

¿Sin defensa legal?

**El control constitucional y la integración
del Consejo General del IFE**

Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura
de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
Av. Congreso de la Unión, núm. 66
Col. El Parque
15969 México, D.F.

¿Sin defensa legal? / El control constitucional y la integración del Consejo General del IFE
Juan Romero y Emilio Zebadúa

México, abril de 2005

Cuidado de la edición y corrección
Renata Soto-Elizaga

Formación de interiores
Irma Leticia Valera Jaso

Diseño de portada
María de Lourdes Álvarez López

Diseño de la colección
María de Lourdes Álvarez López
Irma Leticia Valera Jaso

Asistencia editorial
Susana Nolasco Arano



Centro
de Producción
Editorial

El texto de este libro está disponible en formato PDF y puede obtenerse en:
«<http://prd.diputados.gob.mx/publicaciones.htm>».
Se autoriza plenamente (y se agradece) su reproducción, siempre y cuando se cite la fuente.

¿Sin defensa legal?

El control constitucional y la integración
del Consejo General del IFE

Juan Romero
Emilio Zebadúa



 Grupo Parlamentario del PRD
Cámara de Diputados
Congreso de la Unión
LIX Legislatura

Grupo Parlamentario del PRD
en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados
del Congreso de la Unión

Mesa Directiva

Pablo Gómez Álvarez, coordinador general; *René Arce Islas*, vicecoordinador general; *María Angélica Díaz del Campo*, presidenta de Debates del Pleno; *Elpidio Tovar de la Cruz*, coordinador de Administración Interior; *Inti Muñoz Santini*, coordinador de Comunicación Social; *Horacio Duarte Olivares*, coordinador jurídico; *Eduardo Espinoza Pérez*, coordinador de Proceso Legislativo; *Inelvo Moreno Álvarez*, coordinador de Desarrollo Económico; *Adrián Chávez Ruiz*, coordinador de Desarrollo Rural y Medio Ambiente; *Marbella Casanova Calam*, coordinadora de Equidad Social; *Alfonso Ramírez Cuéllar*, coordinador de Finanzas Públicas; *Emilio Zebadúa González*, coordinador de Política Interior y Reforma del Estado; *Eliana García Laguna*, coordinadora de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos; *Clara Brugada Molina*, coordinadora de Política Social; *Juan José García Ochoa*, coordinador de Relaciones Internacionales; *Marcela González Salas*, vicepresidenta de la Cámara de Diputados.

¿Sin defensa legal?

El control constitucional
y la integración
del Consejo General del IFE

JUAN ROMERO Y EMILIO ZEBADÚA

Juan Romero (Facultad de Derecho, UNAM) fue asesor de la Secretaría de Gobierno del estado de Chiapas y del IFE; actualmente es secretario técnico de la Coordinación de Política Interior y Reforma del Estado del Grupo Parlamentario del PRD. *Emilio Zebadúa* es doctor en Derecho por la UNAM y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Harvard; fue consejero electoral del IFE (1996-2000), →

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), máximo órgano judicial del país y –en palabras de su ministro presidente, Mariano Azuela Güitrón– la autoridad capaz de la “salvaguarda [de] los apartados dogmático y orgánico de la Constitución [y que a la vez] asegura la regularidad constitucional y la certeza del orden jurídico”,¹ desechó “por notoriamente improcedentes” un recurso de *acción de inconstitucionalidad*² y uno de *controversia constitucional*³ interpuestos en contra de la decisión de la Cámara de Diputados del 31 de octubre de 2003, por medio de la cual designó al consejero presidente, a los ocho consejeros electorales y a sus suplentes, y de este modo quedó integrado el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) para el periodo 2003-2010.⁴ Se trató de dos decisiones independientes entre sí pero vinculadas a una misma cuestión en litigio, que al ser desechadas mostraron que –en la interpretación de la Suprema Corte– hay un vacío legal en el control jurídico de la Constitución.

Con fecha de 28 de noviembre y 15 de diciembre de 2003, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), por medio del presidente de su Comité Ejecutivo Nacional, y el ayuntamiento del municipio de Yauatepec,

Morelos, respectivamente, interpusieron recursos jurídicos distintos en contra de la *presunta* inconstitucionalidad en el nombramiento por parte de la Cámara de Diputados de los miembros del Consejo General del IFE. El primero de ellos –interpuesto por el PRD– se trató de una *acción de inconstitucionalidad* (art. 105, fracc. II de la Constitución) que, según la propia SCJN, es el “procedimiento que permite el análisis en abstracto de una norma general con el carácter de ley o tratado internacional, para concluir si es o no conforme con lo establecido en la Ley Suprema”.⁵ El segundo recurso –presentado por el ayuntamiento de Yau-tepec– se trató de una *controversia*

constitucional (art. 105, fracc. I de la Constitución), que se define como:

...un medio de protección del sistema federal de gobierno, destinado a mantener la efectividad de las normas constitucionales que dan atribuciones específicas a los órganos originarios del Estado; y, por otro, como uno de los mecanismos contemplados por el derecho procesal constitucional, cuyo fin radica en salvaguardar las disposiciones constitucionales contra actos, normas generales o tratados internacionales que pretendan suprimir el orden previsto por la norma suprema.⁶

El argumento principal y común de la *litis* de ambos recursos interpuestos fue el siguiente: en el nombramiento del consejero presidente y los consejeros electorales del IFE, la Cámara de Diputados se apartó o, mejor dicho, no respetó

→ secretario de Gobierno del estado de Chiapas (2000-2003) y actualmente es diputado federal (PRD) y coordinador del Área de Política Interior y Reforma del Estado del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (LIX Legislatura).

¹ Mariano Azuela Güitrón, “Presentación”, *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, Poder Judicial de la Federación / Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004, pp. 7-8.

² Véase, *Acción de Inconstitucionalidad*, 25/2003.

³ Véase, *Controversia Constitucional*, 111/2003.

⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 31 de octubre de 2003.

⁵ Mariano Azuela Güitrón, *op. cit.*, p. 7.

⁶ *¿Qué son las controversias constitucionales?*, *op. cit.*, pp. 21-22.

el procedimiento legal establecido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su Reglamento para el Gobierno Interior. Esto es, la Cámara de Diputados, en el ejercicio de su facultad de nombrar a los integrantes del Consejo General del IFE (art. 41 de la Constitución), *violó la ley*. No basta que una autoridad, aun en el ejercicio de una facultad que expresamente le confiera la Constitución, tome una determinada decisión o que, en el caso de la Cámara de Diputados como órgano de poder colegiado lo haga por mayoría de votos, es necesario que el procedimiento que siga para tomar dicha decisión se apegue estrictamente a los términos que establece la propia ley para hacerlo.

Así lo establece la doctrina en materia de control constitucional, pues “la utilización de la Constitución como parámetro de control (integral) permite, y exige, distinguir tres o, al menos, dos tipos de vicios de inconstitucionalidad: *a*) vicios formales, que inciden sobre la norma en cuanto tal, independientemente de su contenido, atendiendo a la forma de su exteriorización: la norma, en su globalidad, está

viciada en sus presupuestos, en su procedimiento de formación, en su forma final; *b*) vicios materiales o sustanciales, referidos al contenido de la norma, que contraría las normas o principios constitucionales: el vicio no suele afectar a la norma en su globalidad sino, más bien, a una o varias de sus disposiciones concretas; *c*) vicios procedimentales, que en realidad no son más que una variante de los vicios formales. Son aquellos vicios que infringen el procedimiento de formación, jurídicamente regulado, de las normas (y que tradicionalmente se han venido considerando vicios formales). Así, puede concluirse que, al menos en vía de principio, los vicios formales son vicios de la norma; los vicios materiales son vicios de las disposiciones singulares; y los vicios procedimentales son vicios relativos al complejo de actos necesarios para la producción final del acto normativo. Pero, en todos los casos, el parámetro para determinar la existencia o inexistencia de vicios es la Constitución”.⁷

⁷ Joaquín Brage Camazano, *La acción de inconstitucionalidad*, UNAM, México, 2000, pp. 168-169.

Mediante la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional que el PRD y el ayuntamiento de Yautepec interpusieron respectivamente, se plantea la siguiente interrogante jurídico-política de fondo: Si la Cámara de Diputados se apartó, en efecto, del procedimiento constitucional y legal al que está sujeta como autoridad competente para la designación de los altos funcionarios del Estado nacional que integran el Consejo General del IFE, consecuentemente, ¿qué medio de defensa existe en el marco jurídico mexicano para proteger a la Constitución y, por ende, al Estado de derecho y a sus instituciones? O, puesto en otras palabras, ¿qué autoridad está facultada para velar por la integridad de la propia Constitución y el apego estricto a la legalidad de los procedimientos a los que, a su vez, está sujeto el funcionamiento de los órganos del poder público (en este caso, la Cámara de Diputados)? ¿Quién es responsable de garantizar que la Cámara de Diputados se sujete a la ley al tomar decisiones –de carácter legislativo o administrativo–, incluso

si éstas cuentan con el respaldo de la mayoría de sus integrantes? En conclusión, ¿quién puede impedir o, en su caso, corregir una determinación que, tomada por la mayoría o incluso la totalidad de los diputados, sea contraria a la ley o a la Constitución? Se trata pues, en el fondo, de una cuestión de control constitucional de un poder autónomo e independiente como es el Congreso de la Unión o una de sus cámaras.

