Corte de Justicia está facultada para concurrir, radica en que la interpretación del precepto que concede esa atribución debe hacerse de manera estricta, en virtud de que este Alto Tribunal ha mantenido persistentemente el propósito de conservarse apartado de la política electoral en bien de la función jurisdiccional que le está encomendada, no sólo porque con tal actitud sigue los dictados de una fructífera experiencia institucional, sino también en acatamiento a la voluntad del Constituyente de 1916-1917, que al debatir el artículo 76, fracción VI, de la Constitución, aprobó la moción que proponía el resguardo de la función juris-

² Quinta Época. Pleno, Semanario Judicial de la Federación, CXII, página 380.

dicional de la Suprema Corte de Justicia, mediante su relevo de toda decisión de índole política; apreciación que se corrobora con el contenido de la exposición de motivos del proyecto de Constitución, del que se advierte la intención de circunscribir la participación de la Suprema Corte de Justicia en las materias políticas de referencia, únicamente a fases o aspectos de mera investigación, sin otorgar la responsabilidad de decisión, lo cual confirma que la citada disposición constitucional, en lo que constituye materia de examen, debe interpretarse en sentido estricto, lo que permite efectuar las siguientes consideraciones: 1. El ejercicio de la atribución otorgada a la Suprema Corte de Justicia para investigar violaciones del voto público, únicamente se puede originar en dos supuestos: a) cuando lo pida el presidente de la República, alguna de las Cámaras del Congreso Federal o el gobernador de algún Estado; y b) cuando este Alto Tribunal lo juzgue conveniente. La consecuencia inmediata de esta distinción, estriba en que cuando se surte la primera hipótesis, la actuación es obligatoria, mientras que en el segundo supuesto, la actuación constituye una facultad discrecional de esta Suprema Corte de Justicia. 2. Se infiere también de lo anterior, que ningún particular está legitimado para provocar, de modo imperativo, el ejercicio de esta labor investigadora de la Suprema Corte de Justicia; y para que ésta, en vista de hechos que se alleguen a su conocimiento decida hacer uso de la facultad discrecional referida, debe atender no sólo a la importancia intrínseca de las violaciones por investigar, sino también a razones de oportunidad y conveniencia nacional; características que implican fundamentalmente la previsión de la eficacia que pueda tener la investigación, así como las consecuencias que pueda producir en el país por las condiciones generales que en él prevalezcan. 3. En todo caso, la labor investigadora de la violación del voto público que puede ordenar esta Suprema Corte de Justicia, ha de circunscribirse a los estrictos términos establecidos por la disposición examinada, o sea, limitarse únicamente a esclarecer los hechos, absteniéndose de toda calificación de los mismos, así como emitir decisiones al respecto, porque ello implicaría sustituirse a los órganos encargados de calificar y resolver, de manera definitiva e inatacable, las elecciones; órganos señalados expresamente por los artículos 60 y 74, fracción I, de la Carta Magna, en materia federal, y por las respectivas Constituciones de los Estados, tratándose de elecciones locales. Las consideraciones anteriores encuentran apoyo y fundamento, además, en el criterio jurisprudencial que puede verse en el Apéndice al Semanario Judi-

cial de la Federación, publicado en 1965, Primera Parte, página 73. El criterio determinado a través de las razones anteriormente expuestas, permite estimar que un particular carece de legitimación para provocar, imperativamente, que la Suprema Corte de Justicia ejerza la facultad que le otorga el artículo 97, párrafo tercero, de la Constitución, consistente en ordenar la práctica de una averiguación acerca de las violaciones al voto público que, según expresión de ese particular, hayan tenido lugar en unas elecciones.”³ Varios 443/73. Indalecio Sayago Herrera y otros. 8 de abril de 1975. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Antonio Rocha Cordero.

Cabe subrayar, que tales criterios se emitieron en el contexto de las facultades que entonces confería la Ley Fundamental a la Suprema Corte de Justicia de la Nación -en lo particular la facultad investigadora del artículo 97- bajo la concepción que entonces prevalecía sobre el papel del Poder Judicial en el conocimiento de estos asuntos.

Sin embargo, la Corte, sin duda, alcanzó a deslindar el problema de la justiciabilidad de las “cuestiones electorales” propiamente dichas, anticipando la solución normativa que el constitucionalismo moderno dio y que años después adoptaría nuestro sistema jurídico.

Así lo revela un diverso criterio que sustentara el Máximo Tribunal del Nación, a propósito también de la solicitud de investigación por la violación al voto público, el que por los conceptos que vierte resulta de particular interés transcribir.

“INVESTIGACIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 97, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA. CASO DE LEÓN. PROCEDENCIA DE LA INVESTIGACIÓN. La denuncia se concretó a los siguientes hechos: I. Actuación indebida e ilegal de las autoridades locales para burlar la voluntad popular fraguando la elección e imponiendo un Ayuntamiento al cual se le dio posesión; II. Intervención de las fuerzas federales para sostener los trabajos imposicionistas y reprimir violentamente cualquiera manifestación de inconformidad de los ciudadanos; y, III. Actividad de esas mismas fuerzas que dispararon sobre la multitud, persiguiéndola cuando huía y matando e hiriendo a muchas personas. Conforme al artículo 97 constitucional la Suprema Corte no está obligada a ordenar la investigación a la cual se refiere el precep-

³ Séptima Época. Pleno, Semanario Judicial de la Federación, 76, Primera Parte, p. 67.

