

## **VIII. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

### **LAS RESOLUCIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN SOBRE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE PROPAGANDA ELECTORAL**

*Dr. Francisco J. Paoli Bolio y Mtro. Gonzalo Farrera Bravo\**

#### **1. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: EL CONCEPTO**

En primer término definimos el concepto de la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). En segundo, analizamos algunos rasgos de este tipo de acciones en otros países para tener una perspectiva de derecho comparado. En tercer lugar, exponemos y comentamos el procedimiento de estas acciones jurídicas. Enseguida, estudiamos las resoluciones judiciales en materia de propaganda electoral y los convenios de colaboración celebrados entre autoridades electorales. En el siguiente punto planteamos las exigencias teóricas de la supremacía constitucional y la democracia como fundamento de las acciones de inconstitucionalidad para, finalmente, exponer algunas reflexiones.

\* Investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

### **a) Antecedentes**

Nos parece importante, para la interpretación que proponemos, tener en cuenta que la acción de inconstitucionalidad no tiene antecedentes en nuestro sistema jurídico, y sólo se inserta en la CPEUM en el año de 1994, en el artículo 105 que establece desde su entrada en vigor en 1917, las formas y procedimientos para dirimir conflictos o contradicciones entre órganos y disposiciones legales superiores.

También queremos destacar que las disposiciones que se incluyen en el artículo 105 mediante una reforma constitucional, son formas que el Poder Revisor de la Constitución previó para asegurar la supremacía constitucional, otorgándole facultades al Poder Judicial de la Federación para declarar inválidos los actos de autoridad que se realizaron sin fundamento constitucional para hacerlo, o bien para declarar inválidas las Constituciones locales y leyes secundarias que contravengan la norma prevista en la Ley Fundamental de la República.

Como punto de partida de este comentario, es ilustrativo regresar al momento y al sentido original que tuvo el artículo 105 constitucional. El texto de ese artículo, tal como lo aprobó el Constituyente de 1917, rezaba:

Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias, que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos

entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación fuere parte.

Este texto estuvo vigente sin sufrir cambios sustanciales (25 de octubre de 1967 y 25 de octubre de 1993), hasta la reforma de ese artículo el 31 de diciembre de 1994. Tenemos diversos antecedentes de disposiciones semejantes a las del artículo 105 de la de 1917 en Constituciones anteriores, sobre todo en las de carácter federal, aunque también hay algunas referencias en las dos Constituciones conservadoras de 1836<sup>1</sup> (Leyes Constitucionales) y 1843 (Bases Orgánicas), que estipulaban árbitros y procedimientos para dirimir los conflictos entre las normas constitucionales de la Nación y las leyes de los departamentos y entidades con las que se sustituyeron a los Estados de la Federación. En este trabajo nos referiremos básicamente a los antecedentes de las Constituciones federales, por considerar que el artículo 105 es fundamental para la operación del sistema federal y, más específicamente, para resolver los conflictos entre los Poderes de un Estado miembro con la Federación, o de competencias de los órganos de un Estado federal entre sí o con otros. Encontramos antecedentes significativos de este artículo, en las dos Constituciones federales:

En nuestra primera Constitución Federal de 1824, su artículo 137 señalaba como atribución de la Suprema Corte, conocer las diferencias que pudiera haber de uno a otro Estado de la Federación.

<sup>1</sup> En la segunda Ley Constitucional, se otorgan atribuciones al Supremo Poder Conservador, para declarar la nulidad de leyes o decretos, dentro de los dos meses siguientes a su sanción, por contravenir a la Constitución. Esta facultad para declarar nulas a las leyes que se opongan a la Constitución sería tal vez el antecedente más marcado de las acciones de inconstitucionalidad.

En el artículo 98 de la Constitución de 1857, que decía: "Corresponde a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellos en que la Federación forme parte". En este artículo se utiliza el término "controversia", que es el que va a emplearse después en el artículo 105 de la de 1917 y en la reforma de 1994, cuando ya se incorpora la acción de inconstitucionalidad a nuestro sistema de derecho.

El doctor José Ramón Cossío Díaz, Ministro de la Corte, reporta que "... entre el 5 de mayo de 1917 y el 31 de diciembre de 1994, se promovieron 55 controversias constitucionales". Y de esas controversias "14 se suscitaron entre la Federación y un Estado, 22 entre poderes de un mismo Estado, 1 entre Estados, 12 entre Municipios y Estados, y 1 entre un Municipio y un Estado."<sup>2</sup>

## **b) La reforma de 1994-1995**

El artículo 105 constitucional reformado en 1994 tiene tres fracciones, en la primera se estipulan las controversias constitucionales; en la segunda, se adiciona la nueva figura de las acciones de inconstitucionalidad motivo de este comentario y en la tercera se otorga la facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que de oficio o a petición fundada de los correspondientes Tribunales Unitarios de Circuito o del procurador general de la República conozca de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

---

<sup>2</sup> *Constitución Política Mexicana Comentada*, t. II, 14a. ed., Ed. Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1999, p. 1056.

Las acciones de inconstitucionalidad se establecen en nuestro país a partir de la reforma al artículo 105 de la Constitución en 1994, y entonces se otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la capacidad para conocer y resolver sobre las contradicciones entre normas de carácter general y disposiciones de la Constitución.<sup>3</sup> Esta reforma otorga a la Corte la función para actuar como Tribunal Constitucional.

Las leyes que se consideren inconstitucionales podrán impugnarse dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de su publicación. Pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad: a) el 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados; b) el 33% de los integrantes del Senado; c) el procurador general de la República; d) el 33% de los integrantes de los Congresos Locales en contra de leyes expedidas por ellos; e) el 33 por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea; y f) los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral (IFE), en contra de leyes electorales federales o locales, y los partidos políticos locales con registro estatal en contra de sus leyes electorales expedidas por los Congresos Locales. Las resoluciones de la Suprema Corte sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas cuando fueran aprobadas por una mayoría de ocho de los once Ministros.

<sup>3</sup> La reforma de la CPEUM fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 31 de diciembre de 1994, la que entró en vigor al día siguiente, con excepción de lo dispuesto en los artículos octavo y noveno transitorios.

### **c) Alcances de la reforma al 105 constitucional**

La exposición de motivos de la reforma constitucional de 1994, nos ilustra sobre sus alcances:

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 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 como inconstitucional.<sup>4</sup>

El Ministro Cossío Díaz, define las acciones de inconstitucionalidad como

...procesos en los cuales determinados órganos o fragmentos de órganos, o los órganos directivos de determinadas personas morales (partidos políticos) reconocidos constitucionalmente de interés para la sociedad, plantean ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el control abstracto de la regularidad constitucional de determinadas normas generales.

Y agrega:

A diferencia de las controversias, en las acciones no se exige la existencia de un agravio o la demostración de una

<sup>4</sup> *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones* (18 vols.), 6a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2003.

afectación para conferirle legitimación a la parte promotora. En estos casos, para dar inicio al procedimiento basta que la parte actora plantee una consideración abstracta sobre la posible irregularidad constitucional de una norma. Por este motivo, el objeto primordial de las acciones de inconstitucionalidad es el control abstracto y su efecto la consiguiente anulación de las normas cuestionadas.<sup>5</sup>

El jurista Juventino V. Castro y Castro, ex Ministro de la SCJN, define a la acción de inconstitucionalidad de la siguiente manera:

Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios o por el procurador general de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter federal o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.<sup>6</sup>

Por su parte el jurista Joaquín Brague Camazano define la acción de inconstitucionalidad:

...como aquel mecanismo o instrumento procesal-constitucional por medio del cual determinadas personas, órganos o fracciones de órganos, cumpliendo los requisitos procesales legalmente establecidos (siempre que sean conformes con

<sup>5</sup> *Op. cit.* pp. 1070-1071.

<sup>6</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *El Artículo 105 Constitucional*, México, Editado por la Facultad de Derecho, UNAM, 1996. p. 195.

la Constitución), pueden plantear, de forma directa y principal, ante el órgano judicial de la constitucionalidad de que se trate, si una determinada norma jurídica (y especialmente las leyes parlamentarias) es o no conforme con la Constitución, dando lugar, normalmente, tras la oportuna tramitación procedimental con las debidas garantías, a una sentencia en la que dicho órgano de la constitucionalidad se pronuncia en abstracto y con efectos generales sobre si la norma impugnada es o no compatible con la Norma Fundamental y, en la hipótesis de que no lo fuere, declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de dicha norma, si bien existe la posibilidad de que el órgano de la constitucionalidad dicte alguna de las sentencias intermedias o modalidades atípicas de sentencias.<sup>7</sup>

El abogado Fauzi Hamdan explica que la acción de inconstitucionalidad tiene como antepasado el Acta de Reformas de 1847; por otra parte, el constitucionalista Raúl González Schmall señala que la acción de inconstitucionalidad tiene su origen en el modelo europeo concentrado de control constitucional donde está regulado un procedimiento que declara la inconstitucionalidad de normas jurídicas recién promulgadas.<sup>8</sup>

El sistema concentrado de control constitucional se caracteriza porque se realiza a través de un órgano especial de

<sup>7</sup> BRAGUE CAMAZANO, Joaquín, *La Acción Abstracta de Inconstitucionalidad*, UNAM-IJ, México, 2005.

<sup>8</sup> "La Acción de Inconstitucionalidad" en FERRER MCGREGOR, Eduardo (coord.) *Derecho Procesal Constitucional*, t. I, México, UNAM-IJ-Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002, pp. 367-368.

GONZÁLEZ SCHMALL, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, México, Ed. Limusa-U. Iberoamericana, 2007, p. 415.

carácter político, que tiene la facultad de dejar sin efecto la normativa inconstitucional. Para Hans Kelsen, la defensa de la Constitución puesta en manos de un Tribunal Constitucional significa que todo conflicto que surge en el marco de la Constitución entre poderes públicos o de ciudadanos contra el poder público, debe resolverlo un tercero independiente e imparcial al conflicto, lo que en sí mismo es garantía de decisiones ponderadas. Este control, además de concentrado, es derogatorio y abstracto.

Es concentrado porque un solo órgano es el que ejerce el control de constitucionalidad (en muchos casos en forma exclusiva y excluyente respecto de los otros órganos del Estado), de manera que la facultad o el poder de control está, como su nombre lo indica, concentrada en el órgano que detenta dicha facultad o poder. Es abstracto porque analiza la norma cuestionada en forma aislada e independiente del caso concreto que pueda haber dado origen a su cuestionamiento, realizando una suerte de análisis de puro derecho entre la norma constitucional y la norma de menor jerarquía objeto de impugnación, para descubrir si tiene algún vicio de inconstitucionalidad. Es derogatorio porque anula la ley o la norma cuestionada, la cual deja de tener vigencia o efectos para todos, por lo que la declaración de inconstitucionalidad será expresa y de alcance general (*erga omnes*).

Esta facultad de las Cortes hace que puedan ser consideradas como un legislador negativo, ya que no pueden promulgar normas jurídicas pero sí pueden anularlas en caso de que contradigan el mandato constitucional.

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

- Se promueve para alegar la contradicción entre la norma impugnada y una de la Constitución.
- 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.
- Supone una solicitud para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analice en abstracto la constitucionalidad de la norma.
- Se trata de un procedimiento.
- Puede interponerse para combatir cualquier tipo de normas generales.
- La sentencia tendrá efectos generales siempre que sea aprobada por lo menos por ocho Ministros.<sup>9</sup>

La acción consiste en el análisis abstracto de cualquier norma general que órganos legislativos minoritarios, partidos políticos, las Comisiones de Derechos Humanos y el procurador general de la República solicitan a la Corte, sobre la posible vulneración al orden constitucional de una norma general o un tratado internacional y la Ley Fundamental.

El análisis abstracto puede ser de carácter previo, es decir, invocarse durante el procedimiento de discusión y aprobación; o bien, hacerse *a posteriori*, es decir, cuando las disposiciones

---

<sup>9</sup> ¿Qué son las Acciones de Inconstitucionalidad?, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004.

legislativas ya han sido publicadas. Este último modelo es el que sigue el procedimiento en México.

La acción abstracta de inconstitucionalidad ha tenido un desarrollo importante en el ámbito europeo en beneficio de una minoría parlamentaria, generalmente de 30% de los mismos, y ha sido muy destacado en Alemania y en Francia. Esta clase de acción abstracta es escasamente conocida en el derecho constitucional latinoamericano. En la opinión de don Héctor Fix-Zamudio y de Salvador Valencia Carmona,<sup>10</sup> "es un instrumento importante para otorgar garantías jurídicas a la oposición, a fin de que pueda participar más activamente en las decisiones políticas de gobierno, según el principio de oposición política garantizada".