Al desechar por “notoriamente improcedentes” los dos recursos de defensa constitucional interpuestos por el PRD y el ayuntamiento de Yautepec, la SCJN concluyó implícitamente que no existe defensa legal contra la decisión de la Cámara de Diputados de nombrar a los integrantes del Consejo General del IFE. Independientemente de si los diputados se apartaron o violaron el procedimiento establecido en la Constitución y en las leyes secundarias (Cofipe, Ley Orgánica del Congreso, Reglamento Interior, etc.), los ministros de la Suprema Corte resolvieron que no procede ni la acción de inconstitucionalidad ni la controversia constitucional (que son los únicos recursos que establece la Constitución en su artículo 105), con lo cual evidencian por lo menos la existencia de un vacío en el sistema de defensa y control constitucional. En la hipótesis de una presunta ilegalidad de la Cámara de Diputados en el procedimiento de integración de un órgano autónomo constitucional como es

el IFE –responsable a su vez de la organización de las elecciones para la integración de dos de los tres poderes de la Unión (el Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión)–, la Suprema Corte determinó que nuestro sistema constitucional no contempla defensa legal alguna.

Esta conclusión contradice o, al menos, pone en cuestión la aseveración de Juventino V. Castro en el sentido de que, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, integradas en 1994-1995 en el artículo 105 de la Constitución, “permitieron la defensa, en lo sucesivo, ya no sólo de las garantías constitucionales sino de *toda la estructura y funcionamiento del Gobierno Federal*, para salvaguardar el respeto y la vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.⁸

En la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución se establece en el mismo sentido que:

...mediante los procedimientos de controversia constitucional y de acciones de inconstitucionalidad será posible garantizar plenamente la supremacía de la

Constitución de una manera general, y no como hasta ahora había acontecido en nuestro orden jurídico, sólo por la vía del juicio de amparo en el caso de la violación de garantías individuales. La diferencia fundamental entre los procedimientos de amparo y del artículo 105 constitucional es muy clara: en el juicio de amparo se tutelan intereses directos de los gobernados y sólo de manera indirecta se protege a la Constitución, mientras que los procedimientos instituidos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional se conciben como instrumentos de protección directa de nuestra carta magna.⁹

Es por ello que tratadistas y especialistas en el derecho constitucional comparado como Joaquín Brage Camazano refieren que “la doctrina más autorizada ha entendido, con carácter general, que la Suprema Corte es, pese al nombre, un auténtico tribunal constitucional en cuanto tiene las

⁸ Juventino V. Castro, *El artículo 105 constitucional*, Editorial Porrúa, México, 5ª edición actualizada, 2004, “Prólogo a la quinta edición”, p. xxv (cursivas en el original).

⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 11 de mayo de 1995.

competencias propias de uno de éstos”. Y Brage Camazano añade que, al menos:

...hay que poner de relieve un dato que no se presta a discusión: la existencia en México de un *único* tribunal –cualquiera que sea su denominación– dotado de las más características competencias de un tribunal constitucional (acción de inconstitucionalidad, controversias constitucionales –territoriales e interorgánicas– y amparo de los derechos humanos). Ello supone, por lo pronto, que nos encontramos ante un tribunal que *puede llegar* a desempeñar una función *análoga* a la de un verdadero tribunal constitucional.

Y afirma que:

...la Suprema Corte resultante de la reforma constitucional de 1994 se aproxima materialmente a un tribunal

constitucional por cuanto que hay elementos clave de la misma (...) que le permiten que *llegue a* desempeñar *funcionalmente* un papel análogo a cualquiera de estos tribunales.¹⁰

En el mismo sentido el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo concluye que: “la Suprema Corte se aleja cada vez más de ser un tribunal de legalidad para acercarse más a lo que de ordinario se considera un tribunal constitucional”.¹¹

Incluso, el actual ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación José Ramón Cossío ha señalado más ampliamente que como lo que se busca es dotar a la Corte de medios para resolver conflictos entre “órdenes u órganos normativos, es importante resaltar que su objeto no necesariamente es la asignación de competencias controvertidas. Por el contrario, el conflicto materia de la controversia puede limitarse a un problema de mera legalidad (...) Por ello, debe decirse que la función realizada en estos casos por la Suprema Corte es primordialmente de control de la regularidad jurídica en general y, sólo en ciertos casos, de control de la regularidad constitucional”.¹² En el mismo sentido el

¹⁰ Joaquín Brage Camazano, *op. cit.*, pp. 23-24.

¹¹ José de Jesús Gudiño Pelayo, *Controversia sobre controversia*, Editorial Porrúa, México, 2001, p. xxxi.

¹² José Ramón Cossío D., “Artículo 105”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y concordada*, Miguel Carbonell (coord.), t. IV, Editorial Porrúa / UNAM, México, 2003¹⁷, p. 131.

ministro Cossío alude a las acciones de inconstitucionalidad:

Se trata de procesos en los cuales 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 (...) 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.¹³

En conclusión, como lo ha explicado la Corte, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional están orientadas a “reforzar el respeto que el legislador debe rendirle a la ley de leyes”.¹⁴ Con ello se busca proteger a la parte orgánica de la Constitución, que es donde se establece la estructura de los órganos públicos, así como sus funciones y atribuciones, ya que, como lo señala Juventino V. Castro, “se consideró que

era menester controlarlos si es que se quería llegar a actuar dentro de la estricta legalidad de un verdadero Estado de derecho”.¹⁵ Como afirma también el constitucionalista Felipe Tena Ramírez, “todo régimen constitucional debe establecer un medio para protegerlo contra las transgresiones, ya sean por error o con propósito deliberado”.¹⁶

Claramente prevalece una amplia coincidencia entre los especialistas en materia constitucional respecto a que la actual redacción del artículo 105, en sus fracciones I y II, establece las bases para el funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia como un verdadero “tribunal constitucional” y que, mediante la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, la Suprema Corte garantiza el orden constitucional en su conjunto. Al haberse desechado

¹³ José Ramón Cossío, *op. cit.*, p. 139.

¹⁴ Véase, *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, *op. cit.*, p. 20, y también, *¿Qué son las controversias constitucionales?*, *op. cit.*

¹⁵ Juventino V. Castro, *op. cit.*, “Prólogo a la 3ª edición”, p. xix.

¹⁶ Véase el capítulo, “El Poder Judicial Federal, defensor de la Constitución” en Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, citado en Juventino V. Castro, *op. cit.*, p. 16.

“por notoriamente improcedentes”, tanto el recurso de acción de inconstitucionalidad como el recurso de controversia constitucional interpuestos por el PRD y el ayuntamiento de Yautepec, respectivamente, se evidencia sin embargo una excepción a dicha generalización o, más bien, como se ha escrito arriba, se demuestra la existencia de un vacío en el control de la Constitución.

II

Antes de alcanzar definitivamente la conclusión anterior y confirmar que, en efecto, la Constitución Política carece de mecanismos de defensa en contra de una presunta violación constitucional por parte de la Cámara de Diputados (en el procedimiento de designación de los miembros del Consejo General del IFE) –según se desprende del desechamiento que la propia SCJN llevó a cabo de manera simultánea de los dos (únicos) recursos que existen para salvaguardar la integridad orgánica del Estado mexicano–, se debe explorar la posibilidad de que exista alguna otra vía de control de la legalidad que se

derive de la propia ley suprema o de la legislación secundaria. Toda vez que, según el artículo 41 de la Constitución, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados designar al consejero presidente, a los ocho consejeros electorales y a sus suplentes en el IFE, existen dos ámbitos normativos (distintos al que se encuadra en el artículo 105 constitucional) a los que en principio podría considerarse recurrir para garantizar la legalidad en el proceso de nombramiento de los miembros del Consejo General: 1) los propios ordenamientos que rigen la vida interna del Poder Legislativo y en particular de la Cámara de Diputados; esto es, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su Reglamento para el Gobierno Interior, así como disposiciones y acuerdos secundarios y complementarios; o bien, 2) el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se establecen las normas para el funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Una revisión amplia y puntual de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de su Reglamento para el Gobierno Interior concluye que dicha normatividad no contiene mecanismos propios para autorregularse o sancionar la hipótesis de una

violación a sus propios ordenamientos internos. La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados cuenta con las atribuciones (art. 20 de la Ley Orgánica) para conducir las sesiones y asegurar el desarrollo de los debates y las votaciones (numeral 1, art. 20); velar por que los dictámenes cumplan con las normas (inciso *e*, art. 20); asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones (inciso *a*, art. 20), e interpretar las normas de la propia Ley Orgánica (inciso *b*, art. 20). Pero, a pesar de ello, este conjunto de disposiciones no llenan el vacío que genera la falta de procedimientos y recursos de impugnación internos que garanticen que la conducción y desarrollo de los órganos de la Cámara (esto es, las comisiones, el pleno y la propia Mesa Directiva) se ajusten estrictamente a una plena legalidad, tanto en las determinaciones de carácter administrativo como en las relacionadas con el propio proceso legislativo.