to, por la simple petición de un ciudadano o de un grupo de ciudadanos, sino cuando lo juzgue conveniente o lo pidan el Ejecutivo Federal, algunas de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún Estado. El verdadero papel que en el concierto constitucional tiene la Suprema Corte es político, aunque ejerza también al propio tiempo funciones judiciales, supuesto que éstas presentan un marcado carácter político, porque ellas se resumen, esencialmente, en algo que es de suprema preferencia: mantener incólume la vigencia de la Constitución Federal sobre las demás leyes. Las facultades que le asigna el artículo 97 citado son, asimismo, de orden político constitucional. La facultad investigadora es diferente de los procedimientos judiciales y la misión de la Suprema Corte tiende a garantizar el voto público, los derechos individuales y las leyes penales federales. Es una misión pacificadora supuesto que el resultado de la investigación debe establecer las bases de una decisión de naturaleza político judicial que habrá de dictar la autoridad correspondiente. El constituyente quiso principiar a dar forma judicial a las contiendas electorales para eliminar sus vicios y las violaciones de las garantías individuales o de las leyes penales federales, acudiendo al sólido y sereno prestigio de la autoridad del Poder Judicial de la Federación. Algunas constituciones sud-americanas han constituido cuerpos encargados de vigilar la pureza del sufragio, y uno o más miembros de la Suprema Corte de Justicia forman parte de ellos. En nuestro país se ha intentado algo semejante lo cual denota una tendencia de intervención de la Suprema Corte en materia electoral de suyo apasionada y que entre nosotros es la tela sobre la que se teje la historia de nuestras disensiones intestinas. El Alto Tribunal, por razones poderosas, se ha mantenido al margen de las contiendas electorales y conservado su prestigio por encima de los partidos. Pero los hechos denunciados asumen características totalmente diferentes a las que han ocupado la atención de la Corte anteriormente. En efecto, no se trata de intervenir en una pugna electoral, porque ella concluyó y funciona una Junta de Administración Local Municipal y no el Ayuntamiento que se dice impuesto; sino de investigar relativamente a la indebida actividad de las fuerzas federales con el dramático resultado de gran número de muertos y heridos, hecho que alteró la paz pública, sembrando la consternación en las familias, despertando un grito general de protesta en la República y que afecta la responsabilidad y prestigio del Ejército. Como la serie de hechos que ocurrieron con motivo de las elecciones se resuelven

en violaciones del voto público, de las garantías individuales y en la comisión de algunos delitos penados por la ley federal, la Suprema Corte de Justicia debe intervenir ejercitando las funciones que le encomienda el artículo 97, si lo juzga conveniente, pudiéndose asentar este criterio: cuando con motivo de una función electoral hay derramamiento de sangre por la debida o indebida intervención de la fuerza armada, es llegado el caso de ejercer la facultad de averiguación, porque no implica pronunciamiento en favor de partido o persona, sino el establecimiento de hechos comprobados para las responsabilidades y sanciones que procedan por violaciones a las garantías individuales, al voto público o a la ley penal federal. La conveniencia a la cual se refiere la Constitución es la conveniencia pública proveniente de la existencia de un orden constitucional, de un régimen de derecho y de su conservación. La intervención de la Suprema Corte se traduce, en suma, en el mantenimiento de la Constitución, alta misión que no puede eludir dicho alto cuerpo. Por otra parte, el Municipio Libre es la base de la organización del Estado, miembro de la Federación, y el conjunto de los Estados constituye el Pacto Federal. Esto es fundamental en la forma de gobierno que se dio al pueblo en perjuicio de su soberanía. Artículos 39, 40 y 41 constitucionales. Lo dicho respecto a la respetabilidad y prestigio del Ejército Nacional, se funda en los artículos 35, fracción IV, y 89, fracción VI, de la Constitución. Además, el sufragio es la base de la estructura democrática de la República existente por mandato imperativo de la Constitución; y su violación trae consigo la del principio democrático establecido por el artículo 40 de la Carta Magna. La Suprema Corte, encargada del mantenimiento y vigencia de la Constitución, no puede permanecer ajena a una denuncia de la violación sangrienta del sufragio, porque ésta vulnera la democracia y equivale a una violación del Pacto Fundamental. El dictamen del señor Ministro Medina, aprobado por la Suprema Corte, llegó a esta conclusión: «La Suprema Corte de Justicia considera conveniente ejercer las funciones que le señala el artículo 97 de la Constitución Política de la República para averiguar, por medio de una comisión de su seno, si en los sucesos registrados en León, a que se refiere el telegrama de cuenta, ha habido violación de garantías individuales, al voto público o a la ley federal.»⁴ Varios 3/46 (Facultad de investigación). Comité Nacional Directivo del Partido Acción Nacional. 7 de enero de 1946. Mayoría de veinte votos. Ponente: Hilario Medina.

⁴ Quinta Época. Pleno, Informe 1946, p. 191.

Del contenido de esta tesis resalta la visión de la Corte por cuanto a que en la Constitución existe un incipiente control constitucional sobre las contiendas electorales; que tras la facultad que le confiere el artículo 97, subyace la preservación del orden constitucional y el pacto federal; que el sufragio constituye el sustrato democrático de la República, y que su violación implica la del propio principio que establece el artículo 40 de la Norma Constitucional.

Los conceptos anteriores, a la postre, serán los que darán fundamento al control judicial de los procesos electorales en nuestro sistema jurídico.

De otra parte, debe tenerse presente que el Juicio de Amparo se ha considerado improcedente tratándose de la violación de derechos políticos, cuestión que también tuvo un matiz, como se desprende de la tesis que a continuación se transcribe y en la que se advierte que el Supremo Tribunal reconoce a estos derechos con la categoría de individuales, aunque no como garantías individuales.