El decreto de reforma de diversos artículos constitucionales, entre ellos el 105, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994, tomo CDXCV, número 22, primera sección; una de las peculiaridades de esta reforma fue el artículo octavo transitorio que ordenaba que lo referente al artículo 105, entraría en vigor simultáneamente con su ley reglamentaria, lo que tuvo lugar el 10 de junio de 1995.

Otra innovación que introduce la reforma corresponde a una facultad de los tribunales constitucionales: garantizar la supremacía constitucional con respecto a las demás normas que integran el sistema jurídico.

Una peculiaridad de esta reforma que debemos resaltar, es que en un primer momento se excluye a las normas elec-

<sup>10</sup> *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 2a. ed., México, UNAM-IJ, Porrúa, México, 2001, p. 858.

torales de carácter general de este medio de control constitucional. En un segundo momento, el 22 de agosto de 1996, se autorizó también la impugnación de normas electorales a través de las acciones de inconstitucionalidad. Con esta reforma se buscó convalidar la omisión en materia electoral, debido a que esta rama es crucial para el desarrollo democrático, otorgando así legitimación procesal a los partidos políticos, pero haciendo reservas con relación a las normas aplicables a un proceso electoral y respecto a las normas que pueden impugnar los partidos políticos.

## 2. PROCEDIMIENTO

A continuación presentamos el procedimiento que debe seguirse para promover la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### **a) Legitimación procesal**

La legitimación se encuentra enunciada en la fracción II del artículo 105 de la CPEUM, que menciona a los siguientes sujetos:

- a) Un grupo minoritario de legisladores para impugnar normas que hubiesen aprobado en el Congreso que integran. Para que se cumpla dicha hipótesis, es necesario reunir un porcentaje equivalente al 33% del número total que integran a la Cámara.
  
- b) Procurador general de la República. Tanto el artículo 105 constitucional, así como el 6o., fracción II, de la Ley

Orgánica de la Procuraduría General de la República, le otorgan la posibilidad de impugnar leyes, tratados internacionales e incluso Constituciones de ámbito local por considerarlos contrarios a la Ley Fundamental.

c) Los partidos políticos también son sujetos legitimados para presentar la acción de inconstitucionalidad mediante sus dirigencias nacionales. Estos partidos políticos deben tener registro ante el IFE y se les circunscribe a leyes de índole electoral federales o locales. También se les otorga la legitimación a los partidos políticos estatales con su respectivo registro ante el organismo electoral local contra leyes promulgadas por los Congresos Estatales.

Cabe aclarar que en este caso se debe acudir a los estatutos de cada partido político para establecer la legitimación procesal de uno de sus miembros para acudir en representación del instituto político.

d) La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Mediante la reforma al artículo 105 constitucional de 4 septiembre de 2006, se faculta a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para interponer acción de inconstitucionalidad con respecto a leyes de carácter estatales, federales y del Distrito Federal, así también como por los tratados internacionales que ratifique el Senado de la República que se consideren lesionen los derechos humanos consagrados en la CPEUM. Además, se otorga a los organismo defensores de derechos humanos de las entidades federativas la legitimación para ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes promulgadas por los Congresos Locales.

Iván Carlo Gutiérrez Zapata,<sup>11</sup> explica que en una gran mayoría de los ordenamientos latinoamericanos y en los europeos, la figura del ombudsman se encuentra legitimada para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad de normas generales.

### **b) Materia de impugnación**

El artículo 105 constitucional prevé los tipos de actos que pueden ser impugnables a través de este medio abstracto de control:

- Leyes expedidas por el Congreso de la Unión.
- Leyes expedidas por los órganos legislativos de las entidades federativas.
- Leyes expedidas por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- Tratados Internacionales suscritos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado.

La Suprema Corte ha conceptualizado que una norma general es aquella disposición cuyos enunciados son abstractos e impersonales con independencia de su denominación y la pertenencia a un específico grupo de normas jurídicas.

### **c) Procedencia**

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, establece:

---

<sup>11</sup> *Acción o recurso de inconstitucionalidad: Estudio comparativo entre España y México*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, México, 2005.

El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados por el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día siguiente hábil. En materia electoral, para el computo de los plazos, todos los días serán hábiles.

Por la naturaleza especial de la materia electoral, se requiere que todos los días se habiliten para poder computar los plazos en la interposición de la acción de inconstitucionalidad, aclarándose una particularidad del modelo mexicano una vez publicada la ley en cuestión.

#### **d) Requisitos de la demanda**

Se contemplan claramente en los artículos siguientes:

Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

- I. Los nombres y firmas de los promoventes;
- II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;
- III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado;
- IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados; y
- V. Los conceptos de invalidez.

Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

La parte demandante, en la instancia inicial, deberá designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, quienes actuarán conjunta o separadamente durante todo el procedimiento y aun después de concluido éste. Si no se designaren representantes comunes, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo hará de oficio. Los representantes comunes podrán acreditar delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas y formulen alegatos, así como para que promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.

Artículo 63. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado en las acciones de inconstitucionalidad en términos del tercer párrafo del artículo 11 de esta ley.

En atención a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la CPEUM, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de la ley estén en posibilidad de realizar su representación. En este proceso se presume que la comparecencia a juicio goza de representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo.

El requisito de la firma es esencial en la demanda, ya que se comprueba la manifestación de la voluntad de los sujetos legitimados procesalmente para interponer la acción de inconstitucionalidad.

### **e) Plazos**

Reproducimos los artículos que se refieren a los plazos en el juicio de la acción de inconstitucionalidad:

Artículo 64. Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.

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

La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.

La mención de este último párrafo, tiene una connotación importante con respecto al juicio de amparo, en donde la suspensión del acto reclamado tiene como finalidad obtener una declaración de la justicia federal en el sentido de que el acto de que se trata es contrario a la Constitución. Para don Mariano Azuela Rivera, que fue Ministro de la SCJN, esta suspensión tiene el carácter de una declaración de nulidad, porque si expresamente no se declara nulo el acto reclamado, los efectos de la resolución del amparo son idénticos a los de una sentencia que lo declara nulo.<sup>12</sup>

Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

La causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contem-

<sup>12</sup> Cfr. AZUELA RIVERA, Mariano, *Amparo. Apuntes de las clases impartidas por ilustres juristas del siglo XX*, (3a. reimp.), México, 2009.

plados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.

Artículo 66. Salvo en los casos en que el Procurador General de la República hubiere ejercitado la acción, el ministro instructor le dará vista con el escrito y con los informes a que se refiere el artículo anterior, a efecto de que hasta antes de la citación para sentencia, formule el pedimento que corresponda.

Artículo 67. Después de presentados los informes previstos en el artículo 64 o habiendo transcurrido el plazo para ello, el ministro instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos.

Cuando la acción intentada se refiera a leyes electorales, el plazo señalado en el párrafo anterior será de dos días.

## f) *El informe*

El informe es un acto por virtud del cual la autoridad responsable demuestra o defiende la constitucionalidad de los actos reclamados, atacando las consideraciones hechas por el agraviado, surtiendo efectos de contestación de demanda. Este informe se estableció en el juicio de amparo, debido al mal planteamiento de los actos reclamados en las demandas en las que frecuentemente el quejoso los califica como "indebido", "ilegal" "inconstitucional" y la práctica que adoptaron las autoridades de expresar en forma sistemática que el acto o actos no son ciertos en la forma que los plantea en la demanda.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> *Manual del Juicio de Amparo*, 2a. ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ed. Themis, México, 2003, p. 243.

Artículo 68. Hasta antes de dictarse sentencia, el ministro instructor podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto.

Cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Agotado el procedimiento, el ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado.

En los casos de materia electoral, el proyecto de sentencia a que se refiere el párrafo anterior deberá ser sometido al Pleno dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento, debiéndose dictar el fallo por el Pleno a más tardar en un plazo de cinco días, contados a partir de que el ministro instructor haya presentado su proyecto.

### **g) Las pruebas**

La fase probatoria radica en el hecho de que el juzgador sólo tiene en la fase postulatoria un conocimiento parcial y subjetivo de las posiciones de las partes contrapuestas en el proceso, de ahí que requiera elementos para tomar su decisión con la mayor objetividad posible.

Las partes pueden presentar todos los medios probatorios a su disposición para demostrar su razón, salvo la confesional; de conformidad con el artículo 31 de la ley reglamentaria se

aceptan las pruebas legales, es decir, las expresamente mencionadas por el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la CPEUM.

La carga de la prueba se rige bajo un principio de equidad en la obligación procesal de probar, consistente en la obligación tanto del demandante y de la autoridad con respecto a sus afirmaciones en el sentido de la validez de los actos impugnados.

Las pruebas pueden ser directas o indirectas, históricas y críticas;<sup>14</sup> estas pruebas se distinguen por el objeto de la prueba, y es directa porque se le presenta directamente al Juez, y la indirecta radica porque versa en un objeto diferente, y esta última sirve como medio indirecto para conocer el objeto de la prueba. La distinción entre las pruebas históricas y las críticas radica en su funcionalidad: las primeras son aptas para representar un objeto que se quiere conocer, las críticas, por su parte, implican no referirse directamente al objeto, como un testimonio para ser más ilustrativos.

## **h) Los alegatos**

En materia de la acción de inconstitucionalidad, una vez presentados los informes o transcurrido el plazo legal establecido para ello, el expediente se pondrá a la vista de las partes para que expresen por escrito sus alegatos dentro de los siguientes cinco días, plazo que comprende sólo dos si la acción de inconstitucionalidad es en materia electoral.

<sup>14</sup> *Las Pruebas en la Controversia Constitucional y en la Acción de Inconstitucionalidad*, PJF-SCJN, México, 2009.

Artículo 69. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de oficio o a petición de parte, podrá decretar la acumulación de dos o más acciones de inconstitucionalidad siempre que en ellas se impugne la misma norma.

Cuando exista conexidad entre acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios de amparo, se estará a lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de esta ley.

Durante el trámite de las acciones de inconstitucionalidad debe tomarse en cuenta el criterio contenido en la tesis P./J. 93/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: si en una diversa acción de inconstitucionalidad se declara la invalidez de una norma de carácter general, debe sobreseerse en el procedimiento respectivo con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los diversos 19, fracción V, 65 y 72, todos de la Ley Reglamentaria, pues se actualiza la causal de improcedencia consistente en la cesación de efectos de la norma, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad por disposición del artículo 59 de la propia ley reglamentaria.<sup>15</sup>

### **i) El recurso de reclamación**

Siguiendo al jurista Carlos Arellano García, recordamos brevemente la descripción de "recurso" como la institución jurídica mediante la cual, la persona física o moral, presuntamente afectada por una resolución jurisdiccional o administrativa de una autoridad estatal, la impugna ante la propia autoridad o ante autoridad estatal diversa, al considerar que la causan

---

<sup>15</sup> ¿Qué son las Acciones de .... Op. cit., p. 40.

los agravios que hace valer, concluyéndose con una nueva resolución confirmatoria, revocatoria o modificatoria de la resolución impugnada.<sup>6</sup>

A continuación revisamos las disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, que definen claramente cuándo y contra qué autos y resoluciones procede el recurso de reclamación en controversias constitucionales, así como los plazos para interponerlo.

Artículo 51. El recurso de reclamación procederá en los siguientes casos:

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

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

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

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

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

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

<sup>6</sup> *Práctica Forense del Juicio de Amparo*, México, Ed. Porrúa, México, 2006, p. 634.

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

VII. En los demás casos que señale esta ley.

Artículo 52. El recurso de reclamación deberá interponerse en un plazo de cinco días y en él deberán expresarse agravios y acompañarse pruebas.

Artículo 53. El recurso de reclamación se promoverá ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien correrá traslado a las demás partes para que dentro del plazo de cinco días aleguen lo que a su derecho convenga. Transcurrido este último plazo, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará los autos a un Ministro distinto del instructor a fin de que elabore el proyecto de resolución que deba someterse al Tribunal Pleno.

Artículo 54. Cuando el recurso de reclamación se interponga sin motivo, se impondrá al recurrente o a su representante, a su abogado o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario.