La Ley Orgánica del Congreso establece un sistema de organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados que, a su vez, genera una serie de actos que en su conjunto concretan el proceso legislativo. Entre los más importantes de estos actos destacan los siguientes: la sesión constitutiva (art. 14); integración, duración, elección y atribuciones de la Mesa Directiva (arts. 17-21); grupos parlamentarios (arts. 26-30); Junta de Coordinación Política (arts. 31-36); comisiones ordinarias

y especiales (arts. 39-45); comités (art. 46); Secretaría General de la Cámara (art. 48); Secretaría de Servicios Administrativos (arts. 51-52); y órganos técnicos (arts. 53-55). Los órganos internos de la Cámara realizan actos administrativos y jurídicos que conforman el proceso legislativo, como son la elaboración y aprobación de dictámenes y puntos de acuerdo. Además de la Mesa Directiva, sin embargo, no existen otras autoridades de control o revisión de los actos y decisiones de los órganos del proceso legislativo. Las minorías, los grupos parlamentarios o menos aun los diputados en lo individual no cuentan (ni en la Ley Orgánica ni en el Reglamento Interior) con recursos jurídicos o administrativos para impugnar una determinación de la mayoría en las comisiones o en el pleno o bien, para tratar de revocar o modificar una determinación de la Mesa Directiva.

En la Cámara de Diputados la mayoría de votos está por encima, se podría decir, de la propia normatividad interna –que, a su vez, está llena de vacíos y contradicciones para el procesamiento de decisiones.

El artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “el Tribunal Electoral será, **con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución**, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.” De esta disposición constitucional se deriva un sistema amplio e integral de recursos y medios de impugnación contra las determinaciones de las autoridades públicas en materia electoral. Dicho sistema se encuentra contenido y sistematizado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y tiene como propósito garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad. Con ello se busca dotar dichos actos y decisiones de certeza y definitividad jurídica.

De acuerdo con el artículo 99 de nuestra Constitución Política, al Tribunal Electoral, como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, le

corresponde resolver las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores (fracc. I); las impugnaciones que se presenten sobre la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos (fracc. II); las impugnaciones de actos y resoluciones de la **autoridad electoral federal**, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales (fracc. III); las impugnaciones de actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones (fracc. IV); las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país (fracc. V); los conflictos laborales entre el Tribunal o el IFE y sus respectivos servidores (fracc. VI y VII); y la determinación e imposición de sanciones en la materia (fracc. VIII). También otras que señala la ley (fracc. IX).

Es claro en una primera lectura del texto íntegro del artículo 99 constitucional que, de todas sus atribuciones, sólo la fracción III se acerca al supuesto de conferir al Tribunal Electoral Federal

la atribución de revisar la constitucionalidad de actos administrativos de otras autoridades –como la designación de los integrantes del Consejo General del IFE–, y toda vez que, estrictamente, dicha fracción se refiere solamente a los “actos y resoluciones de la **autoridad electoral federal**” situación que no corresponde a la Cámara de Diputados y no se aplica para el caso específico que se presenta. En otras palabras, de los supuestos contenidos en el artículo 99 constitucional, ninguno prevé a la Cámara de Diputados –que no es una autoridad electoral– como parte sujeta a los controles de legalidad y constitucionalidad del sistema de impugnaciones que puede desahogar el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en ejercicio de sus atribuciones, por las razones que se exponen enseguida.

El artículo 1º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) establece que “la presente ley es de orden público, de observancia general en toda la república y reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.¹⁷ El artículo 3º, numeral 2, de la propia LGSMIME establece que el sistema de

medios de impugnación se integra por: el recurso de revisión para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la **autoridad electoral federal** (inciso *a*); el recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la **autoridad electoral federal** (inciso *b*); el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (inciso *c*); el juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las **autoridades locales** en los procesos electorales de las entidades federativas (inciso *d*); y el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el IFE y sus servidores (inciso *e*).

Una revisión somera de los alcances de cada uno de los anteriores medios de impugnación de los que conoce el Tribunal Electoral u otra autoridad electoral federal confirma

¹⁷ El artículo 60 constitucional se refiere también, en lo que concierne al Tribunal Electoral, a sus facultades de desahogar las impugnaciones a las resoluciones de las autoridades electorales.

que ninguno de ellos puede aplicarse a los actos realizados por la Cámara de Diputados:

- El recurso de revisión se dirige en contra de decisiones del secretario ejecutivo y los órganos colegiados del IFE en los niveles distrital y local, durante el proceso electoral y en la etapa de resultados y de la declaración de validez, y será conocido y resuelto por la Junta General Ejecutiva o el Consejo General del IFE (art. 35, LGSMIME).
- El recurso de apelación es procedente para impugnar el Informe que presenta el Registro Federal de Electores relativo a las observaciones presentadas por los partidos políticos a las Listas Nominales de Electores, y para impugnar la determinación y aplicación de sanciones por parte del Consejo General del IFE (arts. 41 y 42, LGSMIME).
- El juicio de inconformidad procede exclusivamente en la etapa de resultados y de declaración de validez, para impugnar

las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen las normas constitucionales o legales relativas a la elección de presidente de la república, senadores y diputados (arts. 49 y 50, LGSMIME).

- El recurso de reconsideración procede para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las salas regionales del Tribunal Electoral federal en los juicios de inconformidad que se hayan presentado en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores; así como de las asignaciones por el principio de representación proporcional que lleve a cabo el Consejo General del IFE (arts. 61 y 62, LGSMIME).
- El juicio para la protección de los derechos político-electorales sólo procede cuando el ciudadano, por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a su derecho de votar y ser votado en las elecciones, a asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos (arts. 79 y 80, LGSMIME).
- El juicio de revisión constitucional electoral está acotado a la impugnación de los actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas en

la organización y calificación de los comicios locales o la resolución de las controversias que surjan durante los mismos (art. 86, LGSMIME). Aunado a lo anterior, el artículo 88 de la misma ley, limita a las personas que tienen legitimación para promover este recurso.

La restricción para conocer únicamente de los actos y resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas se confirma con la siguiente tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

AUTORIDAD RESPONSABLE. TIENE TAL CARÁCTER AQUELLA QUE EN EJERCICIO DE UNA ATRIBUCIÓN PREVISTA EN LA LEY, DESIGNA A LOS INTEGRANTES DE UN ÓRGANO ELECTORAL LOCAL, DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO O JURISDICCIONAL.—Tanto la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación como la doctrina, reconocen que los poderes públicos realizan actos que pueden ser considerados desde el punto de vista formal y material. El primero —el formal—, atiende a la naturaleza propia del órgano que emite el acto; en tanto que, el segundo —el material—, a la naturaleza intrínseca del propio acto, a efecto de considerarlo administrativo, legislativo o jurisdiccional. Por tales razones, *el nombramiento de los integrantes de un órgano competente para organizar o calificar los comicios en una determinada entidad federativa, constituye un acto materialmente administrativo*

electoral, a través del cual se ejerce una atribución prevista en una ley, por lo que, con independencia de la naturaleza del órgano emisor de tal acto, exclusivamente respecto de éste, debe ser considerado como autoridad responsable para efectos del juicio de revisión constitucional electoral, y como consecuencia, ese acto es susceptible de ser objeto de conocimiento de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos de lo señalado en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso b) y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el 4º y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

(Tercera Época:

(Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-391/2000.—Partido de la Revolución Democrática.—12 de octubre de 2000.—Unanimidad de votos.

(Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-424/2000 y acumulado.—Partido Acción Nacional.—26

de octubre de 2000.—Unanimidad de seis votos.

(Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-221/2000.—Jesús Efrén Santana Fraga.—11 de diciembre de 2000.—Unanimidad de votos.)¹⁸

- Por último, el juicio para dirimir conflictos o diferencias laborales de los servidores del IFE está restringido, como lo señala su título, al ámbito laboral (arts. 94 y 95, LGSMIME).