“DERECHOS POLÍTICOS, AMPARO POR VIOLACIÓN DE. Si el gobernador de un Estado no reconoce las elecciones habidas en un Municipio, tomando en cuenta las irregularidades que se comprobó hubieron, pero no trata de arrebatar a los afectados el carácter de miembros del Ayuntamiento, supuesto que las elecciones municipales siguen un proceso que culmina con el reconocimiento de los munícipes por parte de la primera autoridad política local, es indudable que con tales hechos no se violan garantías individuales, sino que los quejosos, en el amparo que contra tales hechos pidan, reclaman derechos políticos, motivo por el cual debe sobreseerse en el juicio, de acuerdo con la jurisprudencia al respecto, ya que en caso contrario, si la Suprema Corte entrara al estudio del fondo de la cuestión se transformaría en «gran elector», estando capacitada para conocer sobre las elecciones en los diversos puntos y ciudades del país, lo que no es de la esencia ni de la naturaleza del juicio de garantías. No obstan para llegar a esta conclusión, las tesis relacionadas a dicha jurisprudencia, que establecen que no pueden aplicarse a los casos en que se pide amparo contra determinaciones judiciales que imponen una pena, que si bien puede afectar los derechos políticos también puede violar garantías individuales y que si además de vulnerarse éstas, se conculcan derechos individuales, debe concederse el amparo, pues en el caso en ninguna de esas dos situa-

ciones se está.”⁵ Amparo administrativo en revisión 1095/39. Garrido Emilio y coagraviado. 8 de mayo de 1939. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José M. Truchuelo. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Además de la facultad que confería a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el artículo 97 de la Carta Magna, no se omite la competencia que bajo el imperio de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales se dio al Alto Tribunal para conocer de ciertos recursos en la materia; sin embargo, su conocimiento no constituía un control constitucional, sino de mera legalidad.

Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los años de 1994 y 1996, determinaron un cambio sustancial en la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La primera de ellas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, modificó, entre otros, el artículo 105 constitucional, a fin de someter al conocimiento del Máximo Tribunal de la Nación las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, dos vías de control constitucional que la llevaron a consolidar su carácter de auténtico tribunal constitucional, como lo expresaba el Ejecutivo Federal en la exposición de motivos que precedió a la iniciativa de reformas.⁶

A través de la primer vía, se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los estados y lo municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los Poderes de las entidades federativas, o

⁵ Quinta Época. Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, LX, p. 3138.

⁶ “La iniciativa plantea la reforma del artículo 105 constitucional [...] 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 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. LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. Adicionalmente a las reformas constitucionales de carácter orgánico y estructural descritas en el apartado anterior, la iniciativa propone llevar a cabo una profunda modificación al sistema de competencias de la Suprema Corte de Justicia para otorgarle de manera amplia y definitiva, el carácter de tribunal constitucional [...] Es aconsejable incorporar a nuestro orden jurídico los valores y funciones característicos del Estado constitucional de nuestros días. De aprobarse la propuesta sometida a su consideración los mexicanos contaremos en el futuro con un sistema de control de constitucionalidad con dos vías [...]”

entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, salvo aquellas en materia electoral, con la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas generales, siempre que la resolución de la Corte se aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos.

En estos términos, el artículo 105 constitucional, en su fracción I, dispuso:

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

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

- 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.

[...]”.

Por lo que se refiere a la segunda vía, *la acción de inconstitucionalidad*, se legitima a una representación parlamentaria, así como al Procurador General de la República, para plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Fundamental, *salvo tratándose de leyes electorales*. En su caso, la declaración de inconstitucionalidad que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también podrá alcanzar efectos generales, por el voto de una mayoría calificada de ocho votos.

A este respecto, la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, establecía:

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

[...]

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

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

- a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

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

[...]”.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, se dio otra modificación a la Constitución General de la República que también implicó la reforma al artículo 105, ampliando la competencia del Máximo Tribunal de la Nación en materia de acciones de inconstitucionalidad, para conocer respecto de leyes electorales, como *la única vía para plantear su no conformidad con la Ley Fundamental*.

En congruencia con esta modificación, se legitimó para promover la acción a los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, tratándose de leyes electorales federales o locales, y a los partidos políticos con registro estatal, en el caso de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

Esta reforma trajo consigo un cambio radical, pues abrió la posibilidad de que la Corte, ejerciendo un control constitucional a través de un proceso jurisdiccional reglado, se pronunciara en una materia de la que como se ha apuntado, se había mantenido ajena, por la connotación política que hasta entonces podían tener los conflictos emanados de procesos electorales, cuando se discutía la legitimidad y validez de una elección, y la exclusión del juicio de amparo como remedio por la violación a derechos políticos.

De mayor relevancia todavía, el que las resoluciones de la Corte alcancen la posibilidad de invalidar, con efectos generales, las normas impugnadas, ejerciendo un control constitucional pleno, apto para expulsar del orden normativo aquella disposición que resulta contraria a la Constitución, expresión de un auténtico Estado democrático.

La reforma, además de la modificación al artículo 105, implicó otros cambios, entre ellos a los artículos 41, 94, 99 y 116, todos de la Ley Fundamental.

Destaca la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal, fortaleciendo la independencia de este órgano, al que por otra parte se encargó la calificación la elección presidencial, en lugar de la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral.⁷

⁷ “Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal [...]”

Así también, el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, para lo cual se facultó al referido Tribunal para conocer de las controversias a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 99.⁸

En estos términos, el sistema de justicia electoral quedó integrado, desde entonces, por la acción de inconstitucionalidad, como la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales con la Constitución Federal, de la que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y los medios de impugnación de la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, reglamentados en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como la protección de los derechos político-electorales del ciudadano de votar, ser votado y de asociación.

⁸ “Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: [...] IV.- Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación en los términos del artículo 99 de esta Constitución [...]” “Art. 99.- El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación [...] Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores; II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior [...] III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales; IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones; [...] V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes; VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores; VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores; VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y IX. Las demás que señale la ley [...]”

La reforma repercutió en el ámbito local, imponiendo a los Estados la obligación incorporar en su legislación los cambios que operó, en los términos que lo dispuso el artículos 116 de la Carta Magna.