Por su parte el artículo 70 de la ley reglamentaria indica que la reclamación en acciones de inconstitucionalidad sólo procede contra los autos del Ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción. Este recurso puede ser interpuesto por el actor, el demandado, los terceros interesados, el procurador general de la República y el Ejecutivo Federal, este último a través del secretario del ramo o del jefe de departamento administrativo que corresponda; este recurso permitirá el ofrecimiento de pruebas y correr traslado a las partes y al tercero interesado y ante el Presidente de la Suprema Corte quien instruirá su tramitación.

El plazo para su tramitación será de cinco días hábiles y comienza a correr a partir del día siguiente en que surta efecto la notificación; en materia electoral el plazo corre en tres días y el Pleno de la Corte debe resolverlo de plano dentro de los tres días siguientes.

### **j) De la queja**

La Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, también incorpora el recurso de queja, regulado por sus artículos 55 a 58, y se ejercita contra la parte condenada por exceso o defecto en ejecución de sentencia; lo puede interponer la parte actora o quien tenga interés legítimo, es decir, la parte interesada en el cumplimiento de sentencia dictada por el Pleno de la Corte.

Quien conoce de este recurso es el Presidente de la Suprema Corte dentro del día siguiente a la notificación. Admitido el recurso la autoridad que conoce de él requiere a la autoridad contra la que se interpone para que a los quince días siguientes deje sin efecto la norma general o el acto que haya dado lugar al recurso. El requerido deberá rendir un informe y ofrecer pruebas, de lo contrario, se presumirán ciertos los hechos que le hayan imputado.

Después de la audiencia de pruebas y alegatos, el Ministro instructor elabora un proyecto de resolución que es resuelto por el Pleno de la Corte.

A continuación reproducimos los artículos relativos al recurso de queja:

Artículo 55. El recurso de queja es procedente:

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

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

Artículo 56. El recurso de queja se interpondrá:

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

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

Artículo 57. Admitido el recurso se requerirá a la autoridad contra la cual se hubiere interpuesto para que dentro de un plazo de quince días deje sin efectos la norma general o acto que diere lugar al recurso o, para que rinda un informe y ofrezca pruebas. La falta o deficiencia de este informe establecerá la presunción de ser ciertos los hechos imputados, sin perjuicio de que se le imponga una multa de diez a ciento ochenta días de salario.

Transcurrido el término señalado en el párrafo anterior y siempre que subsista la materia del recurso, en el supuesto de la fracción I del artículo precedente, el ministro instructor

fijará fecha para la celebración de una audiencia dentro de los diez días siguientes a fin de que se desahoguen las pruebas y se formulen por escrito los alegatos; para el caso de la fracción II, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, turnará el expediente a un ministro instructor para los mismos efectos.

### **k) Improcedencia de la acción de inconstitucionalidad**

Una de las características más importantes de la acción de inconstitucionalidad, es que no está sujeta al principio de definitividad<sup>17</sup> que caracteriza al juicio de amparo. No se tiene que agotar un recurso previo para estar en posibilidad de ejercerla.

Las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes:

a) Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; b) Contra leyes o tratados internacionales que sean materia de una acción de inconstitucionalidad pendiente de resolver, siempre y cuando se trate de las mismas partes, normas generales y conceptos de invalidez; c) Contra leyes o tratados internacionales que hubieran sido materia de una ejecutoria dictada en otra acción de inconstitucionalidad, siempre y cuando se trate de las mismas partes, normas generales y conceptos de invalidez; d) Cuando hayan cesado los efectos de la ley o tratado internacional materia de la acción

<sup>17</sup> El principio de definitividad rige al juicio de garantías, y es el que hace procedente el juicio únicamente respecto de actos definitivos, esto es, que no sean susceptibles de modificación o invalidación por recurso extraordinario alguno, principio que consagra la Ley Fundamental en el inciso a) de la fracción III del artículo 107 en relación con las sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin a un juicio y en la fracción IV en lo referente a la materia administrativa.

de inconstitucionalidad; y e) Cuando la demanda se presente fuera del plazo de treinta días.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha referido a otra causal de improcedencia en el sentido de que a través de este medio de control constitucional no pueden impugnarse actos de carácter negativo de los Congresos estatales.<sup>18</sup>

La Ley Reglamentaria en su numeral 25, previene que cuando la improcedencia de una acción de inconstitucionalidad sea manifiesta e indudable se desechará de plano.

### **l) De las sentencias**

A continuación se reproducen las disposiciones de la Ley Reglamentaria sobre las sentencias:

Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

<sup>18</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXI, mayo de 2005, p. 781, tesis P./J. 23/2005, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA OMISIÓN DEL CONGRESO LOCAL DE AJUSTAR LOS ORDENAMIENTOS LEGALES ORGÁNICOS Y SECUNDARIOS DE LA ENTIDAD A LAS DISPOSICIONES DE UN DECRETO POR EL QUE SE MODIFICÓ LA CONSTITUCIÓN ESTATAL."; IUS: 178566.

Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las sentencias relativas a la acción de inconstitucionalidad, declara la invalidez de las normas impugnadas sólo si se reúnen ocho votos cuando menos. En caso de no lograrse esta votación calificada (ocho sobre once) se desestima la acción ejercida y se ordena el archivo del asunto.

Las razones contenidas en los considerandos que fundamenten los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, son obligatorias para las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y el Distrito Federal y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

Además existe el Acuerdo General Plenario 5/2001 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tiene que ver con este tema, por lo que lo transcribimos:

Quinto: De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos tercero y cuarto de este acuerdo, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:

l. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito cuando: ...d) Los amparos en revisión en los que, sobre el tema debatido, se integre, aunque no se haya publicado, jurisprudencia del Pleno o de las Salas o existan cinco precedentes emitidos por el Pleno o las Salas indistintamente, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, aun cuando no hubieran alcanzado la votación idónea para ser jurisprudencia.<sup>19</sup>

Es importante destacar que tienen carácter de jurisprudencia las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, por lo que son obligatorias para los Tribunales Colegiados de Circuito en términos del referido Acuerdo.

Una vez pronunciada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte ordenará su notificación a las partes y su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, junto con los votos particulares que se formulen.

Los efectos de la sentencia se surten a partir de la fecha que lo determine la Corte y no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

### **m) Acción de inconstitucionalidad en materia electoral**

Con la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994, la fracción II del artículo 105 constitucional señaló que la

<sup>19</sup> Véase la jurisprudencia 2a./J. 116/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 213; IUS: 174314.

Suprema Corte conocería de las acciones de inconstitucionalidad, excepto las vinculadas con lo electoral. Posteriormente se emitió un criterio jurisprudencial en donde se negaba a conocer cuestiones de inconstitucionalidad electoral, a continuación transcribimos dichos precedentes:

**MATERIA ELECTORAL. CONCEPTO DE, PARA LOS EFECTOS DE LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

De la interpretación jurídica, armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 35, fracciones I y II, 36 fracciones II, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81, 115 fracción I, 116 fracción I y 122 fracción III de la Constitución Federal, se infiere que para los efectos de la acción de inconstitucionalidad, establecida en la fracción II del artículo 105 de dicha Carta Fundamental, debe entenderse que son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, prohibidas de ser examinadas por la Suprema Corte de acuerdo con el mencionado artículo constitucional, aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal.<sup>26</sup>

Una vez fijado esta postura, prosiguió la reforma constitucional de 1996, mediante un decreto de fecha 22 de agosto, eliminando la prohibición que impedía a la Corte el poder conocer de asuntos en materia electoral, y facultando a los partidos políticos como sujetos procesales para ejercitar la

<sup>26</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, p. 237, tesis P. CXXVI/95; IUS: 200177.

acción de inconstitucionalidad en materia electoral. La adición a la CPEUM es la siguiente:

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.

Así pues, los partidos políticos fueron dotados de la capacidad para impugnar mediante la acción de inconstitucionalidad leyes electorales que a su juicio alteren el orden constitucional mexicano, haciendo la aclaración de que sólo lo pueden hacer en materia electoral. El texto constitucional da una segunda distinción facultando a los partidos políticos con registro federal la posibilidad de impugnar normas en el ámbito federal y local, y a los partidos con registro estatal la posibilidad de impugnar exclusivamente normas provenientes de los Congresos de sus respectivas entidades federativas.

A continuación presentamos criterios jurisprudenciales relacionados con los partidos políticos:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CONDICIONES CONSTITUCIONALES QUE DEBEN CUMPLIR LOS PARTIDOS POLÍTICOS AL PROMOVERLA CONTRA LEYES ELECTORALES FEDERALES O LOCALES.** El artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los partidos políticos tienen legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales federales o locales. Sin

embargo, esta legitimación se actualiza si se cumplen las siguientes condiciones constitucionales: a) Tratándose de partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, deberán promover la acción de inconstitucionalidad por conducto de sus dirigencias nacionales y podrán impugnar leyes electorales federales o locales; y, b) Tratándose de partidos políticos con registro estatal, deberán promover la acción de inconstitucionalidad por conducto de sus dirigencias y sólo podrán impugnar leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.<sup>21</sup>

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR A TRAVÉS DE ESE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA ELECTORAL.** Tratándose de los supuestos para impugnar una ley electoral por parte de los partidos políticos, el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que los nacionales la ejerzan a través de sus dirigencias contra leyes electorales federales o locales, y los locales únicamente contra leyes expedidas por la entidad federativa que les otorgó registro como partido, esto es, se trata de un supuesto limitado tanto por el contenido material como por su ámbito de aplicación, pues su legitimación se circunscribe a las leyes electorales que, precisamente, tendrán aplicación en los procesos electorales en que participarán, ya sea como partidos nacionales o locales, sin que la Ley Suprema pueda catalogarse como una ley electoral. Sostener lo contrario implicaría afirmar que le son aplicables las reglas previstas en el

<sup>21</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, p. 1098, tesis P/J. 41/2009; IUS: 167598.

indicado artículo 105, fracción II, esto es, que debiera promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse, y durante el mismo no podría modificarse sustancialmente, lo cual es insostenible, dado su carácter de Norma Fundamental, que irradia a todo el orden nacional y no frente a procesos electorales en concreto, máxime si se parte del hecho de que éstos se llevan a cabo a nivel federal, estatal —incluidos los Municipios— y del Distrito Federal, en fechas distintas. Por tanto, los partidos políticos no tienen legitimación para impugnar, vía acción de inconstitucionalidad, el procedimiento de reforma constitucional, pues para ello se tendría, primero, que conceptualizar a la Constitución como una ley, además, darle un rango federal o local y, por último, clasificarla como electoral, lo cual, como se dijo, no es posible.<sup>22</sup>

Para el Magistrado Suárez Camacho,<sup>23</sup> la acción de inconstitucionalidad puede ser considerada como un medio de control jurídico constitucional abstracto por vía de acción, mediante el cual se puede impugnar por el ente, poder, partido político o porcentaje del órgano legitimado, las leyes electorales federales, locales o del Distrito Federal que consideren no se adecuen a la Ley Fundamental.

Hay que tener presente las particularidades de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, por lo que las explicitamos:

- El tiempo para ejercitar dicha acción es de treinta días naturales a partir de su publicación.

---

<sup>22</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, p. 1103, tesis P. VII/2009; IUS: 167592.

<sup>23</sup> *El Sistema de Control Constitucional en México*, Ed. Porrúa, México, 2007, p. 421.

- La procedencia de la acción radica en la temporalidad a que está sujeta la normativa electoral y se agregó como requisito de procedencia que sean promulgadas y publicadas noventa días antes del comienzo de la jornada electoral.
- El tiempo para sustanciar la acción de inconstitucionalidad son todos los días contemplados como hábiles.
- El Ministro instructor podrá requerir una opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Agotado el plazo, el Ministro instructor, dentro de los cinco días siguientes, deberá someter al Pleno su proyecto de sentencia para la resolución definitiva de la litis.
- El Pleno de la Corte deberá dar su fallo a más tardar en cinco días una vez que el Ministro instructor haya presentado su proyecto de resolución.

### **3. CONCEPTO DE PROPAGANDA ELECTORAL**

En este apartado presentaremos el concepto de propaganda, distinguiéndolo de publicidad, así como de la propaganda electoral, en específico, de acuerdo con el sistema legal mexicano, así como una glosa de los principales elementos que se encuentran en las tesis y votos particulares de los Ministros de la SCJN.