En conclusión, es claro que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no tiene competencia para revisar, bajo ninguno de los medios de impugnación establecidos, una decisión tomada por una autoridad federal que en principio podemos señalar que no es de naturaleza electoral, y es justamente el caso de la Cámara de Diputados. Y ésta, como ya se ha señalado (art. 41 constitucional) es precisamente la que posee

la facultad de nombrar a los integrantes del Consejo General del IFE.

Por otra parte, diversas facultades de la Cámara de Diputados se derivan del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe); entre ellas, las de emitir la convocatoria a elecciones extraordinarias (art. 20); la de designar a los consejeros del Poder Legislativo (art. 74, numeral 4); la de cubrir las vacantes que hubiera en los consejeros del Poder Legislativo ante el Consejo General del IFE (art. 75, numeral 1); y la de recibir a través de la Oficialía Mayor de la Cámara copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la fórmula de candidatos a diputados de mayoría relativa (art. 253, numeral 1, inciso c). La que resulta significativa para este estudio es la que señala el artículo 74, numerales 2 y 5 del Cofipe, que le confiere a la Cámara de Diputados la facultad para nombrar al consejero presidente del IFE, así como a los ocho consejeros electorales y a sus suplentes. (En periodos de receso de la Cámara de Diputados dicha facultad recae, según el artículo 74, numeral 8, en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.). Dicha designación será realizada conforme a la normatividad y procedimiento aplicable en materia de votación en la Cámara de Diputados.

¹⁸ *Revista Justicia Electoral*, 2002, suplemento 5, pp. 7-8, Sala Superior, Tesis S3ELJ 03/2001.

Ya se ha establecido, sin embargo, que de acuerdo con el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no existe recurso alguno para impugnar por esta vía la presunta violación a la constitucionalidad o legalidad de dicha acción. En otras palabras, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no tiene competencia, ni atribuciones específicas, para revisar la decisión de la Cámara de Diputados de nombrar a los integrantes del Consejo General del IFE.

III

Como quedó establecido en la sección anterior, no existen mecanismos **internos** para reclamar una decisión tomada por los órganos del Congreso de la Unión o por el pleno de una de sus cámaras, o para que se revise que en el procedimiento que se siguió se haya aplicado estrictamente la ley. Como se vio, tampoco procede ninguno de los recursos dispuestos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral al caso de la designación por parte de la Cámara de Diputados de los miembros del Consejo General del IFE. No existen, pues, en todos los ordenamientos relacionados medios de defensa contra una posible violación de la Constitución y de la ley respecto a una decisión

tan trascendental como es la integración del órgano constitucional autónomo encargado de organizar las elecciones federales para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Quedan, sin embargo, los recursos que provee el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –la controversia constitucional (fracc. I), o bien, la acción de inconstitucionalidad (fracc. II)–; instrumentos de defensa expresamente creados por el Constituyente Permanente para salvaguardar la constitucionalidad de (todas) las decisiones de las autoridades públicas y la integridad del Estado de derecho.

De ahí que resultan ilustrativas las definiciones que Juventino V. Castro, ministro retirado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, propone para estos dos recursos de defensa de la Constitución:

Las **controversias constitucionales** son procedimientos de única instancia planteadas en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación,

los estados, el Distrito Federal o los cuerpos de carácter municipal, o por sus respectivos órganos legitimados, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado, o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre estados que disienten, *todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.*

Las **acciones de inconstitucionalidad** son procedimientos de única instancia planteadas en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estadual, o

por el procurador general de la república, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio respectivo la invalidación de la norma o del tratado impugnados, *para así hacer prevalecer los mandatos constitucionales.*¹⁹

Según Juventino V. Castro, dichos recursos jurídicos son instrumentos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dedicados a “defender a nuestra Constitución”,²⁰ ya que en el diseño constitucional de nuestro Estado de derecho, es precisamente aquélla la encargada de velar por la constitucionalidad de todos los actos de autoridad. Y como lo señala el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, la cuestión es poder determinar el verdadero alcance jurídico (y político) de los recursos que la Constitución le otorga a la Corte:

...alcance que, en consecuencia, determina el espacio y las fronteras de la intervención de la Suprema Corte en la resolución de asuntos, litigios y controversias que surjan entre los diversos actores del Estado mexicano y que se convierte en un

¹⁹ Juventino V. Castro, *op. cit.*, pp. 59-60 y 123 respectivamente. (Cursivas nuestras.)

²⁰ *Ibid.*, p. 52.

paso más en el camino que parece tener destino: fungir como tribunal constitucional.²¹

El contenido del artículo 105 constitucional es resultado de la reforma por medio de la cual, a partir del 1º de enero de 1995, según Juventino V. Castro:

...se hace una realidad no sólo la procedencia de las controversias constitucionales ya antes establecidas bajo severas limitaciones, sino ahora también las novedosas acciones de inconstitucionalidad por parte de minorías parlamentarias, o hasta de partidos políticos en relación con leyes electorales que se apreciaren por dichos partidos como violatorias de la Constitución.²²

A pesar de las bondades y el alcance que le reconocen a la acción de inconstitucionalidad y a la controversia constitucional los propios integrantes y exintegrantes del Poder Judicial de la Federación, así como tratadistas y expertos en derecho constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó implícitamente que *no existe recurso constitucional de defensa* en contra del nombramiento de los miembros del

Consejo General del IFE por parte de la Cámara de Diputados. Al desechar “por notoriamente improcedentes” la acción de inconstitucionalidad (presentada por el PRD) y la controversia constitucional (interpuesta por el ayuntamiento de Yauatepec), la Suprema Corte expresó –en la suma de dos decisiones separadas– que, de acuerdo con su interpretación, la Constitución Política no permite que el máximo tribunal revise una presunta inconstitucionalidad en el procedimiento de designación de los miembros del Consejo General del IFE por parte de la Cámara de Diputados.

Los argumentos principales contenidos en los recursos constitucionales se desarrollan en los siguientes apartados.

IV

Controversia constitucional. El ayuntamiento del municipio de Yauatepec, Morelos, por conducto de su presidente municipal, presentó el 15

²¹ *Ibid.*, p. XXXII.

²² Juventino V. Castro, *op. cit.*, p. XX (Prólogo a la 3ª edición).

de diciembre de 2003 una controversia constitucional en contra del Decreto por el que se designa al consejero presidente y consejeros electorales propietarios y suplentes del Consejo General del Instituto Federal Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 31 de octubre de 2003. La controversia constitucional fue desechada de plano el 7 de enero de 2004 por el entonces ministro instructor, Humberto Román Palacios, quien la consideró notoriamente improcedente con el siguiente fundamento:

El ministro instructor advierte que **independientemente de algún otro motivo de improcedencia**, se actualiza la causal prevista en la fracción II del artículo 19 de la ley reglamentaria en la materia, en relación con el artículo 105, fracción I de la Constitución General de la República, toda vez que **del análisis integral de la demanda se advierte que los actos cuya**

invalidez se demandan (sic) son de naturaleza electoral pues las mismas se refieren a la elección de los integrantes de una autoridad electoral federal, por lo que resulta inconcuso que se actualiza la causal de improcedencia señalada.²³

Sobre el particular, el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución enumera los supuestos de improcedencia en una controversia constitucional: I) contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; II) contra normas generales o actos en materia electoral; III) contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez; IV) contra normas generales o actos que hubieran sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, si hay identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez y la resolución haya tenido efectos únicamente *inter partes*; V) cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; VI) cuando no se haya

²³ Acuerdo de fecha 7 de enero de 2004. Ministro Humberto Román Palacios. Controversia Constitucional 111/2003.

agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; VII) cuando la demanda se presente fuera de los plazos previstos por el artículo 21 de la Ley Reglamentaria; y VIII) en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de dicha ley.

El ministro instructor, Humberto Román Palacios, hizo valer la causa de improcedencia establecida en la fracción II de la Ley Reglamentaria, que establece que no procede la controversia constitucional contra “normas generales o actos concretos en materia electoral”. Pero al hacerlo omitió observar el criterio establecido en la Tesis LXXIII/95, publicada en la página 71 del *Semanario Judicial de la Federación*, tomo II, octubre de 1995, Pleno, novena época, que a la letra dice:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS PARA OCUPAR EL CARGO DE CONSEJEROS CIUDADANOS, DEMANDADO EN EJERCICIO DE AQUÉLLA, NO CONSTITUYE CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA. (LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL). Conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, de la Constitución federal y 19, fracción II, en relación con el 65 de la ley reglamentaria de dicho precepto constitucional, la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra normas generales o actos en materia electoral; por tanto, **al no estar precisado en la Constitución, en la legislación, ni**

en la doctrina el concepto o definición de la “materia electoral”, ni contarse al momento de resolver un recurso de reclamación en contra del auto que desechó la demanda correspondiente con elementos que permitan establecerlo, cabe considerar que no es posible determinar si el derecho a postular candidatos para ocupar el cargo de consejeros ciudadanos queda comprendido o no en esa materia y, por lo mismo, no se actualiza el motivo manifiesto e indudable de improcedencia requerido por el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para desechar de plano la demanda presentada.