Así delimitada la competencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la única instancia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de normas electorales.

No obstante, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver diversos medios de impugnación de su conocimiento, sostuvo el criterio que dio lugar a la tesis de jurisprudencia 05/1999, del siguiente tenor literal:

“TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.

De una interpretación teleológica, sistemática y funcional de los diferentes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contienen las bases fundamentales rectoras de la jurisdicción electoral, se desprende que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está facultado por la Carta Magna para decidir el conflicto de normas que en su caso se presente, y determinar que no se apliquen a actos o resoluciones combatidos por los medios de impugnación que corresponden a su jurisdicción y competencia, los preceptos de leyes secundarias que se invoquen o puedan servir para fundarlos, cuando tales preceptos se oponen a las disposiciones constitucionales; esto con el único objeto de que los actos o resoluciones impugnados en cada proceso jurisdiccional de su conocimiento se ajusten a los lineamientos de la Ley Fundamental y se aparten de cualquier norma, principio o lineamiento que se les oponga, pero sin hacer declaración general o particular en los puntos resolutivos, sobre inconstitucionalidad de las normas desaplicadas, sino limitándose únicamente a confirmar, revocar o modificar los actos o resoluciones concretamente reclamados en el proceso jurisdiccional de que se trate. La interpretación señalada lleva a tal conclusión, pues en el proceso legislativo del que surgió el Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se pone de manifiesto la voluntad evidente del órgano revisor de la Constitución de establecer un sistema integral de justicia electoral, con el objeto de que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se

sujetaran, invariablemente, a lo dispuesto en la Carta Magna, para lo cual se fijó una distribución competencial del contenido total de ese sistema integral de control de constitucionalidad, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, sistema que finalmente quedó recogido en los términos pretendidos, pues para la impugnación de leyes, como objeto único y directo de la pretensión, por considerarlas inconstitucionales, se concedió la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el artículo 105, fracción II, constitucional, y respecto de los actos y resoluciones en materia electoral, la jurisdicción para el control de su constitucionalidad se confirió al tribunal electoral, cuando se combaten a través de los medios de impugnación de su conocimiento, como se advierte de los artículos 41 fracción IV, 99 y 116 fracción IV, de la ley fundamental, y en este supuesto, la única forma en que el tribunal electoral puede cumplir plenamente con la voluntad señalada, consiste en examinar los dos aspectos que pueden originar la inconstitucionalidad de los actos y resoluciones: la posible contravención de disposiciones constitucionales que las autoridades electorales apliquen o deban aplicar directamente, y el examen de las violaciones que sirvan de sustento a los actos o resoluciones, que deriven de que las leyes aplicadas se encuentren en oposición con las normas fundamentales. No constituye obstáculo a lo anterior, la previsión contenida en el artículo 105, fracción II, constitucional, en el sentido de que “ la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo ”, que prima facie, podría implicar una prohibición del análisis de la oposición de leyes secundarias a la constitución, en algún proceso diverso a la acción de inconstitucionalidad, dado que esa apariencia se desvanece, si se ve el contenido del precepto en relación con los fines perseguidos con el sistema del control de la constitucionalidad que se analiza, cuyo análisis conduce a concluir, válidamente, que el verdadero alcance de la limitación en comento es otro, y se encuentra en concordancia con las demás disposiciones del ordenamiento supremo y con los fines perseguidos por éstas, a la vez que permite la plena satisfacción de los fines perseguidos con la institución, y la interpretación estriba en que el imperativo de que “ la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución ”, sólo significa que los ordenamientos legislativos no pueden ser objeto directo de una acción de anulación en una sentencia, sino exclusivamente en la vía específica de la acción de inconstitucionalidad, lo cual no riñe con reconocerle al tribunal

electoral la facultad de desaplicar a los actos y resoluciones combatidos, en los medios de impugnación de su conocimiento, las leyes que se encuentren en oposición con las disposiciones constitucionales, en los términos y con los lineamientos conducentes para superar un conflicto de normas, como lo hace cualquier juez o tribunal cuando enfrenta un conflicto semejante en la decisión jurisdiccional de un caso concreto, y la intelección en este sentido armoniza perfectamente con todas las partes del sistema constitucional establecido. Esto se ve robustecido con lo previsto en el párrafo quinto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dada la distribución de competencias del sistema íntegro de justicia electoral, tocante al control de constitucionalidad, entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el tribunal electoral, el supuesto en que se ubica la previsión constitucional que se analiza, respecto a la hipótesis de que este tribunal sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución y que la suprema corte sostenga un criterio contrario en algún asunto de su jurisdicción y competencia, únicamente se podría presentar para que surtiera efectos la regla en el caso de que, habiéndose promovido una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley electoral, el Pleno la desestimaré, y declarará la validez de la norma, y que, por otro lado, con motivo de la aplicación de esa norma para fundar un acto o resolución, se promoviera un medio de impugnación en el que se invocara la oposición de la misma norma a la carta magna, y el tribunal electoral considerara que sí se actualiza dicha oposición, ante lo cual cabría hacer la denuncia de contradicción de tesis prevista en el mandamiento comentado. También cobra mayor fuerza el criterio, si se toma en cuenta que el legislador ordinario comprendió cabalmente los elementos del sistema integral de control de constitucionalidad de referencia, al expedir la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no incluir en sus artículos 43 y 73 al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre las autoridades a las que obligan las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, pues esto revela que a dicho legislador le quedó claro que el tribunal electoral indicado puede sostener criterios diferentes en ejercicio de sus facultades constitucionales de control de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales.”⁹

⁹ Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005.