#### **a) *Propaganda electoral***

La palabra propaganda proviene del latín *propagare*, que significa reproducir; en sentido más general quiere decir expandir, diseminar o propagar. Persigue influir en la opinión de los ciudadanos para que adopten determinadas conductas;

supone un conjunto de acciones que, técnicamente elaboradas y presentadas particularmente por medios de comunicación colectiva, influyen en los grupos para que se piense y actúe de determinadas maneras.

La propaganda electoral<sup>24</sup> está íntimamente ligada a las campañas políticas que realizan los partidos y los candidatos que compiten en el proceso para aspirar al poder.

La campaña electoral comprende tanto el proselitismo como la propaganda. En ese sentido, la propaganda es uno de los mecanismos para que partidos y candidatos den a conocer sus ideas y propuestas a la ciudadanía, tratando de atraerlos para que apoyen sus candidaturas con recursos y votos.

La propaganda adquiere una importancia decisiva en los procesos electorales. Cada vez más la propaganda electoral difundida en los medios electrónicos (radio, televisión e Internet) ha venido teniendo un peso mayor, al punto de que muchos analistas consideran que la política se hace en los medios. Un problema que debe considerarse cada vez con mayor atención, es no sólo la enorme importancia que han cobrado los medios como transmisores de la propaganda política, sino la peligrosa intervención que realizan algunos medios poderosos para convertirse en actores políticos, llegando a tener más fuerza y poder que los propios partidos. En nuestro país, en los últimos tiempos, tenemos casos en los que se habla de que ciertos candidatos a diversos puestos de elección popular lo son de la televisora tal o cual, o bien de que se ha formado en alguna Cámara Legislativa una "telebancada".

<sup>24</sup> Voz "Propaganda política", *Diccionario Electoral*, t. I, MÉXICO, CAPEL-IIDH-UNAM/IJ-TEPJF-IFE, San José de Costa Rica, 2003.

En principio, la propaganda político electoral es una actividad lícita que influye decisivamente en la elección de los gobernantes, así lo demuestra el monto tan importante que los partidos políticos y los candidatos dedican a esa actividad en las campañas electorales. Por esa razón, se requiere una regulación legal que ha venido haciéndose cada vez más precisa, acotando los límites de gasto e incluso el contenido de los mensajes. Pero por otro lado, el gasto y las formas sutiles y hasta subliminales de hacer propaganda electoral se han diversificado para escapar a los controles que establece la ley.

### **b) *Distinción entre propaganda y publicidad***

La propaganda no difiere en esencia de la publicidad, concepto este último que supone dar a conocer algo, publicarlo y propagarlo con la finalidad de estimular la demanda de bienes y servicios. Este concepto persigue promover una conducta en sentido determinado: es una difusión de ideas que tiene, básicamente, fines mercantiles. Hay quien dice que la propaganda electoral no es otra cosa que publicidad política muy inspirada en el sistema estadounidense de hacer política. Ésta tiende a extenderse a la mayor parte de las distintas naciones, aunque en algunas de ellas la propaganda político electoral está excluida de los medios masivos (*mass media*, para usar el término generalizado en inglés). Esta concepción busca vender el producto en el que convierten a un candidato, un programa o unas ideas. Las técnicas utilizadas son las mismas de la venta de mercancías, en las cuales se utilizan (*slogans*) de fuerte impacto emocional que en nada difieren de la promoción de un producto, o bien, en mensajes cortos (*spots*) que se hacen, fundamentalmente, a base de imágenes y con pocos conceptos. Esta última tendencia tiene como consecuencia empo-

brece la vida política y, en la práctica, nos aleja de la democracia deliberativa. Un gran analista político, Giovanni Sartori, ha estudiado en su libro *Homo Videns*, no sólo el empobrecimiento de la vida política por la transmisión de información a través de imágenes, sino el empobrecimiento del conocimiento, porque es muy difícil transmitir conceptos abstractos de forma gráfica. En relación con la vida política y la democracia, Sartori apunta:

Actualmente el pueblo soberano "opina" sobre todo en función de cómo la televisión le induce a opinar. Y en el hecho de conducir la opinión, el poder de la imagen se coloca en el centro de todos los procesos de la política contemporánea.<sup>25</sup>

Hoy en día las campañas electorales presentan un manejo típicamente publicitario, donde incluso se abandona la difusión de ideas y se cambia por la venta de un producto, de una mercancía.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que esta libertad

...es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Resulta indispensable para la formación de la opinión pública. También constituye una *conditio sine qua non* para el desarrollo de los partidos

<sup>25</sup> El subtítulo del libro *Homo Videns* es muy sugerente: "la sociedad teledirigida". Esto implica que los medios masivos, y específicamente la televisión, se han convertido en un actor político, capaz de dirigir a la sociedad, de gobernarla, lo que es la tarea política por excelencia. Dice Sartori más puntualmente: "La televisión condiciona o puede condicionar, fuertemente al gobierno, es decir, las decisiones del gobierno: lo que un gobierno puede y no puede hacer, o decidir lo que va a hacer." Ed. Taurus, Madrid, 1998, pp. 66 y 67.

políticos, los gremios, las sociedades científicas y culturales y, en general, todos los que desean influir al público.<sup>26</sup>

En efecto, la democracia supone la participación de todos los ciudadanos, pero esa participación para ser efectiva, implica la existencia de un debate público robusto que permita que los ciudadanos comprendan los asuntos públicos y puedan formarse una opinión informada sobre ellos; supone que puedan expresar y contrastar sus opiniones con otros miembros de la comunidad; que se analicen, discutan y evalúen las políticas públicas y sus alternativas; en fin, que se alienen las campañas de los partidos políticos, que se confronten ideas proyectos y que se rindan cuentas.

Uno de los avances de las reformas constitucionales en materia electoral de los últimos años, ha sido el regular el conflicto entre las libertades de expresión e información y los derechos al honor, la intimidad y a la propia imagen. Registramos que ha habido un incremento en el número de conflictos entre las libertades de información y los derechos de las personas.

### **c) Criterios jurisprudenciales sobre propaganda electoral**

En diversos criterios en materia electoral de la SCJN y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), sean o no obligatorios, se definen conceptos y criterios para interpretar y aplicar adecuadamente la norma constitucional en materia de propaganda político electoral. Podemos

<sup>26</sup> Cfr. MELÉNDEZ Florentín, *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos aplicables a la Administración de Justicia*, Konrad Adenauer Stiftung-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 375.

clasificar estas resoluciones en tres tipos: a) obligaciones de los Congresos Locales y de los concesionarios de radio y televisión; b) prohibiciones a distintos órganos del Estado y a partidos políticos para difundir cierto tipo de mensajes, y c) capacidad para sancionar a órganos estatales, concesionarios de medios y partidos políticos, por la violación a las normas constitucionales y legales derivadas de ellas; esta sanción puede incluso suspender de inmediato la difusión de propaganda no permitida.

Para una interpretación más amplia y sistemática de esta materia, hay que considerar también los votos particulares emitidos por varios Ministros de la SCJN.

#### i. Obligaciones

La primera obligación que destacamos es la de los Congresos Locales y se trata de una de carácter negativo: no podrán emitir leyes locales en las que autoricen a partidos o candidatos a contratar tiempos de radio y televisión para hacer propaganda político, electoral, en apoyo de ellos o en demérito de otros candidatos o partidos. Esta obligación está claramente vinculada a la naturaleza de las acciones de inconstitucionalidad, porque es una obligación, en abstracto, de no emitir disposiciones generales que contradigan la norma constitucional, la que se hace expresamente a los órganos legislativos de los Estados para que no quede duda de que ellos, en uso de su soberanía, pudieran autorizar lo que la Constitución Federal excluye. También puede decirse al respecto que esta obligación de no autorizar la contratación de tiempos en radio y televisión para hacer propaganda electoral excluye expresamente esa materia del régimen interior de los Estados que se refiere el artículo 115 de la CPEUM.

La segunda obligación es la de los concesionarios de radio y televisión de reportar al IFE, tratándose de elecciones federales, sobre la propaganda contratada con ellos por los partidos o candidatos. Esta es una obligación anterior a la reforma política de 2007, en la que se saca del comercio la propaganda electoral en los medios masivos de información y está fundada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE, antes de su reforma en 2008) y es un antecedente importante para la modificación constitucional que impide a todo tipo de actores individuales, colectivos e institucionales contratar propaganda en esos medios.

La conclusión nítida de esta resolución es que sólo el IFE tiene capacidad para otorgar y administrar tiempos en radio y televisión para hacer propaganda electoral, incluso en las elecciones estatales y municipales.

## ii. Prohibiciones

No pueden difundirse programas de gobierno en los tiempos de campaña electoral y los poderes públicos tendrán que abstenerse de hacerlo y si lo hacen incurren en responsabilidad.

Esta prohibición incluye no sólo a las entidades de la administración pública centralizada, sino también a las de la descentralizada y a los órganos constitucionales autónomos. La resolución respectiva, para que no quede la menor duda, explicita que la prohibición se extiende "a los tres órdenes de gobierno, debido a que son quienes tienen a su cargo la implementación, ejecución y vigilancia de los programas".

La segunda prohibición es la de denigrar o calumniar en general a las instituciones públicas, a los partidos y a los can-

didatos en los tiempos oficiales que el IFE otorga a partidos y candidatos para que hagan propaganda electoral. Esta prohibición tiene, a nuestro juicio, no sólo un propósito negativo de evitar lo que se ha llamado "guerra sucia" de denuestos, insultos y ataques, sino la motivación positiva de que los tiempos que se otorgan en los medios masivos sirvan para informar sobre los programas y propuestas de los partidos y los candidatos, entregando a los ciudadanos ese tipo de información para que la consideren como posible fundamento para su decisión de votar. La motivación positiva detrás de esta prohibición es impulsar la democracia deliberativa que obliga a los partidos y candidatos a explicitar y difundir su propuesta política y que ésta se diferencie claramente o no de las otras propuestas.

Parece necesario agregar que esta prohibición se hace exclusivamente para la propaganda electoral en radio y televisión y no se extiende a otros medios impresos, espectaculares, bardas, volantes y redes electrónicas. Tampoco se excluye con esta prohibición que quienes tengan elementos para denunciar delitos ante las autoridades correspondientes lo hagan y lo difundan, pero no en los tiempos oficiales de radio y televisión que otorga el IFE, sino en cualquier otro medio.

### iii. Capacidad para sancionar

La capacidad para imponer sanciones a quienes violen las disposiciones constitucionales es el otro elemento que queremos destacar en los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación en esta materia electoral. Esta capacidad de sancionar se extiende no sólo a los que denigran instituciones y partidos o calumnian a candidatos, sino a los órganos del

Estado, a cualquier nivel, o de las administraciones públicas centralizadas o descentralizadas.

Un aspecto importante de esta capacidad es que no sólo pueden imponer sanciones a los que violan la norma constitucional, sino que pueden ordenar la cancelación de la propaganda prohibida por la Norma Suprema y por la ley. Ésta ha sido una de las facultades más discutidas e incluso se ha pretendido evitar su aplicación por medio del juicio de amparo.

#### **4. ÓRGANOS ELECTORALES AUTÓNOMOS Y CELEBRACIÓN DE CONVENIOS DE COLABORACIÓN ELECTORAL**

Parece importante tener en cuenta las características del Instituto Federal Electoral (IFE), en tanto organismo constitucional autónomo, porque es una entidad fundamental en la organización y desarrollo de los procesos electorales en México tanto a nivel federal como en las entidades de la República. Debemos aclarar también que si bien las elecciones en las entidades federativas son organizadas por los institutos electorales locales, éstos celebran convenios de colaboración con el IFE, que es el organismo con más recursos, infraestructura, personal profesional en la materia y, sobre todo, quien maneja el Registro Federal de Electores (RFE), el cual a través de esos convenios, pone a disposición de los institutos locales.

##### **a) Concepto de Organismo Constitucional Autónomo (OCA)**

En México y en otros países de América Latina, las elecciones fueron organizadas y controladas por el gobierno durante mucho tiempo. En el caso de nuestro país, por más de seis

décadas funcionó un aparato gubernamental autoritario que tuvo el control absoluto de los procesos electorales. Al plantearse la democratización, se fueron tomando diversas medidas para dar garantías de que los procesos electorales serían manejados por organismos autónomos, integrados pluralmente y manejados por ciudadanos probos y prestigiados que no debían ser miembros de algún partido. Así se llegó en la reforma política de 1996 a la formación del IFE como organismo autónomo, inscrito en el artículo 41 de la CPEUM.