(Recurso de Reclamación en la Acción de Inconstitucionalidad 1/95. Fauzi Hamdán Amad y otros. 4 de septiembre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro Sergio González Bernabé.)

La diferencia entre ambos medios de control –la acción de inconstitucionalidad y la controversia

constitucional— la ha establecido la SCJN a través de la siguiente tesis:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: *a)* en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competencias establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia ley fundamental; *b)* la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal, a diferencia de la acción de inconstitucionalidad, que puede ser promovida por el procurador general de la república, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando

menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; *c)* tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; *d)* respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; *e)* en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; *f)* por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas general y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y *g)* los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los estados o municipios impugnados por la Federación, de los municipios impugnados por los estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada

por una mayoría de por lo menos ocho votos de los ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta.

(Controversia Constitucional 15/98. Ayuntamiento del municipio de Río Bravo, Tamaulipas. 11 de mayo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

(El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número 71/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

(*Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo XII, agosto de 2000, Tesis P./J. 71/2000, pág. 965.)

De igual manera, el ministro instructor Humberto Román Palacios omitió observar el criterio establecido por el Pleno en la tesis P./J. 101/99 publicada en la página 708, tomo X, septiembre de 1999, novena época:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER. El análisis

sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllos. En efecto, el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, forma de estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, fórmulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente para su beneficio. Por su parte, los numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento y las

prerrogativas del municipio libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. **Con base en este esquema, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano.**

(Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos, 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

(El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 101/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.)

Recurso de reclamación. Ante el acuerdo por el cual se desechó por “notoriamente improcedente” la controversia constitucional, el 15 de enero de 2004 fue presentado un recurso de reclamación. Este recurso, según el artículo 51 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones. En dicho recurso se expresaron los siguientes agravios:

Primero. El auto impugnado viola los artículos 25, 28 y 35 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, toda vez que en el mismo no se establece en forma clara y fehaciente la causa específica de la improcedencia, lo cual deja en estado de indefensión al promovente. Si bien es cierto que el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de la materia permite desechar de plano la demanda de controversia constitucional, obliga al ministro instructor a expresar el motivo manifiesto e indudable de improcedencia.

En el contenido del auto por el cual se desecha, únicamente se expresa que se actualiza la causal prevista en la fracción II del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, y dicha actuación se motiva con la simple afirmación de que los actos cuya invalidez se demanda “se refieren a la elección de los integrantes de autoridad federal electoral (*sic*)”. Así, se omite en todo momento la motivación y el fundamento legal que permita en forma manifiesta e indudable determinar la improcedencia correspondiente. En el escrito inicial de demanda se presentan hechos y argumentaciones de derecho que acreditan, por su parte, plenamente la violación de disposiciones constitucionales y legales que regulan el proceso de elección de integrantes de la autoridad electoral federal, lo cual, sin lugar a dudas, permite determinar que no se trata de actos de naturaleza electoral.

Segundo. Determinar la naturaleza jurídica de los actos cuya invalidez se demanda, implica la revisión de las disposiciones constitucionales y legales que establecen las facultades de los órganos o el poder responsable, el procedimiento empleado y el cumplimiento de las formalidades correspondientes. La calificación que hace el ministro instructor de “electorales” respecto a los actos impugnados no se resuelve o explicita en el acuerdo por el que se desecha la demanda. Ello requiere, más bien, de un estudio amplio de

interpretación y aplicación del derecho que permita en realidad conocer la verdad jurídica de las cuestiones planteadas.

Tercero. La afirmación de que los actos cuya invalidez se demanda son de naturaleza electoral, violenta el principio de legalidad que debe observar, en todo momento, la autoridad jurisdiccional en la aplicación del derecho. ¿Cuáles son las bases o fundamentos de hecho y de derecho en el análisis realizado por el ministro instructor, para determinar que los actos cuya invalidez se demanda son de naturaleza electoral? ¿Qué normas jurídicas determinan la naturaleza electoral de tales actos, mismas que servirían de fundamento legal para determinar dicha naturaleza? ¿Las autoridades o poderes que son señalados como responsables de los actos, cuya invalidez se solicita, son considerados por la ley de la materia (el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) como autoridades electorales? Las anteriores son algunas de las interrogantes que no responde la resolución del ministro instructor.

Cuarto. Resulta erróneo determinar que “la elección de los integrantes de una autoridad electoral federal” constituye la realización de actos de naturaleza electoral por lo siguiente:

A) La designación del consejero presidente y consejeros electorales, propietarios y suplentes, del Consejo General del Instituto Federal Electoral, no se realiza en el marco de la organización de proceso electoral alguno, por el que se renueven mediante elecciones libres y auténticas los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación;

B) La elección del consejero presidente y consejeros electorales, propietarios y suplentes, del Consejo General del IFE, por el Pleno de la Cámara de Diputados no corresponde a la materia electoral que señala el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que dicho acto no pertenece a los regulados por las

fracciones I a la IX del artículo 99 de la misma Constitución federal;

C) Tanto la Mesa Directiva como el Pleno de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura (2003-2006), responsables de los actos cuya invalidez se demanda, no actúan en calidad de órganos electorales de conformidad con el artículo 41, párrafo segundo, fracciones I y II de la Constitución Política, y el artículo 1, numeral 2, del Cofipe, en el que se establece que dicho ordenamiento jurídico reglamenta las normas constitucionales relativas a: a) los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, b) la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, y c) la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;

D) Las facultades de la Mesa Directiva y del Pleno de la Cámara de Diputados para la elección del consejero presidente y consejeros electorales, propietarios y suplentes, del Consejo General del IFE se debieron realizar con los procedimientos previstos en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos²⁴ y su Reglamento para el Gobierno Interior.²⁵ Los anteriores ordenamientos jurídicos no corresponden a la

²⁴ Aprobada el 31 de agosto de 1999, y reformada por decretos publicados el 31 de diciembre de 1999, el 9 de octubre de 2000 y el 7 de diciembre de 2001.

²⁵ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de marzo de 1934.

materia electoral a la que hace referencia el artículo 105, fracción I de la Constitución Política, y el artículo 19, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia;

E) La violación de los diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalados en el escrito inicial de la demanda, no puede ni debe sujetarse a la determinación general e injustificada de la supuesta naturaleza electoral de los actos cuya invalidez se demanda;

F) El sistema de medios de impugnación contenido en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no establece recurso alguno para demandar la legalidad y constitucionalidad de los actos de la Mesa Directiva y del Pleno de la Cámara de Diputados en el procedimiento de elección del consejero presidente y consejeros electorales, propietarios y suplentes, del Consejo General del IFE;

G) El criterio para determinar la naturaleza de los actos cuya invalidez se demanda puede ser formal, o bien, material. Mediante el primero, el formal, atendiendo a la naturaleza propia de los órganos responsables que emitieron los actos, puede calificarse como de carácter o naturaleza legislativa; y, mediante el segundo, el material,

observando la naturaleza intrínseca de los actos, puede concluirse que se trata de actos administrativos, pues los mismos se derivan de la aplicación de la ley y no de la emisión de una norma general, abstracta, impersonal y heterónoma, en el caso de la designación de funcionarios de un órgano constitucional autónomo como es el IFE.

Objeciones al recurso de reclamación.

El ministro ponente para desahogar el recurso de reclamación fue Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Su proyecto fue resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 11 de mayo de 2004 coincidiendo y, por lo tanto, confirmando lo resuelto por el ministro instructor (Humberto Román Palacios) que había, en su origen, desechado la controversia constitucional.²⁶ En su fallo, el Pleno reiteró que “en términos del artículo 19, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, las controversias constitucionales son improcedentes contra normas o actos en materia electoral”.

²⁶ Recurso de Reclamación 13/2004-PL, derivado de la Controversia Constitucional 111/2003.

La Suprema Corte señaló que:

...ha sostenido el criterio de que por manifiesto, debe entenderse todo aquello que se *advierte en forma patente y absolutamente clara de la simple lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación y, en su caso, de los documentos que se anexan a dichas promociones; mientras que, lo indudable, se configura cuando se tiene la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia efectivamente se actualiza en el caso, de tal manera que la admisión de la demanda y la substanciación del procedimiento no den lugar a la obtención de una convicción diversa.*

Y que, para mayor abundamiento:

...el motivo manifiesto e indudable de improcedencia que dé lugar al desechamiento de la demanda, *debe advertirse de la simple lectura de ésta y las pruebas que en su caso se hubieran adjuntado, ya sea porque los hechos en que se apoya han sido manifestados claramente o bien, porque se encuentren probados con elementos de*

juicio indubitables, de modo tal que se tenga la plena certeza de que los actos posteriores del procedimiento, como son la contestación a la demanda y la fase probatoria, no serían necesarios para configurarla ni tampoco podrían desvirtuar su contenido.