El anterior criterio dio lugar a la denuncia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la contradicción de tesis 2/2000-PL, de la que derivó la siguiente tesis:

“TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Los preceptos constitucional y legal mencionados establecen, respectivamente, que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, de la que conoce y resuelve sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y que la jurisprudencia del Pleno de ésta, cuando se refiere a la interpretación directa de un precepto de la Constitución, es obligatoria para el Tribunal Electoral. A éste únicamente le corresponde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99 constitucional, resolver sobre la constitucionalidad de actos o resoluciones emitidos por las autoridades electorales. Por tanto, dicho Tribunal Electoral no está facultado para hacer consideraciones ni pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general electoral, por ser una atribución exclusiva de este Alto Tribunal. Ahora bien, si dicho órgano jurisdiccional al resolver sobre un asunto sometido a su consideración aborda cuestiones relativas a la constitucionalidad de una norma general, así sea con la única finalidad de determinar su posible inaplicación, o establece la interpretación de un precepto constitucional distinta a la contenida en una jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que ya se haya determinado el sentido y alcance respectivos, es evidente que incurrir, en el primer caso, en inobservancia al mencionado artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, y en el segundo, infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, en consecuencia, su actuación afecta la seguridad jurídica que se busca salvaguardar. En tal virtud, las tesis que se han sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o que llegaron a sustentarse sobre inconstitucionalidad de leyes elec-

torales, no constituyen jurisprudencia.”¹⁰ Contradicción de tesis 2/2000-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 23 de mayo de 2002. Unanimidad de nueve votos.

Con base en la determinación del Alto Tribunal, quedó en claro que la Sala Superior del Tribunal Electoral carecía de toda facultad para pronunciarse respecto de la constitucionalidad de normas electorales, ni siquiera para el solo efecto de su desaplicación o inaplicación al caso concreto.

En el año de 2007, mediante la reforma constitucional ya comentada,¹¹ el Constituyente Permanente determinó conferir al Tribunal Electoral la facultad de la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución, limitando esta facultad al caso concreto sobre el que verse el juicio, debiendo informar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución Federal.

De ahí que, al sistema de justicia electoral antes descrito, se venga a integrar, por la adición de un párrafo sexto al artículo 99 constitucional, la facultad de inaplicar al caso concreto una norma general electoral, esto es, un control difuso de la Ley Fundamental, reservando al Máximo Tribunal de la Nación, en forma exclusiva, la competencia para pronunciarse, en los términos antes anotados, con efectos generales, sobre la constitucionalidad de leyes electorales, federales y locales, mediante la acción de inconstitucionalidad.

A través de esta vía de control constitucional directo sobre leyes electorales, en tanto el pronunciamiento que emita el Alto Tribunal no sólo puede tener efectos generales, sino es de carácter abstracto, esto es, no requiere de un agravio directo por parte de quien la promueve, sino la sola evidencia de la no conformidad de la ley con la Carta Magna, la Corte no sólo se ha pronunciado declarando la inconstitucionalidad de normas generales, sino determinando su alcance e interpretación, o fijando los lineamientos para su aplicación, en cuestiones

¹⁰ Novena Época. Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXI, P./J. 26/2002, p. 23

¹¹ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007.

particularmente relevantes para el desarrollo de los comicios en nuestro país.

De inicio, por ejemplo, la extensión o comprensión de la “*materia electoral*”, tema que aún hoy está presente en el debate, como lo demuestra la reciente resolución de la acción de inconstitucionalidad 8/2011.¹²

Así también, la reforma constitucional de 2007 antes citada, de la que se siguió la reforma legal con la expedición de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008, trajo profundos cambios que trascendieron a la legislación electoral en las entidades de la República, y que han motivado un pronunciamiento de la Corte al resolver las acciones de inconstitucionalidad que se promueven alegando su invalidez.

Tan sólo, para reflejar la trascendencia de esta reforma, citemos algunos de los aspectos que abarcó:

La fiscalización del uso de los recursos de los partidos políticos tanto en elecciones federales como locales, en precampañas y campañas, y un nuevo régimen sancionatorio.

Reducción del gasto en campañas electorales, mediante la reducción del financiamiento público a partidos políticos y una nueva forma para el cálculo del financiamiento público para actividades ordinarias.

Reducción del período de las campañas electorales y regulación de precampañas.

Un nuevo modelo de comunicación política y de acceso a los medios de comunicación electrónica, pasando de un esquema de amplia liberalidad a otro de mayor intervención estatal.

La concurrencia y armonización de procesos electorales federales y locales.

Procedencia del recuento de votos en sede administrativa y en sede jurisdiccional.

La intervención de la autoridad electoral en la vida interna de los partidos políticos.

Entre otros temas en que se ha pronunciado la Suprema Corte, mencionaremos los siguientes:

¹² Ver contenido de la versión taquigráfica de las sesiones públicas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebradas el 9, 13 y 14 de junio de 2011.

Convenios entre el Instituto Federal Electoral y los Institutos Electorales Locales. La Corte ha resuelto una serie de acciones de inconstitucionalidad en el sentido de garantizar la autonomía de los Institutos Electorales locales frente a los Poderes de las propias entidades federativas.

Así, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 102/2008 y 103/2008,¹³ bajo mi Ponencia, el Pleno determinó que el artículo 81, fracción XXXV, de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, al subordinar la facultad que se confiere a la Comisión Estatal Electoral para firmar los convenios de colaboración con el Instituto Federal Electoral, a la autorización de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso Local, transgrede los principios de autonomía e independencia de que gozan los Institutos Electorales locales, conforme a los artículos 41, base V, y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, se interpretó que de los preceptos de la Ley Suprema, se advierte que el Constituyente Permanente definió como facultad exclusiva del órgano electoral local la celebración de dicho convenio, sin prever la intervención de algún otro Poder o ente, por lo que su suscripción no puede quedar supeditada a la autorización de otra autoridad, sin que ello implique que el órgano constitucional autónomo local que organiza las elecciones pueda actuar arbitraria e irracionalmente y sin cumplir con el marco jurídico que rige para tales efectos.