La justificación jurídica y política para convertir al IFE en un órgano constitucional autónomo, es básicamente la de presentarlo como un organismo confiable a la ciudadanía y a los partidos para que concurrieran a los procesos electorales, con respeto a la ley y a los principios democráticos insertos en ella.

También se estableció el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que existía como un tribunal administrativo dependiente del Poder Ejecutivo, y que fue transformado dándole mayores atribuciones y colocándolo en la esfera del Poder Judicial.

El jurista español García Pelayo define a los órganos constitucionales autónomos como aquellos que se establecen en la Constitución y que no se adscriben con precisión a ninguno de los poderes tradicionales del Estado.

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.

Al respecto, García Pelayo<sup>27</sup> define algunas características de estos órganos, a saber:

1. Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
2. Son necesarios para el Estado constitucional de derecho;
3. Participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos materialmente ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones;
4. Tienen un rango equivalente a otros órganos tradicionales del Estado, dado que mantienen con ellos relaciones de coordinación y nunca de subordinación; y
5. Tienen autonomía orgánica, funcional y, en ocasiones, presupuestaria.

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

<sup>27</sup> Cfr. GARCÍA PELAYO, Manuel, *Los Transformaciones del Estado Contemporáneo*, 4a. ed., Alianza Editorial, Madrid, 1996.

El caso latinoamericano es *sui generis*, como lo señala Waldo Ansaldi, ya que desde los años ochenta la cuestión de la democracia está firmemente en las agendas políticas latinoamericanas y se convirtió como nunca antes en eje de las políticas interiores y exteriores, más allá de la retórica usual en los discursos de gobernantes y dirigentes.<sup>28</sup>

Existen otros criterios que, a juicio de la jurista María del Pilar Hernández, se pueden adicionar a los mencionados por García Pelayo, en el caso de los organismo autónomos constitucionales en materia electoral:

1. La autonomía o independencia no exclusivamente formal sino también financiera. Los órganos constitucionales autónomos exigen un presupuesto que no esté prescrito por la ley secundaria, sino que sea el resultado de los acuerdos políticos de alto rango y, por tanto, se inscriban en una disposición constitucional que determine con precisión las bases sobre las que 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 y electos con mayorías calificadas iguales o superiores a las dos terceras partes del Congreso; que los miembros de su instancia directiva (Consejo General en el caso del IFE) cuenten con las garantías o estatuto personal de los Magistrados del Poder

---

<sup>28</sup> Cfr. ANSALDI, Waldo, *La Democracia en América Latina un barco a la deriva*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina, 2008.

Judicial del Estado, esto es: la selección justa e imparcial, la inamovilidad, una remuneración suficiente, prohibición de su reducción y, en su caso, de su remoción.

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

4. Inmunities. Este aspecto está 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. Serán órganos transparentes. Los actos y decisiones de estos órganos, salvo casos excepcionales, pueden ser consultados por cualquier ciudadano.

7. Serán 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.<sup>29</sup>

En el caso de los organismos electorales, éstos surgen para satisfacer las exigencias democráticas y como garantes

<sup>29</sup> HERNÁNDEZ, María del Pilar, 'Organismos Autónomos Electorales', en *Reforma Judicial*, núm. 1, México, enero-junio, 2003.

de la imparcialidad en la elección de representantes y gobernantes. En el área latinoamericana, por mucho tiempo, la imparcialidad de quienes organizan las elecciones y la libertad del sufragio han sido carencias notables. La transparencia y la sujeción al Estado de derecho, son ejes torales de la actividad electoral. El jurista Owen Fiss señala que uno de los problemas más grandes de la región latinoamericana es el poder garantizar la independencia de los poderes, ya que los procesos de formación de las élites políticas han atrofiado a los sistemas políticos, por ende, a la toma de decisiones, caracterizándose por ser procesos de naturaleza oligárquica. Para Fiss la independencia implica no estar bajo influencia o control de un poder externo o interno. Esta posición está relacionada con la idea de la imparcialidad y la capacidad de no adquirir compromisos con actores políticos e institucionales.<sup>30</sup> En nuestra región, con la división de poderes siempre fue preponderante el Poder Ejecutivo, ya que el presidente o el caudillo imponía su voluntad sin el mayor consenso, caracterizando a la decisión política de una unilateralidad férrea.

Con los organismos autónomos se busca un proceso de diálogo como consecuencia de la colegialización plural de sus cuerpos directivos, lo cual tiene un impacto en su toma de decisiones, garantizando la imparcialidad e impulsando la búsqueda de consensos. Ésta es una de las salidas más novedosas a uno de los problemas de las democracias contemporáneas: la crisis de la representación política. Según Cass Sunstein, jurista de la Universidad de Chicago, "las instituciones democráticas en sus inicios se caracterizaron por promover la deliberación

---

<sup>30</sup> FISS, Owen, "The Limits of Judicial Independence", *Inter-American Law Review*, en University of Miami, número 25, 1993.

y limitar el riesgo de que oficiales públicos se convirtieran en meros voceros de los intereses de los votantes" (cita) La reflexión de Sunstein implica que la condición que conlleva la integración plural de los OCAs, es en esencia poder cumplir con la perspectiva democrática en estricto sentido.

En ese mismo sentido, el jurista alemán Peter Häberle explica que el ciudadano se ve afectado si no tiene la posibilidad de ejercer en la práctica su derecho al voto, o de utilizar efectivamente su libertad de opinión y de manifestación para fines políticos. En consecuencia, la pluralidad y la deliberación son criterios que se adoptan para lograr el mejor desempeño de las instituciones democráticas. Estas pautas se ven reflejadas en la dinámica de los OCAs.<sup>31</sup>

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 electoral. Estos ámbitos son:

1. Autonomía política. Implica que la calidad que tiene el órgano electoral 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 podemos distinguir la plena (cuando el órgano no está supeditado a poder alguno y, por tanto, es la máxima autoridad electoral) y la parcial (cuando algún poder tiene

<sup>31</sup> HÄBERLE, Peter. *El Estado Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003, p. 193.

injerencia en el desarrollo de la función electoral); finalmente, es nula cuando el órgano electoral está supeditado a otro poder.

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 electoral elabora, aprueba y ejerce su presupuesto. Vale mencionar que se dan casos —muy avanzados— en donde las propias Constituciones señalan porcentajes presupuestales para los órganos electorales. 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 electorales 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 electoral para establecer los parámetros de organización interna del mismo, así como de los organismos electorales que están a su cargo. Es total cuando tiene amplias facultades de administración de los recursos ma-

teriales y humanos del propio órgano electoral. Es parcial cuando el órgano electoral 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.

### **b) Base constitucional y legal para la celebración de convenios**

La colaboración entre organismos electorales se funda en los siguientes artículos de la CPEUM y del COFIPE:

- Artículo 41, fracciones III y IV de la Constitución;
- Artículos 104; 105, numeral 2; y 106, numeral 1 del COFIPE

Con fundamento en esas disposiciones, el Instituto Electoral Federal se caracteriza como organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios. El IFE es la autoridad en materia electoral, responsable de la organización de las elecciones federales para renovar a los integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión. Dicha función estatal se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Las disposiciones citadas del COFIPE establecen los fines del IFE, su organización, el órgano supremo colectivo colegiado (Consejo General) y el servicio profesional electoral. El Consejero Presidente del Instituto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 119, numeral 1, inciso b) del de dicho código, se encuentra facultado para suscribir acuerdos de

colaboración interinstitucional con otros institutos electorales de las entidades federativas.

## 5. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LA DEMOCRACIA

A continuación desarrollaremos la parte teórica sobre el tema del control de constitucionalidad y sus consecuencias en el ámbito de la democracia constitucional.

### a) *Supremacía constitucional*

La supremacía constitucional es un principio fundamental de la dogmática jurídica contemporánea. Consiste en considerar a las normas contenidas en la Constitución como jerárquicamente superiores a cualquier otra norma en un sistema jurídico nacional. Esta aptitud reviste tanta importancia que se ha convertido en una idea operativa utilizada para elevar a algunas normas a rango constitucional y para sustraer sus contenidos de la libre disponibilidad de los Parlamentos.<sup>32</sup>

La supremacía constitucional se desarrolla en torno a las constituciones escritas que establecen órganos con competencias delimitadas. En el Reino Unido tenemos una excepción a esta regla, porque el Parlamento tiene un poder ilimitado, y esto conlleva a que el Poder Constituyente en ese país se encuentre identificado con el Poder Constituido. A este respecto, el jurista británico Jennings formuló un axioma: "La supremacía del Parlamento es la Constitución."<sup>33</sup>

<sup>32</sup> DÍAZ RICCI, Sergio, "Supremacía de la Constitución", en DE VEGA, Pedro, MORO, Raúl, *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en Honor de Pablo Lucas Verdú*. IJ-UNAM/Universidad Complutense de Madrid, 2000.

<sup>33</sup> JENNINGS cit. Grant Huscroft, *Expounding The Constitution: Essays in Constitutional Theory*, Cambridge University Press, 2009.

La causa ontológica de la supremacía constitucional deriva de su contenido particular; esto es lo que se ha denominado supremacía material de la Constitución. Las disposiciones constitucionales organizan tanto al Estado como a la sociedad, dotándolas de una estructura institucional y definida en términos jurídicos. Esta concepción se deriva de la idea de *politeia* en la Grecia clásica; en esta norma suprema se establecía la forma en que debía conducirse la vida social en la Ciudad-Estado. En la concepción moderna se establecen además los derechos fundamentales de las personas, las condiciones de libertad de los miembros del Estado y los procedimientos para conducir su interacción.

La relevancia de las normas constitucionales determina el imperativo de su estricta observancia. Esto produce como resultado que tales normas, por ser constitutivas de la organización social y de la estatal, gocen de un considerable grado de estabilidad. Así, se considera que las normas constitucionales son portadoras de un valor intrínseco superior a cualquier otro tipo de disposiciones legales.

Las normas contenidas en una Constitución tienen una insustituible función estructuradora del Estado. Burckhardt ha señalado que la Constitución (*normas constituendi*) cumple dentro del ordenamiento jurídico la función de señalar cómo se establecen, aplican y ejecutan las disposiciones que regulan conductas o modos de comportamiento (*normas agendi*).<sup>34</sup>

Díaz Ricci explica que desde la dimensión política, la supremacía constitucional se encuentra solidariamente unida al

<sup>34</sup> Burckhardt cit. Kägi Werner, *La Constitución como Ordenamiento Jurídico Fundamental del Estado*, Madrid, 2005, Ed. Dykinson, p. 78.

principio democrático. En efecto, la superioridad de la Constitución se alimenta de una base democrática fundamental: la soberanía popular. "El pueblo es el sujeto a quien en una democracia se reconoce la legitimación óptica para estructurar al Estado y, en consecuencia, establecer la Constitución y atribuirle el carácter supremo".<sup>35</sup>

En los regímenes políticos no democráticos, donde la Ley Fundamental se apoya en una voluntad autocrática, las normas básicas pueden ser ignoradas al arbitrio de los gobernantes en cualquier momento. En un sistema democrático, por el contrario, la voluntad popular incluida en el orden constitucional no puede modificarse al arbitrio de los gobernantes, y en algunas normas llamadas "intangibles" o gráficamente "de piedra", ni siquiera por el Parlamento o por el Poder Reformador de la Constitución, sino sólo con la confirmación de un *referendum* constitucional que resuelve el pueblo como titular de la soberanía.

La expresión de la voluntad popular requiere la existencia de un orden normativo como eje de las actividades estatales y la competencia de las mismas.

La fórmula antes expuesta está referida en el caso *Marbury vs. Madison*, cuando el Juez Marshall de los Estados Unidos de América, estableció: "El ejercicio a este original derecho es un esfuerzo muy grande que no puede ni debe ser frecuentemente repetido. Por consiguiente, los principios así establecidos son considerados como fundamentales. Y como la

---

<sup>35</sup> *Op. cit.*, p. 898.

autoridad de los cuales ellos proceden es suprema y puede raramente actuar, ellos están concebidos para ser permanentes".<sup>36</sup>

Desde la óptica jurídica, la supremacía constitucional implica un orden jurídico con base en un sistema de fuentes de derecho cuyo posicionamiento es jerárquico. La fuente máxima es la Constitución o Ley Fundamental (como la llaman en Alemania); ella establece la forma en que nacerán las normas de carácter ordinario. Esta idea de suprallegalidad implica una correspondencia entre el contenido constitucional y el de las normas secundarias. La Constitución tiene una función normativa, esto se desprende de un determinado orden jurídico, puesto que permite la creación sucesiva de los diferentes elementos que lo forman. Los materiales jurídicos se relacionan en cadenas de validez en donde la función constitucional explica su alcance y significado.