La Corte reitera que los actos realizados por la Cámara de Diputados son “actos electorales”. Y para confirmar esta postura transcribe en su fallo la Tesis de Jurisprudencia P./J. 25/99 (publicada en la página 255 del *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo IX, abril de 1999, Pleno, novena época). En dicha tesis, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación define lo que debe entenderse por “materia electoral” para los efectos del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO. En la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo

de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que *las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones*

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

La anterior referencia a la tesis jurisprudencial resulta inaplicable o, por lo menos, confusa. La Suprema Corte hace referencia a reglas específicas para impugnar leyes electorales; establece el tipo de normas que deben ser consideradas como electorales, y señala que las normas electorales pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad. El Pleno de la Corte cita una tesis de jurisprudencia que se deriva de una acción de inconstitucionalidad, sin atender que la materia de estudio era, más bien, la procedencia o no de la controversia constitucional que fue presentada por el ayuntamiento del municipio de Yautepec, Morelos. **(Más adelante se verá, por otra**

parte, cómo también la Suprema Corte de Justicia, en una decisión independiente, pero conexas, desecha una acción de inconstitucionalidad contra la misma decisión de la Cámara de Diputados y, con ello, por lo menos contradice su propia argumentación anterior en contra de la controversia constitucional.)

Por otra parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al desechar la controversia constitucional actúa contra el criterio establecido en la Tesis P./J. 98/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, página 703, tomo X, septiembre de 1999, novena época. Ahí, señala que:

...si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, **dejar**

de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la norma fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, **cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral,** independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la norma suprema, dado que no es posible parcializar este importante control.

De manera incluso más específica, la Suprema Corte ha establecido²⁷ que también la postulación y designación de los consejeros ciudadanos forman parte de la materia electoral. La Corte señaló que:

...ya que aun cuando la postulación y registro de candidatos al cargo de consejeros ciudadanos son actos

²⁷ Tesis de Jurisprudencia P.CXXX/95, pág. 205, t. II, diciembre de 1995, Pleno, novena época del *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*.

previos a las elecciones en sí mismas consideradas, esto es, al ejercicio del sufragio, *ello no les quita el carácter de actos electorales*, pues si bien es verdad que desde un punto de vista teórico o doctrinario, puede establecerse una distinción entre el derecho a postular y la postulación en sí misma, tal diferencia carece de apoyo en el derecho positivo, dado que aquél es un derecho que se pretende ejercer precisamente en el proceso electoral, sin que pueda desligarse del efecto o consecuencia que con él se busca, y que no es otro que el de intervenir en tal proceso.

En la resolución del Recurso de Reclamación 13/2004-PL, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que, si de acuerdo con la jurisprudencia transcrita, la creación de órganos administrativos para fines electorales, como en el caso del Instituto Federal Electoral, e incluso la postulación y el registro de candidatos al cargo de consejeros, forman parte de la materia electoral, resulta innegable entonces, que la elección de los integrantes del Consejo General del IFE también forma parte de la materia electoral. Por lo tanto, aduce la Suprema Corte, dicho acto no puede ser impugnado a través de la vía de la controversia constitucional. En la misma argumentación, la Corte establece que:

...hay que decir por lo que hace al procedimiento conforme al cual se condujeron dichas autoridades para llevar a cabo la elección que aquí se trata, pues si bien las leyes que rigen el actuar cotidiano del Poder Legislativo y conforme a las cuales se designaron a los referidos consejeros no son estrictamente electorales, sí lo es el producto de dicho procedimiento (...) el hecho de que la designación de los consejeros propietarios y suplentes del Consejo General del Instituto Federal Electoral sea un acto formalmente legislativo por emanar de un órgano de ese carácter, y materialmente administrativo, por constituir la aplicación de una norma general a un caso concreto, en nada obsta a que, de igual manera se trate de un acto electoral.

Para concluir, el Pleno presenta dos argumentos que resultan de interpretación contraria y que la propia Suprema Corte ha generado en su carácter de órgano de control constitucional.²⁸ La Corte señala que,

²⁸ Resolución de 11 de mayo de 2004 dictada por el Pleno de la SCJN, en el Recurso de Reclamación 13/2004-PL, derivado de la Controversia Constitucional 111/2003.

independientemente de que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral “no establezca recurso alguno para impugnar el acto que aquí se combate”, el hecho es que “de manera expresa e indudable” se dispone en la fracción I del artículo 105 constitucional, que “los juicios de controversia constitucional serían improcedentes contra leyes o actos que se refieran a la materia electoral”. La resolución concluye categóricamente que: “este alto tribunal, como órgano constitucional constituido, únicamente puede actuar dentro de los límites y en los supuestos que el texto de la norma fundamental establezca, sin que pueda ampliarlos, so pretexto de salvaguardar la Constitución federal”. La Suprema Corte, finalmente, añade innecesariamente, por no haber sido materia del acuerdo que se combate en el recurso de reclamación, que le parece cuestionable sostener que el municipio de Yautepec, Morelos, cuenta con un interés legítimo para impugnar por la vía de controversia constitucional, la designación de los integrantes del Consejo General del

IFE. Dicho acto, argumenta la Suprema Corte, no le afecta al municipio en su ámbito de competencia, ni representa una vulneración del ámbito constitucional en su perjuicio. (Esto dicho por una Corte que, como se ha señalado arriba, reconoce el imperativo de que el orden constitucional sea garantizado en su integridad y en forma permanente.)

V

Acción de inconstitucionalidad. El Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, por medio de su presidente nacional, Leonel Godoy, presentó el 28 de noviembre de 2003 un recurso de acción de inconstitucionalidad en contra de la Mesa Directiva y la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con motivo de la designación por parte de ésta del consejero presidente y de los consejeros electorales, propietarios y suplentes, del Consejo General del Instituto Federal Electoral. La acción de inconstitucionalidad fue desechada de plano el 2 de diciembre de 2003 por el ministro instructor, Juan Díaz Romero, quien la consideró notoriamente improcedente con el siguiente fundamento:

[D]el análisis del oficio de demanda se desprende que si bien el acto impugnado fue emitido por el referido órgano legislativo [Cámara de Diputados],

éste **no reúne las características de una ley**, pues se refiere a una situación concreta y particular como es la elección del consejero presidente y de los consejeros electorales propietarios y suplentes del Consejo General del Instituto Federal Electoral; *lo cual lleva a concluir que no se está impugnando una norma de carácter general que haya sido emitida por el propio órgano legislativo federal*, de ahí que se actualice la causal prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con los artículos 61, fracción III y 105, fracción II, inciso *f*) de la Constitución General de la República.²⁹

El artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional enumera, como ya se afirmó arriba, supuestos de improcedencia y, en particular, su fracción VIII (citada expresamente en el acuerdo del ministro instructor Díaz Romero) establece que no procede el recurso cuando la improcedencia resulte de alguna disposición de la propia ley. Dicho precepto se vincula, en la argumentación del ministro instructor, con el artículo 61, fracción III de la Ley Reglamentaria que dispone que:

“la demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener: III. **La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado**”; así como con la propia fracción II del artículo 105 constitucional que establece que: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria (...) II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear *la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución*”. El inciso *f* de la fracción II del artículo 105 constitucional define que “los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, [podrán interponer una acción de inconstitucionalidad] en contra de **leyes electorales federales o locales**”.

²⁹ Acuerdo de fecha 2 de diciembre de 2003, ministro Juan Díaz Romero, Acción de Inconstitucionalidad 25/2003.

En su acuerdo por el que declara el desechamiento de la acción de inconstitucionalidad, el ministro instructor, Juan Díaz Romero afirma,³⁰ pues, que no procede debido a que “a través de esta vía solamente se pueden impugnar actos procedentes que reúnan las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, es decir que se trate de leyes”. Y, según la interpretación del ministro Díaz Romero, el acto por el cual la Cámara de Diputados designó a los integrantes del Consejo General del IFE y, con ello, integró el máximo órgano de dirección del organismo constitucional encargado de organizar las elecciones federales, no reúne las características de “generalidad, abstracción e impersonalidad”.