Límites de la propaganda electoral. En este tema, el Máximo Tribunal se ha pronunciado en el sentido de que las entidades federativas están facultadas para establecer límites a la propaganda electoral, aun cuando sean distintos de los previstos en la Constitución Federal, cuando dichas condiciones son razonables, ello tiende a garantizar la equidad en los procesos electorales.

Al resolver las acciones de inconstitucionalidad citadas en el apartado anterior, declaró la validez del artículo 129, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, conforme al cual la propaganda de los candidatos, partidos políticos o coaliciones en los medios

¹³ Sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las Acciones de inconstitucionalidad 102/2008 y su acumulada 103/2008, 63/2008, el 28 de octubre de 2008.

de comunicación impresos, deberá estar enmarcada e inscrita en tipografía diferente a la que normalmente se utilice en el medio de comunicación de que se trate, y que deberá contener la leyenda «propaganda pagada», utilizando una tipografía y tamaño predominante del resto del texto.

Al efecto, la Corte interpretó que dichas condiciones legales tienden a incrementar la posibilidad de que los votantes tengan un conocimiento cierto, seguro, claro y confiable, sobre el hecho de que los mensajes provenientes de los partidos políticos se realizan con motivo y en un contexto de competencia electoral, lo que se consideró acorde al principio de certeza jurídica en materia electoral contenido en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello, en razón de que los límites legales a la propaganda electoral buscan impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados, y el uso del poder (económico y/o público, por ejemplo), a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y promueven en cambio una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

En ese orden de ideas, el Pleno determinó que el derecho constitucional de los partidos políticos a difundir propaganda electoral admite válidamente límites legales, porque existen derechos fundamentales y principios constitucionales que podrían afectarse si aquél fuera ejercido en términos absolutos.

Se consideró que la finalidad de la artículo en estudio es que la propaganda electoral sea perfectamente distinguible, reconocible y ubicada como tal por el electorado, lo que tiende a evitar que la competencia entre los partidos se realice en condiciones de inequidad e incertidumbre y a que existan mensajes ocultos, ambiguos e indeterminados, susceptibles de generar manipulación y/o confusión en perjuicio de los candidatos y votantes, así como a que el derecho fundamental de votar y ser votado sea ejercido sin injerencias injustificadas, en condiciones informadas y de absoluta libertad.

Otro aspecto central de las acciones en comento, lo constituye el que es válido que las Constituciones y leyes locales desarrollen los principios previstos sobre propaganda electoral en la Constitución Federal, en la parte dirigida a su racionalización, estableciendo un ba-

lance entre libertad de expresión y los principios de equidad y certeza que rigen en la dicha materia; de ahí que sea inexacto que toda nueva regulación en esta materia sea inconstitucional, por el mero hecho de ser diversa al contenido de la Ley Suprema.

Para el Pleno, una de las funciones principales de las Constituciones y leyes locales es desarrollar y pormenorizar los contenidos ordenados sintéticamente en la Constitución de la República, generando normas de mayor densidad regulativa que lo previsto en ésta.

En ese sentido, si se tiene en cuenta que tanto las Constituciones y leyes locales están válidamente autorizadas para establecer requisitos más puntuales sobre la propaganda electoral, cuando ello tienda a regular de una manera más completa, cierta y clara las finalidades que perseguía la reforma constitucional indicada, no transgreden lo establecido en la propia Constitución.

Prerrogativa de los partidos políticos para el uso de medios de comunicación. En respuesta a una creciente tendencia de los partidos políticos a destinar proporciones cada vez mayores de los recursos que reciben del Estado a la compra de tiempo en radio y televisión, al punto extremo de que, durante la última elección federal, los partidos erogaron, en promedio, más del 60% de sus egresos de campaña en ese concepto; así como la proliferación de mensajes negativos en dichos medios, la reforma de 2007, introdujo modificaciones sustanciales al artículo 41 de la Constitución Federal, en esta materia, tales como:

1. Prohibir a los partidos políticos adquirir tiempo, bajo cualquier modalidad, en radio y televisión.
2. Condicionar el acceso permanente de los partidos políticos a la radio y la televisión para que se realice exclusivamente a través del tiempo que el Estado dispone en dichos medios, el cual es asignado al Instituto Federal Electoral como autoridad única para estos fines.
3. Determinar con precisión el tiempo de radio y televisión que estará a disposición del Instituto Federal Electoral, para sus propios fines y para hacer efectivo el ejercicio de los derechos que la Constitución y la ley otorgan a los partidos políticos.
4. Hacer congruente el criterio de distribución del financiamiento público ordinario y para actividades específicas, con el tiempo del cual

dispondrán los partidos en radio y televisión, durante las precampañas y campañas electorales, de manera que se distribuya de la misma forma, es decir, 30% en forma igualitaria y el 60% en proporción a sus votos.

5. Establecer las normas aplicables al uso de radio y televisión por las autoridades electorales de las entidades federativas y los partidos políticos durante las campañas electorales de orden local; y precisar que en las elecciones locales concurrentes con la federal, el tiempo destinado a las primeras quedará comprendido en el total establecido para las segundas.

6. Establecer nuevos criterios para el acceso de los partidos políticos nacionales a la radio y la televisión fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales, preservando la forma de distribución igualitaria.

7. Prohibir a los partidos políticos utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas; y autorizar la suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles.

8. Prohibir a terceros contratar o difundir mensajes en radio y televisión mediante los cuales se pretenda influir en las preferencias de los electores, o beneficiar o perjudicar a cualquier partido o candidato a cargo de elección popular; e impedir la difusión, en territorio nacional, de ese tipo de mensajes cuando sean contratados en el extranjero.