### **b) La Constitución, base del orden jurídico**

El concepto de orden jurídico, contrariamente a lo que podría suponerse, no es un concepto jurídico primario, es *inter alia*, es decir, presupone: 1) el concepto de norma, y 2) el de facultad.

Si observamos con atención el concepto de orden jurídico, podemos percatarnos de que la facultad es la función fundamental en dicho orden, y permite la creación e identificación de los diferentes elementos que lo componen. Los actos que crean y aplican las facultades no son independientes unos

<sup>36</sup> CIENFUEGOS, David (comp.), *Marbury contra Madison-una decisión histórica para la justicia constitucional*, Universidad Autónoma de Coahuila, 2007.

de otros; los materiales jurídicos se encuentran de tal forma relacionados que para que el orden jurídico opere es necesario que los actos jurídicos condicionantes, activen a los actos jurídicos condicionados, esta conexión permite la creación escalonada del derecho.

Puesto que los actos jurídicos se encuentran condicionados por las hipótesis jurídicas que los preceden, entonces éstos pueden representarse como un facultad sucesiva donde los actos jurídicos son condición para los demás actos.

Con la expresión orden jurídico, los juristas se refieren a un conjunto de materiales como son los actos legislativos, los procesales y los de ejecución. Todos ellos en conjunto crean y aplican principios que los subyacen y su función consiste en prescribir actos de conducta humanos, que se denominan desde la antigüedad preceptos, reglas, órdenes y mandatos. Para el jurista Rolando Tamayo y Salmorán, el orden jurídico implica dos componentes: el fáctico que son actos de creación del derecho, y el normativo, que son normas jurídicas aplicadas por tales actos. Ambos componentes se encuentran inseparablemente relacionados.

Con respecto a la función constitucional, entendemos que la norma faculta el acto de creación subsecuente, la cual será otra norma. H. L. Hart la denominó *Power Confering Rule*, es decir, una norma que confiere al individuo la potestad de crear actos jurídicos válidos. La relación entre cada una de ellas adquiere el status de relación genética, que tiene como resultado la función constitutiva por la cual se determinan las condiciones bajo las cuales se realizan los actos de órganos constituidos.

No cabe duda que el concepto fundamental que explica la relación genética y determinativa de la función constitucional es el de facultad, que designa un acto por el cual se inviste otro acto de habilitación, o como se expresa en alemán: un acto que confiere poder "*Ermächtigung*" para crear o derogar el derecho.<sup>37</sup>

### c) *La constitucionalidad y el conflicto de normas*

Para el jurista alemán Robert Alexy, la declaración de inconstitucionalidad de una ley implica una contradicción en el nivel de los juicios acerca de las normas. El profesor alemán agrega que la naturaleza del control de constitucionalidad conlleva la idea de que la actividad de un tribunal no sólo es de carácter proporcional o discursivo, sino además de carácter institucional o autoritativo. Esto quiere decir que no sólo la actividad jurisdiccional enuncia la inconstitucionalidad, sino que invalida los actos inconstitucionales provenientes del quehacer legislativo.<sup>38</sup>

Atendiendo a diversos contextos históricos y jurídicos, la disyuntiva de someter a consideración de los jueces una contradicción entre órdenes normativos es acto crucial para el equilibrio de poderes; pero en algunos casos no es claro el porqué interviene la justicia en las leyes que fueron elaboradas por los Parlamentos o Congresos, atendiendo a la naturaleza democrática de su función.

*Ermächtigung zum Führen der Verhandlungen; dazu hat sie keine Ermächtigung.* Autorizar, habilitar, dar poder; apoderarse, autorizar y poder. Duden Universalwörterbuch 6, Mannheim, 2006.

37 ANDRÉS IBAÑEZ, Perfecto, ALFXY, Robert, *Jueces y Ponderación argumentativa*, UNAM III, México, 2006.

Se ha pensado que la clave para poder entender la naturaleza de este aparente choque de competencias nos la proporciona el jurista italiano y expresidente del Tribunal Constitucional de ese país, Gustavo Zagrebelsky: hacer la distinción entre razón-pasión. Según este autor, las Cortes deben convertirse en una "aristocracia del saber"; estas últimas están llamadas a contener la tendencia de la democracia a degenerar en demagogia y fijar un punto firme para el desarrollo de la sociedad actual.<sup>39</sup>

Otra perspectiva en cierto modo opuesta, es la de la justicia constitucional como función que reconoce una suerte de primicia al legislador democrático, en tanto intérprete auténtico de las concepciones éticas y políticas de la comunidad, e insiste sobre el necesario *self restraint* del legislador. Si atendemos a este punto de vista, podemos estar en presencia de uno de los casos más difíciles para la justicia: provocar en el seno de la sociedad una serie de efectos sociales, políticos y económicos con sus resoluciones, en vistas a lograr soluciones justas.

#### **d) Legitimidad procedimental y sustantiva**

Desde el punto de vista de la doctrina, la legitimidad de las decisiones políticas puede ser estudiada desde dos puntos de vista: el procedimentalismo y el sustantivismo. La postura procedimentalista implica que lo único importante para evaluar la legitimidad de una decisión política, y como tal, el único criterio relevante para rendirle respeto u obediencia, es el

---

<sup>39</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo, "Jueces Constituciones", en CARBONELL, Miguel, *Teoría del Neoconstitucionalismo*, Ed. Trotta-IIJ-UNAM, Madrid, 2007, p. 100.

procedimiento de toma de decisiones. La postura más radical de este posicionamiento, consiste en advertir que los desacuerdos sustantivos son tan amplios, tan profundos y tan persistentes, que sólo queda confiar en los procedimientos para fundar una teoría de legitimidad.

Desde la óptica institucional, esto significa que el último criterio de legitimidad debe residir en el procedimiento que honra del mejor modo posible el derecho de participación y se denomina "regla de la mayoría", expresada en las elecciones y el procedimiento legislativo. La regla de la mayoría no sólo es una solución pragmática a las circunstancias de la política, es la única que impide que una minoría intente reformar al sistema.<sup>40</sup> La idea del procedimentalismo radical no se sostiene, debido a que la justificación de la elección de un procedimiento como el democrático, puede considerarse como el más apto para tomar decisiones correctas desde el punto de vista sustantivo, o bien a que dicho procedimiento honra mejor a determinados valores sustantivos subyacentes, como los principios de igualdad o de autonomía. La postura radical conlleva una negación de que otros procesos sean más legítimos que el procedimiento democrático en sí mismo.

<sup>40</sup> Francesco Viola, se cuestiona si la postura sostenida por autores como Bobbio y Kelsen con respecto al principio procesal de la mayoría como el más distintivo o el único. Viola afirma: 'si es verdad que los valores constitucionales son internos a los procedimientos democráticos, y no son solamente condiciones externas de su correcto funcionamiento, entonces deberá ser puesta en duda una concepción meramente procedimental de la democracia'. Viola nos proporciona una clave para entender este dilema: "Como puede notarse fácilmente, el modo de entender una Constitución depende del modo de entender la democracia. Esta podrá ser considerada solamente como el conjunto de 'reglas del juego', si es posible atribuir a la Constitución una completa autosuficiencia. Pero si esto no es posible entonces debemos revisar profundamente nuestro concepto de democracia." Cfr. VIOLA, Francesco, *La democracia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo*, UNAM-III, (Javier Saldaña, -traductor), México, 2006.

La segunda postura, el sustantivismo, conlleva el supuesto de que para evaluar la legitimidad de una decisión política, es necesaria la corrección esencial de las decisiones, siendo indiferente la cuestión del procedimiento. La perspectiva radical de esta postura implica tomar como irrelevantes las ideas de autoridad, procedimiento y respeto a las decisiones políticas en una sociedad marcada por el pluralismo. Las decisiones políticas son legítimas sólo si son congruentes con aquello que consideramos justo, y no merecen el respeto u obediencia cuando no concuerden con las ideas generales. Esta idea ha sido combatida por John Rawls, quien argumenta la posición a favor de la necesidad de los procedimientos porque hay posiciones que son irreconciliables respecto a puntos básicos de la organización social.<sup>41</sup>

Esta postura converge en la siguiente disyuntiva: la negación absoluta de cualquier forma procedimental, incluyendo el procedimiento democrático, y se convierte en una opción bastante oscura, ya que la negación absoluta del procedimiento conduce a una posición que no podría ser contrastada en la realidad.

Esencialmente la división de poderes se traduce en la sujeción del poder del Estado a la Constitución y a las leyes, de las que no puede disponer y a las que no puede violar. Por tanto, queda así obligado a garantizar el ejercicio de los derechos humanos.

---

<sup>41</sup> En *Liberalismo Político*, Rawls se centró en la cuestión de la estabilidad: ¿puede perdurar una sociedad que se base en los dos principios de la justicia? En *Liberalismo Político*, Rawls introdujo la idea del consenso superpuesto -o acuerdo sobre la justicia como equidad entre ciudadanos que pertenecen a distintas religiones y visiones filosóficas (o concepciones del bien). En este texto, asimismo, introdujo la idea de la razón pública -la razón común de todos los ciudadanos. Cfr. RAWLS, John, *Liberalismo Político*, Editorial Crítica (Trad. Antony Doménech), Barcelona, 1996.

En el caso del Reino Unido, su sistema político carece de una Constitución escrita y también de un sumario de derechos humanos que pudieran sujetar al legislador en su actividad. Los *Bills of Rights*, tienen simplemente el rango de ley y, por tanto, pueden ser derogados o modificados por el legislador. Sin embargo, en el Reino Unido se observa un alto grado de cultura de la legalidad, y esto a su vez implica una real división de poderes, lo que a su vez exige la sujeción de los poderes a la ley (*Rule of Law*).

El jurista Joseph Raz explica el concepto de Estado de derecho y sus alcances en las sociedades contemporáneas, y señala que todas las disposiciones jurídicas deben ser prospectivas, abiertas y claras. Además las disposiciones jurídicas deben ser relativamente estables. La incertidumbre generada por la inestabilidad del derecho afecta a la planeación y acción de las personas. El argumento es que únicamente si el derecho es estable las personas son guiadas por su conocimiento del contenido jurídico. El segundo supuesto es que el establecimiento de disposiciones jurídicas particulares debe ser guiado por disposiciones jurídicas generales. Finalmente para Raz, la independencia del Poder Judicial tiene que ser garantizada. Las normas para designar a los Jueces y empleados del Poder Judicial deben estar orientadas para garantizar que los funcionarios judiciales estén libres de presiones de cualquier tipo, salvo aquellas que les demande el derecho.<sup>42</sup>

Por su parte, el célebre Hans Kelsen sostuvo que la gradación del orden jurídico bajo la suposición que la Norma

<sup>42</sup> 'El Estado de derecho y su virtud', en Miguel Carbonell, Wiston Orozco y Rodolfo Vázquez (coordinadores.), *Estado de Derecho: Concepto, Fundamentos y Democratización en América Latina*, UNAM-ITAM, Siglo XXI Editores, México, 2002.

Fundamental es la más alta escala del orden jurídico positivo lo representa la Constitución, tomada en sentido material del vocablo, cuya función esencial consiste en regular los órganos y los procedimientos de producción jurídica general, es decir, de la legislación.

Atendiendo al jurista español Pedro de Vega, la más clara finalidad de la supremacía constitucional es el control de la constitucionalidad además de tener servicio de un objetivo político: hacer perdurar el orden establecido por la voluntad popular. Con esa finalidad, se pone al servicio de la conservación y protección del orden constitucional establecido, un sistema jerárquico de validez porque el acto inferior, para ser válido, debe encontrarse en concordancia con el acto superior que lo determina, un acto con sentido contrario resulta inválido, carece de existencia en el sistema jurídico y debe ser enunciado como inconstitucional.