En apoyo de su argumento, el ministro instructor, Juan Díaz Romero cita las jurisprudencias P./J. 22/99 y P./J. 71/2000 del Tribunal Pleno, publicadas en las páginas 257 y 965 de

los tomos IX de abril de 1999, y XII de agosto de 2000, respectivamente, de la novena época del *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O TRATADOS INTERNACIONALES. Del análisis y la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que: a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, entonces sólo son procedentes contra normas de carácter general; b) En el propio precepto se habla sólo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general. Consecuentemente, **las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas, sino sólo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien, de tratados internacionales.** En iguales términos, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, se refiere técnicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales; por lo tanto, también debe concluirse

³⁰ Acuerdo de fecha 2 de diciembre de 2003, ministro Juan Díaz Romero, Acción de Inconstitucionalidad 25/2003, *op. cit.*

que prevé la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas. La intención del Constituyente Permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes. **No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, sino relativos.** Por ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1º de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, es decir, leyes o tratados, y son improcedentes en contra de actos que no tengan tal carácter.

(Acción de Inconstitucionalidad 4/98. Sergio Manuel Aguilera Gómez y otros, en su carácter de diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 28 de mayo de 1998. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro

David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Guadalupe M. Ortiz Blanco y Miguel Ángel Ramírez González.

(El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el número 22/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

(Novena época; Instancia: Pleno; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo IX, abril de 1999, tesis P./J. 22/99, pág. 257.)

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales

establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia ley fundamental; *b*) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal, a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la república, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; *c*) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; *d*) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; *e*) en cuanto a

las normas generales, **en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en *matéria electoral***, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; *f*) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, **mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a *normas generales***; *y, g*) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los estados o de los municipios impugnados por la Federación, de los municipios impugnados por los estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta.

(Controversia Constitucional 15/98. Ayuntamiento del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas. 11 de mayo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto

Román Palacios. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

(El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número 71/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

(Tesis 71/99. Novena época; Instancia: Pleno; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo XII, agosto de 2000, tesis P./J. 71/2000, pág. 965.)

Recurso de reclamación. En contra del acuerdo por el que se desechó de plano la acción de inconstitucionalidad, el Partido de la Revolución Democrática presentó el 6 de diciembre de 2003, por conducto de su presidente nacional, Leonel Godoy, un recurso de reclamación. El recurso, como ya se señaló, de acuerdo con el artículo 51 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es procedente contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones. En el recurso de reclamación contra el desechamiento de la acción de inconstitucionalidad se expresaron los siguientes agravios:

Primero. El auto de desechamiento por parte del ministro instructor, Juan Díaz Romero (de 2 de diciembre de 2003) no establece una causa

concreta de improcedencia, con lo que infringe lo dispuesto en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el artículo 19 de la Ley Reglamentaria en la materia se establecen las causas de improcedencia y, en su fracción VIII, se dispone que también resultará improcedente el recurso “en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley”. Para aplicar dicha disposición, el ministro instructor Díaz Romero debió haber relacionado dicha hipótesis normativa con otro precepto legal que determinara la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad en su caso concreto.

Segundo. El auto que declara improcedente la acción de inconstitucionalidad viola los artículos 41, fracción III, párrafo tercero; 105, fracción II, inciso *f*; y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El ministro Juan Díaz Romero señala que el nombramiento de los integrantes del Consejo General del IFE por parte de la Cámara de

Diputados no reúne las características de una ley; esto es, generalidad, abstracción e impersonalidad, con lo que, en su opinión, se actualiza la causal de improcedencia en el caso de acciones de inconstitucionalidad –que deben esgrimirse en contra de “normas generales” (artículo 61, fracc. III de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de Artículo 105 de la Constitución).

Sin embargo, al considerar de esta manera el decreto de nombramiento, se interpreta de modo *limitado* y *restringido* lo que debe entenderse como una norma de carácter general. La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido como criterio para determinar si un decreto es o no una norma de carácter general que no basta clasificarlo por su mera denominación. Es necesario analizar su contenido y alcance para, así, conocer su verdadera naturaleza jurídica.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL

MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL. Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley. Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general.

(Acción de Inconstitucionalidad 4/98. Sergio Manuel Aguilera Gómez y otros, en su carácter de diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 28 de mayo de 1998. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Guadalupe M. Ortiz Blanco y Miguel Ángel Ramírez González.

(El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el número 23/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

(Tesis 23/99. Novena época; Instancia: Pleno; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo VIII, septiembre de 1998, pág. 557.)

Del análisis del decreto de nombramiento de los integrantes del Consejo General del IFE se desprende, de su contenido material y sus alcances específicos, que sí está revestido de un carácter de generalidad. Esto debido a que para que entre en vigor se requiere sea publicado en el *Diario Oficial de la Federación* –situación que no se exige para el nombramiento de cualquier servidor público, pero sí se exige para los casos del consejero presidente y los consejeros electorales. Debe entenderse que su publicación en el órgano de información oficial implica que va

dirigida, no a nueve ciudadanos, sino a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables para su conocimiento y sujeción.

A través del decreto se reglamenta una situación de interés para toda la población de los Estados Unidos Mexicanos. Se trata de la renovación del organismo constitucional autónomo encargado de organizar, vigilar y garantizar la transparencia de las elecciones federales por medio de las cuales se va a integrar al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo de la Unión. De hecho, la integración del Consejo General del IFE implica la realización de un acto preparatorio de los próximos comicios federales y, como tal, tiene efectos que se extienden de manera general más allá del mero nombramiento de las personas que lo conforman.

*

Como en el caso anterior –de la controversia constitucional–, el recurso de reclamación por el desechamiento de la acción de inconstitucionalidad fue declarado improcedente por el Pleno de la SCJN, en los términos siguientes:

Ante todo conviene precisar que de conformidad con el artículo 70 de la Constitución federal, toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto, entendiéndose por lo primero aquella que deriva de la función legislativa propiamente dicha y que culmina con una norma general y abstracta, en tanto que el decreto se refiere a un caso particular y concreto limitado a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

En consecuencia si la acción de inconstitucionalidad se ejercitó en contra del Decreto por el que se designó al consejero presidente y consejeros electorales, propietarios y suplentes del Consejo General del Instituto Federal Electoral y el procedimiento respectivo, es indudable que aun cuando provenga de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, no se trata de una ley sino de un acto concreto y particular.³¹

VI

Al haber desechado la Suprema Corte, tanto la controversia constitucional, como la acción de inconstitucionalidad, el fondo del asunto sobre la *presunta* inconstitucionalidad e ilegalidad del procedimiento seguido por la Cámara de Diputados en el nombramiento de los integrantes del Consejo General del IFE para el periodo 2003-2010 nunca fue analizado. Es por ello válido preguntarse: ¿Se sabe con certeza si la Mesa Directiva, las comisiones respectivas y el propio Pleno de la Cámara de Diputados se apegaron en el procedimiento de nombramiento de los consejeros electorales y el consejero presidente a lo estrictamente estipulado en la Constitución Política, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los ordenamientos internos del Congreso de la Unión, y demás leyes secundarias relacionadas? Si no lo hicieron, ¿qué autoridad revisó y sancionó dicho procedimiento irregular? ¿O acaso un procedimiento contrario a las normas constitucionales no puede ser impugnado porque quien lo llevó a cabo es el Poder Legislativo? ¿Quién garantiza entonces el control total e integral de la Constitución?

³¹ Recurso de Reclamación 355/2003-PL derivado de la Acción de Inconstitucionalidad 25/2003. Resolución, considerando tercero, págs. 50-51.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la improcedencia tanto de la acción de inconstitucionalidad³² como de la controversia constitucional;³³ no porque considerara que el nombramiento de los integrantes del Consejo General del IFE se hubiese realizado conforme a la Constitución y a la ley, sino por cuestiones estrictamente de orden procesal. Esto es, consideró que ninguno de los dos recursos –de acuerdo con la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución– podían ser revisados en el fondo, debido a que los supuestos de cada uno de ellos caían dentro de alguna de las causales de improcedencia establecidas en dicha ley reglamentaria (artículos 19 y 61).

El máximo tribunal judicial del país no pudo (jurídicamente) conocer los términos bajo los cuales fueron nombrados el consejero presidente y los consejeros electorales. A continuación se describe el procedimiento que se siguió dentro de la Cámara de Diputados:

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases para la realización de “elecciones libres, auténticas y periódicas” para la renovación de

los poderes Legislativo y Ejecutivo. La fracción III de dicho artículo dispone que “la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya **integración** participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, **en los términos que ordene la ley**”. Pero además se precisa que “*en el ejercicio de dicha función estatal, la **certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad** serán principios rectores*”.