9. Establecer las sanciones aplicables a quienes infrinjan las nuevas disposiciones constitucionales y legales, facultándose al Instituto Federal Electoral para ordenar, en caso extremo, la suspensión inmediata de las transmisiones en radio o televisión que violen la ley, en los casos y cumpliendo los procedimientos que la propia ley determine.

Al resolver las acciones de inconstitucionalidad en las que se han impugnado disposiciones vinculadas a esta particular materia, tanto de la legislación federal como la de diversos Estados de la República, ya bajo las nuevas reglas que definió el Constituyente Permanente en la base III del artículo 41 de la Constitución Federal, la Corte ha definido importantes cuestiones.

Al fallar la acción de inconstitucional 56/2008,¹⁴ también bajo mi Ponencia, se dejó en claro la distribución de competencias en esta materia, entre autoridades federales y estatales. En principio, y atento a lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal, en el sentido de que las Constituciones y las leyes estatales en materia electoral garantizarán que los partidos políticos accedan a la radio y a la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de la propia Constitución, y la obligación de las legislaturas estatales de adecuar su legislación al nuevo modelo constitucional, conforme al cual, las transmisiones de tiempos oficiales con cobertura local debe administrarlas exclusivamente el Instituto Federal Electoral, prohibiéndoles emitir leyes que autoricen a los concesionarios o permisionarios de la radio o la televisión, cualquiera que sea su modalidad, para proporcionar espacios diversos a los tiempos oficiales administrados por el mencionado Instituto.

Que es atribución privativa del Instituto Federal Electoral, tanto en elecciones federales como estatales, la administración de los tiempos oficiales que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión deben destinar para fines electorales. Bajo esta premisa fundamental, las autoridades electorales locales no pueden ser investidas de la atribución para administrar alguna modalidad de acceso de los partidos políticos a las estaciones de radio y canales de televisión.

Así también, la prohibición constitucional a permisionarios y concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión para ceder parte de su tiempo de programación a los partidos políticos o a los institutos electorales locales, y difundir programación de carácter electoral no autorizada por el Instituto Federal Electoral y fuera de los tiempos oficiales cuya administración corresponde exclusivamente a este organismo.

En otro criterio que decanta las atribuciones de las autoridades electorales locales, la Corte determinó que no le está dado a la legislaturas estatales autorizar a estaciones de radio y canales de televisión suspender los mensajes que correspondan a los partidos políticos y a las

¹⁴ Sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de inconstitucionalidad 56/2008, el 4 de marzo de 2008.

autoridades electorales durante la transmisión en vivo de los debates de los candidatos a ocupar el cargo de Gobernador del Estado.

En este mismo orden de ideas, acotando competencias, el Alto Tribunal deja asentado que una vez asignados los tiempos que corresponden a cada partido político por el Instituto Federal Electoral, la manera en que éstos se otorgarán a los partidos políticos o coaliciones locales dependerá exclusivamente de la regulación que para tal efecto determine el legislador estatal, la cual deberá respetar las previsiones de los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal.

En un diverso criterio, se distingue entre la regulación de propaganda electoral y la relativa a radio y televisión. En este punto, el Alto Tribunal sostiene que mientras los partidos políticos tienen prohibido adquirir tiempos, bajo cualquier modalidad, en radio y televisión, y quedan sujetos a la asignación que realice el Instituto Federal Electoral como autoridad única para estos fines, tratándose de propaganda electoral o mensajes en otro tipo de formato –tales como publicaciones, imágenes, escritos, internet, entre otros–, serán los institutos electorales locales las autoridades competentes para sancionar las infracciones relativas, siempre y cuando se agoten los procedimientos legales conducentes.

En otra acción de inconstitucionalidad, que tuvo por materia algunas de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,¹⁵ sostuvo que al establecer este ordenamiento que ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, así como que queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero, no contraviene los derechos de libertad de información y expresión establecidos en la Ley Fundamental, en virtud de que el artículo 41, base III, apartado A, párrafo tercero, constitucional establece expresamente dicha prohibición.

¹⁵ Sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las Acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, el 8 de julio de 2008.

Con relación al artículo 56, párrafo 1, del mismo ordenamiento, precisó que al establecer que durante las precampañas y campañas electorales federales el tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, asignable a los partidos políticos, se distribuirá entre ellos conforme al criterio 30% del total en forma igualitaria y el 70% restante en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior, y que tratándose de coaliciones, lo anterior les será aplicable, no contraviene la Norma Fundamental, ya que su contenido es una reiteración, en lo sustancial, del artículo 41, base III, apartado A, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, razón por la cual no cabe incompatibilidad alguna entre el citado precepto legal y la Ley Suprema.

Al conocer de la acción de inconstitucionalidad 113/2008,¹⁶ en la que se impugnaron disposiciones del Código Electoral del Estado de México, se pronunció en los siguientes términos.

Declaró la inconstitucionalidad del artículo 65 del código electoral de la Entidad, en cuanto regulaba lo relativo al acceso a los medios de comunicación, en específico, a la radio y a la televisión durante los procesos electorales locales, en tanto resultaba contrario al artículo 41 constitucional y al principio de certeza, puesto que, por un lado, en su fracción I, hacía una remisión genérica a la legislación electoral federal –Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales–; y por otro, establecía reglas particulares para el caso de las coaliciones, lo que en concepto del Máximo Tribunal generaba incertidumbre en cuanto a qué preceptos resultaban aplicables para el acceso a la radio y televisión de las coaliciones y la manera en que el sistema debía quedar articulado.