## **6. MARCO SOCIOPOLÍTICO**

Las elecciones presidenciales celebradas el 2 de julio de 2006 se dilucidaron por un margen muy estrecho. Tras finalizar el reñidísimo escrutinio, el Instituto Federal Electoral declaró ganador al candidato del Partido Acción Nacional, PAN, Felipe Calderón, al haber recabado el 35,89% de los votos. Su gran rival, Andrés Manuel López Obrador, postulante de la Coalición Por el Bien de Todos (integrada por el Partido de la Revolución Democrática, PRD; el Partido del Trabajo, PT; y el Partido Convergencia, PC), obtuvo el 35,31%, y más lejos quedó el aspirante priísta, Roberto Madrazo (22,3%). Poco después de que estos resultados se hicieran oficiales, López Obrador anunció que los impugnaría. En los comicios legislativos desarrollados ese mismo día, el PAN obtuvo 206 escaños en la Cámara de Diputados;

Por el Bien de Todos logró 160 (127 del PRD, 16 del PT y 17 del PC); y la Alianza por México, 121 (103 del Partido Revolucionario Institucional, PRI y 18 del Partido Verde Ecologista de México). A partir de ese momento, México se vería sumido en una doble crisis. Por un lado, la generada como consecuencia de una revuelta que tuvo lugar en Oaxaca y cuya chispa inicial había sido una huelga de maestros. Por otro, la derivada de la resistencia del PRD a reconocer la validez de los resultados de las elecciones presidenciales, lo que no impidió que Calderón tomara posesión de la jefatura del Estado, según lo previsto, el 1 de diciembre de aquel año 2006.

## 7. MARCO INSTITUCIONAL-ESTATAL

El 13 de abril de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley para la Reforma del Estado que constituye un programa de acción legislativa para tratar de concretar una serie de reformas en cinco rubros fundamentales:

Ley para la reforma del Estado 2007.
• Régimen de Estado y de Gobierno
• Democracia y Sistema Electoral
• Federalismo
• Reforma al Poder Judicial
• Garantías Sociales

Fuente: Elaboración propia con base en Zovatto y Orozco (2008)

Se trata de un esfuerzo ambicioso que tal vez sea precisamente por ello, corre el riesgo de ser un buen deseo pero los hechos impracticables. No obstante es una prueba palpable de que el tema de la reforma de instituciones sigue estando pendiente en el proceso de consolidación democrática.

El sistema de elección presidencial ha permanecido invariado desde la expedición de la Constitución de 1917, cuando se estableció una elección directa por mayoría simple, en único turno electoral.

Recientemente de manera particular como resultado de los cerrados resultados del proceso electoral de 2006 para renovar la presidencia de la República y el reducido porcentaje de votación con la que se resolvió la elección a favor del ganador, se ha instalado en el debate público la conveniencia de la mayoría absoluta con dos vueltas.

Hasta 1990 las leyes electorales no preveían que los estatutos de los partidos políticos contaran con procedimientos democráticos para la elección de sus dirigencias ni para la selección de candidatos a cargos públicos de elección popular. A partir de ese año, el nuevo COFIPE que incorporó el requisito de que los estatutos de los partidos políticos, tanto en la integración y la renovación de su órganos directivos como en la postulación de sus candidatos, debían prever normas y procedimientos democráticos.

A finales de los años noventa y a pesar de la ambigüedad legislativa, a partir de la facultad de interpretar omisiones y lagunas legales el Tribunal Electoral cambió el criterio que había prevalecido hasta entonces y consideró que tanto el IFE como el Tribunal eran competentes para conocer los actos de la vida interna de los partidos, para verificar que éstos se ajustaran a sus normas estatutarias y para constatar que lo dispuesto por estas normas cumplían con ciertos elementos mínimos para poder ser consideradas democráticas.

Teniendo como marco el contexto de la reforma electoral de 2007, presentamos a continuación una selección de tesis emitidas por el Poder Judicial de la Federación, en donde se establecen criterios para la regulación de los tiempos de difusión en los espacios de radio y televisión de propaganda con fines electorales:

**PERMISIONARIOS Y CONCESIONARIOS DE RADIO Y TELEVISIÓN. CONFORME A LOS ARTÍCULOS 41, BASE III, APARTADO B, Y 116, FRACCIÓN IV, INCISO I), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LAS LEGISLATURAS ESTATALES TIENEN PROHIBIDO EMITIR LEYES QUE AUTORICEN A AQUÉLLOS PARA PROPORCIONAR ESPACIOS DIVERSOS A LOS TIEMPOS OFICIALES ADMINISTRADOS POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.** El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del trece de noviembre de dos mil siete, establece las reglas a que deben sujetarse las elecciones libres, auténticas y periódicas en el país, y fija las normas aplicables para el uso que hagan los partidos políticos de los medios de comunicación social. Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal, reformado a través del indicado Decreto, dispone 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. Así, para la difusión de propaganda política con fines electorales en dichos medios de comunicación, las Legislaturas Estatales deben adecuar su legislación al nuevo modelo de comunicación de los partidos políticos con la sociedad que instituye la señalada Base III, conforme a la cual, las transmisiones

de tiempos oficiales con cobertura local debe administrarlas exclusivamente el Instituto Federal Electoral. Por tanto, las legislaturas estatales tienen prohibido 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.<sup>43</sup>

**RADIO Y TELEVISIÓN. EL ARTÍCULO 79-A DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN II, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** El citado precepto legal, al imponer a los concesionarios del servicio de radiodifusión la obligación de informar al Instituto Federal Electoral, tratándose de elecciones federales, sobre la propaganda contratada por los partidos políticos o por los candidatos a cualquier puesto de elección, no contraviene el artículo 41, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no instituye derecho alguno a favor de los candidatos para contratar propaganda electoral de manera directa, sino que únicamente impone a los concesionarios la obligación de presentar la información aludida.<sup>44</sup>

**PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN II, INCISO D), DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE COLIMA QUE REGULA EL ACCESO DE DICHOS INSTITUTOS A LA RADIO Y TELEVISIÓN PRIVADAS, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO G),**

<sup>43</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, p. 609, tesis P./J. 99/2008; IUS: 168836.

<sup>44</sup> *Ibid.*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 1086, tesis P./J. 60/2009; IUS: 170637.

## DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La reforma a la fracción II del artículo 61 del Código Electoral del Estado de Colima introdujo un novedoso procedimiento para el mejor control de la distribución de tiempos y gastos en la radio y la televisión privadas durante el proceso electoral, con la clara intención de que la autoridad encargada de organizar los comicios fiscalice directamente lo que los partidos políticos gastan en esos medios de difusión, lo cual evidentemente comulga con el imperativo constitucional previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, que le impone el deber a dicha autoridad de propiciar condiciones de equidad para el acceso de los partidos a los medios de comunicación, lo cual sólo se garantiza a plenitud si el propio Consejo General del Instituto Electoral Estatal sirve de intermediario en la distribución, asignación y contratación de esos instrumentos modernos de difusión, y que en este caso sirven de vehículos de propaganda electoral. Ahora bien, la expresión contenida en el mismo precepto en el sentido de que los partidos políticos realizarán la contratación de radio y televisión privadas "... con cargo al presupuesto que les corresponda por concepto de propaganda en el año de la elección, ..." no debe identificarse como una restricción para que los partidos políticos sólo puedan disponer hasta el límite de su financiamiento público para la adquisición de tiempo en esos medios de comunicación, pues es inexacto que dentro de la ley impugnada haya alguna erogación oficial etiquetada bajo aquella denominación y, por tanto, el presupuesto al que alude esa frase se refiere al gasto previsto que cada instituto político hubiese él mismo programado para difundir su propaganda durante el periodo electoral. En efecto, entre las prerrogativas con que cuentan los partidos políticos en esa entidad federativa, se encuentra la de obtener financiamiento público para sus gastos ordinarios, así como el adicional para la obtención del voto

durante el año de la elección, y otro más para apoyar las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a sus tareas editoriales; sin embargo, ninguno de ellos se identifica como presupuesto por concepto de propaganda, de manera que el repetido presupuesto no necesariamente se integra limitativamente con dicho apoyo económico oficial, sino más bien con los recursos que cada partido estime necesarios destinar para propagar sus candidaturas, por lo que en la norma impugnada no está condicionando el gasto en radio y televisión privada al límite del financiamiento público ordinario o para la obtención del voto de los partidos. Por tanto, la norma legal lejos de proporcionar la inequidad en la distribución del tiempo en radio y televisión privada, atiende a una realidad consistente en que no todos los partidos tienen el mismo potencial económico y, en consecuencia, lo que podrían presupuestar también para propaganda en radio y televisión, sea que provenga del financiamiento oficial para la obtención del voto, o de recursos propios, lógicamente tendrá que ser diverso, y la norma lo único que hace es recoger esta situación de hecho para plasmarla dentro de la mecánica de contratación del espacio en esos medios de comunicación.<sup>45</sup>

**INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ES LA ÚNICA AUTORIDAD FACULTADA PARA ADMINISTRAR LOS TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y EN TELEVISIÓN A QUE TENDRÁN ACCESO LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INCLUSO TRATÁNDOSE DE ELECCIONES ESTATALES.** La administración de los tiempos oficiales que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión deben destinar para fines electorales es una atribución privativa a nivel nacional

<sup>45</sup> *Ibid.*, Novena Época, Tomo XXIII, mayo de 2006, p. 1015, tesis P/J. 57/2006; IUS: 175044.

del Instituto Federal Electoral, incluso tratándose de elecciones en los Estados, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no hace distinción alguna que habilite a los permisionarios gubernamentales para dotar libremente, dentro de sus señales de transmisión con cobertura local, de espacios para uso de los partidos políticos o de las autoridades electorales locales, sino que están constreñidos a facilitar la disponibilidad de los tiempos oficiales y sólo dentro de ellos permitir la difusión de propaganda electoral. Por tanto, 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, pues su función en este aspecto constitucionalmente se limita a servir de conducto de las determinaciones que en la materia disponga legalmente el Instituto Federal Electoral, quien por ser titular de la facultad de administrar los tiempos oficiales en dichos medios de comunicación, tiene encomendada una función que, desde el punto de vista técnico, se define como la realización de todos los actos mediante los cuales se orienta el aprovechamiento de los recursos materiales, humanos, financieros y técnicos de una organización hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales, entre los que se encuentra el control del acceso de los partidos políticos a los aludidos medios de comunicación.<sup>46</sup>

**PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.** De la interpretación sistemática de los artículos 41, párrafo 2, base III, apartado C, y 134 de la

<sup>46</sup> *Ibid.*, Novena Época, tomo XXVIII, septiembre de 2008, p. 593, tesis P./J. 100/2008; IUS: 168899.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 2, inciso h), del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, se colige que la utilización y difusión de los programas de gobierno con fines electorales se encuentra prohibida a los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debido a que son quienes tienen a su cargo la implementación, ejecución y vigilancia de su desarrollo. Por tanto, los partidos políticos pueden utilizar la información que deriva de tales programas, en ejercicio del derecho que les concede la legislación para realizar propaganda política electoral, como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos. Ello, en tanto que dichos programas resultan del ejercicio de las políticas públicas, cuyo contraste puede formularse por los demás partidos que expresen su desacuerdo, lo que fomenta el debate político.<sup>47</sup>

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ESTÁ FACULTADA PARA SUSPENDER LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL.** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 52, 368, párrafo 8 y 365, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral está facultada para ordenar que se suspenda la difusión de propaganda política o

---

<sup>47</sup> Sala Superior, versión electrónica, Tomo XXVIII, diciembre de 2007, tesis 2/2009, p.1086 Registro: IUS 1204.

electoral en radio y televisión, como medida cautelar, a fin de evitar que se produzcan daños irreparables a los actores políticos, se vulneren los principios rectores del proceso electoral y, en general, se afecten bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente. En efecto, el legislador previó que, en la instauración del procedimiento especial sancionador, se dividieran las funciones de los órganos que lo deben instrumentar y resolver; así, reconoció a favor de la citada Comisión la facultad de decretar la aludida medida provisional dada la urgencia de la determinación, y dejó el pronunciamiento de la decisión final al Consejo General del referido Instituto; sin que lo anterior implique desconocer que el órgano superior de dirección, tiene facultades expresas para pronunciarse al respecto.<sup>48</sup>

**PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. TIENE COMO LÍMITE LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE EMPLEAR EXPRESIONES QUE DENIGREN A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O QUE CALUMNIEN A LAS PERSONAS.** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, párrafo 1, inciso p); 233 y 342, párrafo 1, inciso j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que tanto en la Constitución como en la ley se impuso como límite a la propaganda política y electoral el uso de expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnien a las personas, así sea en el contexto de una opinión, información o debate, lo que armoniza con lo dispuesto en el artículo 6º de la propia Carta Magna, en cuanto a la obligación de respeto a los

<sup>48</sup> Sala Superior, versión electrónica, diciembre de 2007, Materia Electoral, Tesis XXXVII/2008, p. 1086. Registro: 1168.

derechos de tercero. Lo anterior, con la finalidad de que los partidos políticos, al difundir propaganda, actúen con respeto a la reputación y vida privada de los candidatos, así como a la imagen de las instituciones y de los otros partidos políticos, reconocidos como derechos fundamentales por el orden comunitario.<sup>49</sup>

## 8. BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, Bruce, "The New Separation of powers", en *The Harvard Law Review*, número 3, 2000.

ANDRÉS IBAÑEZ, Perfecto y ALEX, Robert, *Jueces y ponderación argumentativa*, México, UNAM-IIIJ, 2006.

ANSALDI, Waldo (Dir.), *La democracia en América Latina un barco a la deriva*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2008.

ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Práctica forense del juicio de amparo*, Editorial Porrúa, México, 2006.

Aristóteles, *Constitución de los atenienses/económicos*, Biblioteca Clásica Gredos, Madrid, 1995.

AZUELA RIVERA, Mariano, *Amparo. Apuntes de las clases impartidas por ilustres juristas del siglo XX*, 3a. reimp. PJF-SCJN-BUAP, México, 2009.

<sup>49</sup> Sala Superior, versión electrónica 2009, Materia Electoral, Tesis XVIII/2009, p. 1086. Registro: 1225.

BARZELAY, Michel, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California, 2001.

BENDA, MAIHOFER, Hesse. (Hrgs) *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Gruyter-Inter Naciones, 1994.

BIDART CAMPOS, Germán, *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, México, EDIAR-UNAM, 2003.

BÖCKENFÖRDE, Ernst, "Demokratie als Verfassungsprinzip" in *Zur Kritik der heutigen Demokratie Diskussion*, Suhrkamp Bluntschierlang, 1993.

BRAGUE CAMAZANO, Joaquín, *La acción abstracta de Inconstitucionalidad*, UNAM-IIJ, México, 2005.

CARBONELL, Miguel, *Teoría del neoconstitucionalismo*, Editorial Trotta-IIJ-UNAM, México, 2007.

CARBONELL, M., OROZCO W. y VÁZQUEZ, R. (coord) *Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, UNAM-ITAM, Siglo XXI Editores, México, 2002.

CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, Facultad de Derecho-UNAM, México, 1996.

CIENFUEGOS, David (comp.), *Marbury contra Madison-una decisión histórica para la justicia constitucional*, Universidad Autónoma de Coahuila, 2007.

DE VEGA, Pedro, *Estudios político-constitucionales*, UNAM-Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho/ Universidad Complutense de Madrid, 2004.

DE VEGA, Pedro, MORO Raúl, *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, IJ-UNAM/ Universidad Complutense de Madrid, 2000.

*Der Streit der Fakultäten*", *Kants Werke*, Berlin 9 Goethe (1749-1832), *Maximen und Reflexionen*, N° 875., 2001.

*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, (18 vols.), 6ª edición, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, 2003.

DWORKIN, Ronald, *Law's Empire*, Harvard University Press, Cambridge. 2004.

ELIZONDO GASPERIN, M. Macarita, *Prontuario electoral- Procedimiento administrativo sancionador*, Porrúa-UNAM, México, 2009.

FARRE LÓPEZ, Pedro, *El derecho a la rectificación. Un instrumento de defensa frente al poder de los medios*, Editorial La Ley-Wolters Kluwer Madrid, España, 2008.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, t. I, UNAM-IJ-Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2002.

FISS Owen, *The Limits of Judicial Independence*, *Inter-American Law Review*, número 25, University of Miami, 1993.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, CARMONA Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. edición, UNAM-IIJ, Porrúa, México 2001.

GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *Programa de derecho constitucional*, Editorial Limusa-Universidad Iberoamericana, México, 2007.

GRANT, Huscroft, *Expounding the Constitution: Essays in Constitutional Theory*, Cambridge University Press, 2009.

GUTIÉRREZ ZAPATA, Iván Carlo, *Acción o recurso de inconstitucionalidad: Estudio comparativo entre España y México*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, México, 2005.

Hamilton Madison y Jay, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

HERNÁNDEZ, María del PILAR, "Organismos Autónomos Electorales", en *Reforma Judicial*, núm. 1, México, enero-junio, 2003.

HÖFFE, Otfried, ISENSEE Josef, *Panorama de Filosofía Política. Contribuciones Alemanas*, Tubinga/ Bonn, Konrad Adenauer Stiftung 2002.

HUERTA OCHOA, Carla, *Conflictos normativos*, 2a. edición, UNAM-IIJ, México, 2007.

KÄGI Werner, *La Constitución como ordenamiento jurídico fundamental del Estado*, Editorial Dykinson, Madrid, 2005.

Las pruebas en la controversia constitucional y en la acción de inconstitucionalidad, PJF-SCJN, México, 2009.

LINARES, Sebastian, *La (i)legitimidad democrática del control judicial de las leyes*, Marcial Pons, Madrid, 2008.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Democracia, transparencia y constitución*. UNAM-IFAI, México, 2006.

MANILLI, Pablo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2005.

*Manual del juicio de amparo*, 2a. Edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Editorial Themis, México, 2003.

MELÉNDEZ, Florentín, *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos aplicables a la Administración de Justicia*, Konrad Adenauer Stiftung-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

Newmyer, R., Kent, *John Marshall and the Heroic Age of the Supreme Court*, Louisiana State University Press, 2001.

OSBORNE, David & GAEBLER, Ted, *Reinventing Government*, Reading, MA, Adisson-Wesley Publisher, 2000.

PETERS, Guy & PIERRE, Jon (coords.), *Handbook of Public Administration*, London-UK, Sage Publisher, 2008.

*Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004.

RAWLS, John, *Liberalismo político*, Edith. Critica (trad. de Antony Doménech), Barcelona, 1996.

ROUSSEAU, Jacques, *El contrato social*, libro II, cap IV, Tecnos, Madrid, 2002.

SAGÜES, Néstor, *Derecho procesal constitucional*, Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1992.

SANDEL, M, *Liberalism and the Limits of Justice*, UK, Cambridge University Press, 2000.

SARTORI, Giovanni, *Homo Videns, La sociedad teledirigida*, Taurus, México, 1998.

SUÁREZ CAMACHO, Humberto, *El Sistema de control constitucional en México*, Editorial Porrúa, México, 2007.

VILLANUEVA, Ernesto, *Régimen constitucional de las libertades de expresión e información en los países del mundo*, Editorial Fragua, Madrid, 1997.

VIOLA, Francesco, *La democracia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo*, UNAM-IIJ (trad. de Javier Saldaña), México, 2006.

ZOVATTO, Daniel, OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, UNAM-IDEA Internacional, México, 2008.

### **Legislación extranjera.**

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

Para una referencia oficial visite la página del Parlamento Alemán:

<http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>

### **Diccionarios**

*Diccionario Electoral*, IIDH-UNAM/IIJ-TEPJF-IFE, 2003.

*Diccionario de Ciencias Políticas*, NOHLEN Dieter (coord.), Porrúa-Colegio de Veracruz, México, 2006.

*Universalwörterbuch 6*, Duden, Mannheim, 2006.

Tesis relacionadas con la propaganda electoral en medios de comunicación masiva.

reformas de la legislación electoral y de los partidos políticos en México (2007-2008).

## ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	9
INTRODUCCIÓN .....	11
<b>I. PROPAGANDA ELECTORAL .....</b>	<b>13</b>
1. ANTECEDENTES .....	13
2. DEFINICIÓN DE PROPAGANDA ELECTORAL .....	24
3. CONTENIDO DE LA PROPAGANDA ELECTORAL ....	24
4. GASTOS DE CAMPAÑA RESPECTO A LA PROPAGANDA ELECTORAL .....	27
5. FORMA DE LLEVAR A CABO LA PROPAGANDA ELECTORAL .....	28
6. LA REGULACIÓN DE LA PROPAGANDA ELECTORAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN .....	29
<b>II. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD ACUMULADAS 102/2008 Y 103/2008 .....</b>	<b>35</b>
1. ANTECEDENTES .....	35
2. CONCEPTOS DE INVALIDEZ SEÑALADOS POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 102/2008 ...	39

3. CONCEPTOS DE INVALIDEZ FORMULADOS POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA .....	41
4. INFORME DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y REPRESENTANTE DEL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DE ESA ENTIDAD .....	43
5. INFORME DEL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA LXXI LEGISLATURA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN .....	44
6. OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN .....	45
7. PEDIMENTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA .....	46
8. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD .....	48
9. LEGITIMACIÓN .....	48
10. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA .....	49
11. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD DEL CONGRESO DEL ESTADO PARA AUTORIZAR, POR SUS DOS TERCERAS PARTES, QUE EL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL CONVenga CON EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL QUE ÉSTE ORGANICE LAS ELECCIONES LOCALES .....	50
12. PLAZOS DIVERSOS PARA LA PRESENTACIÓN DE LOS INFORMES DE CAMPAÑA .....	56
13. CONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA LEGAL QUE ESTABLECE QUE LA PROPAGANDA ELECTORAL EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN IMPRESOS DEBERÁ ESTAR ENMARCADA E INSCRITA EN TIPOGRAFÍA DIFERENTE A LA NORMALMENTE UTILIZADA EN EL RESPECTIVO MEDIO DE COMUNICACIÓN .....	59
14. TESIS DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN .....	65
<b>III. VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 102/2008 Y SU ACUMULADA 103/2008 .....</b>	<b>71</b>

IV.	<b>VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 102/2008 Y SU ACUMULADA 103/2008 .....</b>	<b>81</b>
V.	<b>VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 102/2008 Y SU ACUMULADA 103/2008 .....</b>	<b>87</b>
	I. ANTECEDENTES .....	87
	II. SENTENCIA DE VEINTIOCHO DE OCTUBRE DE DOS MIL OCHO .....	88
	III. OPINIÓN .....	91
	IV. CONCLUSIÓN .....	95
VI.	<b>VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 102/2008 Y SU ACUMULADA 103/2008 .....</b>	<b>97</b>
	I. CRITERIO MAYORITARIO .....	98
	II. RAZONES QUE SUSTENTAN EL PRESENTE VOTO PARTICULAR .....	100
	III. CONCLUSIÓN .....	103
VII.	<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>105</b>
VIII.	<b>COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO</b>	
	<b>LAS RESOLUCIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN SOBRE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE PROPAGANDA ELECTORAL .....</b>	<b>107</b>
	1. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: EL CONCEPTO .....	107
	a) Antecedentes .....	108
	b) La reforma de 1994-1995 .....	110
	c) Alcances de la reforma al 105 constitucional .....	112

2. PROCEDIMIENTO .....	118
a) Legitimación procesal .....	118
b) Materia de impugnación .....	120
c) Procedencia .....	120
d) Requisitos de la demanda .....	121
e) Plazos .....	123
f) El informe .....	125
g) Las pruebas .....	126
h) Los alegatos .....	127
i) El recurso de reclamación .....	128
j) De la queja .....	131
k) Improcedencia de la acción de inconstitucionalidad ....	133
l) De las sentencias .....	134
m) Acción de inconstitucionalidad en materia electoral ....	136
3. CONCEPTO DE PROPAGANDA ELECTORAL .....	141
a) Propaganda electoral .....	141
b) Distinción entre propaganda y publicidad .....	143
c) Criterios jurisprudenciales sobre propaganda electoral .....	145
i. Obligaciones .....	146
ii. Prohibiciones .....	147
iii. Capacidad para sancionar .....	148
4. ÓRGANOS ELECTORALES AUTÓNOMOS Y CELEBRACIÓN DE CONVENIOS DE COLABORACIÓN ELECTORAL .....	149
a) Concepto de Organismo Constitucional Autónomo (OCA) .....	149
b) Base constitucional y legal para la celebración de convenios .....	157
5. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LA DEMOCRACIA .....	158
a) Supremacía constitucional .....	158
b) La Constitución, base del orden jurídico .....	161
c) La constitucionalidad y el conflicto de normas .....	163
d) Legitimidad procedimental y sustantiva .....	164
6. MARCO SOCIOPOLÍTICO .....	168
7. MARCO INSTITUCIONAL-ESTATAL .....	169
8. BIBLIOGRAFÍA .....	178