El artículo 66, parte final del primer párrafo, también se declaró inconstitucional, porque el Instituto Electoral del Estado de México carece de facultades para sancionar violaciones a la normatividad electoral en materia de acceso a medios de comunicación social, o el contenido de los mensajes con fines electorales relacionados con los comicios locales, que se transmitan por la radio y televisión en el terri-

¹⁶ Sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de inconstitucionalidad 113/2008, el 9 de diciembre de 2008.

torio estatal, lo que implica una contravención al artículo 41, base III, apartado D, de la Constitución. Por tanto, declaró la invalidez del artículo 66, primer párrafo, del Código Electoral del Estado de México, únicamente en la porción normativa que señala: "... y sancionar su incumplimiento."

En lo que toca al último párrafo del precepto en comento, en cuanto faculta al Instituto Electoral de la entidad a gestionar ante los medios de comunicación social, con cobertura en la entidad, la difusión de programas de contenido y naturaleza electoral, se estableció que no contraviene la facultad de administración conferida constitucionalmente al Instituto Federal Electoral, como único administrador del tiempo correspondiente al Estado en materia de radio y televisión.

Por lo que hace al artículo 152 que establece la facultad del Instituto Electoral local para organizar o gestionar debates públicos y de proveer lo necesario para su difusión, declaró su constitucionalidad, puesto que establece la posibilidad de que la autoridad administrativa electoral local organice y gestione debates públicos entre los militantes, dirigentes o candidatos de los distintos partidos políticos y coaliciones, y aunque ni en el propio precepto, ni en ningún otro del ordenamiento legal a estudio, se prevén los lineamientos generales bajo los cuales se podrán llevar a cabo los mencionados debates, esto no significa que genere incertidumbre entre los actores políticos, puesto que su participación en este tipo de eventos no resulta obligatoria.

Asimismo, el hecho de que el precepto en cuestión establezca que el Instituto Electoral del Estado de México proveerá lo necesario para la difusión de los debates, no menoscaba la facultad del Instituto Federal Electoral como administrador de los tiempos oficiales, puesto que el numeral en cuestión no consiga obligación alguna de los medios de comunicación social para transmitir los debates en los tiempos oficiales correspondientes a los partidos políticos.

El promovente de la acción, en relación con el artículo 162, párrafo segundo, del Código Electoral estatal, sostuvo su inconstitucionalidad, pues, en su concepto, al señalar que el Instituto Electoral del Estado de México podrá auxiliarse de empresas externas para realizar monitoreos de medios, los cuales servirán para apoyar la fiscalización de los partidos políticos y para prevenir que se rebasen los topes de campaña,

desconoce que no es al Instituto local sino al Instituto Federal Electoral, al que corresponde la facultad de llevar a cabo el monitoreo de los partidos políticos y coaliciones en los medios de comunicación.

A este respecto, la Corte arribó a la conclusión que la disposición no resultaba contraria a la Carta Magna, porque el hecho de que el Instituto Electoral de la Entidad pueda realizar monitoreos en radio y televisión, de ninguna manera interfiere con la facultad exclusiva del Instituto Federal Electoral como administrador de los tiempos oficiales, pues no entraña la facultad de sancionar infracciones en materia de acceso a dichos tiempos, sino que se trata de una facultad encaminada a asegurar la equidad en la difusión de los actos proselitistas de los partidos, según lo señala el propio precepto; es decir, con este tipo de monitoreos se busca determinar si los medios de comunicación social, incluyendo la radio y la televisión, dan un seguimiento equitativo a los actos proselitistas de los distintos partidos, por lo que la divulgación de tales monitoreos puede servir para contrarrestar las posibles inequidades que se detecten.

Equidad de género en materia electoral. En las acciones de Inconstitucionalidad 7/2009 y acumuladas,¹⁷ el Pleno de la Suprema Corte de Justicia abordó el tema relativo a la equidad de género en materia electoral.

En la demanda de inconstitucionalidad, se planteó que los artículos 14, 16 y 183, fracción XI, del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, son contrarios al derecho a la igualdad, al considerar que las cuotas de género en materia electoral previstas en dichos numerales (30/70) resultaban insuficientes para alcanzar una igualdad real de oportunidades entre hombres y mujeres en lo que atañe a las candidaturas diseñadas por los partidos políticos para cargos de elección popular.

Se declaró infundado el planteamiento de invalidez expuesto.

En primer término, la mayoría consideró que los artículos 1, 4, 41 y 116 constitucionales no contemplan la equidad de género en materia electoral como una exigencia a cargo de las Legislaturas locales, de la

¹⁷ Sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las Acciones de Inconstitucionalidad 7/2009 y sus acumuladas, el 24 de septiembre de 2009.

que se desprenda que pertenece al ámbito de libertad de configuración legislativa establecer en las leyes electorales acciones afirmativas o no, en la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos. Se subrayó que el hecho de que el Alto Tribunal haya considerado válida la previsión de porcentajes o cuotas obligatorias (acciones afirmativas) dirigidas a procurar la equidad de género en la postulación de candidatos, no conduce a determinar que ello sea una exigencia derivada de la Norma Suprema, que pueda ser invocada ante los tribunales competentes, sino más bien constituye una posibilidad que el legislador puede o no contemplar en las leyes que emite en dicho ámbito.

En segundo término, la mayoría destacó que no existen parámetros en la Constitución que pudieran brindar la pauta para enjuiciar la validez del porcentaje 30/70 previsto en el código electoral impugnado, siendo que las leyes federales en materia electoral no podrían utilizarse a esos efectos, por pertenecer al orden jurídico federal y no al orden jurídico constitucional.

En tercer lugar, la mayoría advirtió que la exigencia a cargo del legislador en el sentido de prever determinadas cuotas de género en lo relativo a la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos, corre el riesgo de limitar la libertad que tienen éstos en el diseño de sus candidaturas, que deben regirse primordialmente a partir de criterios democráticos, que permitan a los electores expresar libremente su voluntad con respecto a los representantes que desean favorecer.