De manera específica destaca el que la fracción II del artículo 41 constitucional establezca que:

El consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los

³² Acción de Inconstitucionalidad, 25/2003

³³ Controversia Constitucional, 111/2003

miembros presentes en la Cámara de Diputados, o en recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. **La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondiente.**

Adicionalmente, en la ley secundaria –el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)– se definen las reglas y el procedimiento que debe seguirse para la designación de los integrantes del Consejo General del IFE. En el artículo 74, numeral 2, se establece que:

El consejero presidente del Consejo General será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. **La designación será realizada conforme a la normatividad y procedimiento aplicable en la materia de votación en la Cámara de Diputados**

En el artículo 76, numeral 1, del Cofipe se señala que:

Los consejeros electorales *deberán* reunir los siguientes requisitos: *a)* Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; *b)* Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar; *c)* Tener más de treinta años de edad, el día de la designación; *d)* Poseer el día de la designación título profesional o formación equivalente, y tener conocimientos en la materia político-electoral; *e)* Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial; *f)* Haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la república por un tiempo menor de seis meses; *g)* No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político; *h)* No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación; *i)* No ser secretario de Estado, ni procurador general de la república o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal, jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni gobernador ni secretario de Gobierno, a menos que se separe de su

encargo con un año de anticipación al día de su nombramiento.

De acuerdo con el artículo 1º del Cofipe, sus disposiciones “son de orden público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos”. Esto significa que, vinculado con la prevención del artículo 41 constitucional de que los principios que deben regir la función electoral son los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, toda autoridad (incluida la Cámara de Diputados) está obligada a ceñirse a estas normas de carácter electoral. Y, como se ha señalado, el artículo 74, numeral 2, del Cofipe obliga a que la designación del consejero presidente y los consejeros electorales, se haga **“conforme a la normatividad y procedimientos aplicables en materia de votación de la Cámara de Diputados”**.

Para determinar la normatividad y el procedimiento aplicable en materia de votación de la Cámara de Diputados es necesario hacer una revisión integral de los distintos ordenamientos relativos a su funcionamiento interno:

El artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en primera instancia, que: “El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos”.

A su vez, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (aprobada

el 31 de agosto de 1999, y reformada por decretos publicados el 31 de diciembre de 1999, el 9 de octubre de 2000 y el 7 de diciembre de 2001), dispone en el artículo 3º, numeral 1, que:

El Congreso y las cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución general de la república, esta ley, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los ordenamientos internos que cada una de las cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.

Por su parte, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1934) establece en sus artículos 58, 59, 60 y 61 el procedimiento que debe observarse cuando en una cámara se conozcan proposiciones que no sean iniciativas de ley presentadas por uno o más individuos de la Cámara:

Artículo 58. Las proposiciones que no sean iniciativas de ley presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que las suscriben mayoría de diputación, *se sujetarán a los trámites siguientes:*

I. Se presentarán por escrito y firmadas por sus autores, al presidente de la Cámara y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas. Podrá su autor, o uno de ellos si fueran varios, exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto;

II. Hablarán una sola vez dos miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor del proyecto o proposición;

III. Inmediatamente se preguntará a la Cámara si admite o no a discusión la proposición. En el primer caso se pasará a la comisión o comisiones a quienes corresponda, y en el segundo se tendrá por desechada.

Artículo 59. En los casos de urgencia u obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los individuos de la Cámara que estén presentes, podrá ésta, a pedimento de alguno de sus miembros,

dar curso a las proposiciones o proyectos en hora distinta de la señalada y ponerlos a discusión inmediatamente después de la lectura.

Artículo 60. Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución (...)

Artículo 61. Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el C. presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.

Vinculado al procedimiento regulado por la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, el artículo 21 del “Acuerdo Parlamentario relativo al Orden del Día de las Sesiones”, las discusiones de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación, aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados en la sesión del día 7 de octubre de 2003, establece lo siguiente:

Ningún asunto podrá ser sometido a la discusión del Pleno sin que medie el dictamen de comisión respectivo, salvo que se solicite que el

trámite sea de obvia o urgente resolución. En estos casos el Pleno entrará inmediatamente a la discusión de la iniciativa o proposición, para lo cual las diputadas y diputados **deberán contar con el documento en el que conste el asunto, que deberá ser publicado en la *Gaceta Parlamentaria*, a excepción de aquellos cuya incorporación haya solicitado la Junta de Coordinación Política como de obvia o urgente resolución, después de que haya sido publicado el orden del día.**

De los ordenamientos que se han transcrito arriba, se desprende con claridad el procedimiento que la Cámara de Diputados debe observar, en todo momento, para la tramitación de los diversos asuntos. Y que este mismo procedimiento –establecido legal y reglamentariamente– debió haberse seguido también en el caso de la designación del consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral. No obstante la existencia de un marco legal claro y definido que establece reglas de tramitación de los asuntos en la Cámara de Diputados, en el procedimiento específico que se siguió en la sesión del 30 y 31 de octubre de 2003 por el cual se designó a los integrantes del Consejo General del IFE se incurrió en diversas irregularidades:

El decreto por el cual se designa al consejero presidente y a los consejeros electorales,

propietarios y suplentes, no contiene fundamentación o motivación alguna. En particular, la lista con los nombres de los candidatos que fue puesta a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados en dicha sesión no incluyó ningún dato o informe de las personas propuestas. Por lo mismo, no se llevó a cabo en ningún momento la revisión de los requisitos de elegibilidad e idoneidad que por ley (artículo 74, inciso 3, y artículo 76 del Cofipe) están obligados a cumplir los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Esto queda confirmado y documentado en la correspondencia sostenida entre el diputado Emilio Zebadúa González y el presidente de la Mesa Directiva, diputado Juan de Dios Castro Lozano.

El 3 de noviembre de 2003, mediante oficio número PRD-EZG/0120/03 el diputado Emilio Zebadúa González solicitó copia certificada de la documentación personal de los ciudadanos que fueron designados el 31 de octubre como consejero presidente y consejeros electorales, así como del dictamen

correspondiente en el que se determinaba que las personas designadas acreditaban en efecto el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos señalados en el artículo 74, inciso 3, y el artículo 76 del Cofipe, respectivamente. En respuesta, el diputado Juan de Dios Castro Lozano, presidente de la Mesa Directiva, envió el oficio número LIX/MD/GCVP/068/03 de fecha 4 de noviembre de 2003. Dicho oficio se transcribe íntegramente:

Al margen un sello con el Escudo Nacional. Poder Legislativo Federal-Cámara de Diputados

Palacio Legislativo a 4
de noviembre de 2003
LIX/MD/GCVP/068/03

Dip. Emilio Zebadúa González
Presente

Estimado Señor Diputado:

En atención a su oficio PRD-EZG/0120/03, adjunto al presente sírvase encontrar copia certificada de las propuestas de todos los Grupos Parlamentarios, incluido la del PRD y PT, para designar Consejero Presidente, de los Consejeros Electorales

propietarios y suplentes del Instituto Federal Electoral, tal y como fueron recibidas en la Mesa Directiva y sometidas a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados.

Así como también del Acuerdo, suscrito por la Mesa Directiva y aprobado por el Pleno de esta Honorable Cámara de Diputados, para normar el procedimiento de la elección de Consejero Presidente y Consejeros Electorales propietarios y suplentes del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el cual se acordó lo siguiente:

Art. 2º. De conformidad con los artículos 59 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se consultará a la Asamblea si se dispensan todos los trámites y se someten a discusión y votación de inmediato las propuestas presentadas.

Con los fundamentos reglamentarios citados y del Acuerdo de la Mesa Directiva aprobado por el Pleno, después de consultar a la Asamblea, *se consideró las propuestas de los Grupos Parlamentarios como de urgente y obvia resolución, es por ello que no se turnó a comisión dictaminadora, **ni fue necesario la elaboración de ningún dictamen**, y se sometieron las propuesta directamente al Pleno por mandato del mismo.*

Finalmente, también se anexa copia certificada de la versión estenográfica de la Sesión Ordinaria del 30 de octubre de 2003, la cual se prorrogó hasta el día siguiente.

Hago propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente,
Dip. Juan de Dios Castro Lozano
Presidente
(Rúbrica)

En el oficio que se transcribe, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, diputado Juan de Dios Castro Lozano, reconoce explícitamente que las propuestas de los ciudadanos para el cargo de consejero presidente y consejeros electorales fue considerada como de “urgente y obvia resolución” por lo que “no se turnó a comisión dictaminadora, ni fue necesario (*sic*) la elaboración de ningún dictamen, y se sometieron las propuestas directamente al Pleno por mandato del mismo”. Al someter de manera infundada la Mesa Directiva al Pleno de la Cámara de Diputados el proyecto de decreto que contenía *sólo* una lista de nombres, omitió revisar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad e idoneidad de los ciudadanos propuestos. Y al presentar la propuesta como si se tratara “de obvia y urgente resolución”, sin fundar o motivar dicha pretensión, evitó e impidió –bajo una simple solicitud de dispensa de trámites– verificar si los candidatos a los cargos de consejero presidente y consejeros electorales cumplían con los requisitos

establecidos, respectivamente, en los artículos 74 y 76 del Cofipe.

Con ello, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se apartó de las obligaciones a las que está sujeta, según lo establece el artículo 20, numerales 1 y 2, incisos *a*, *b* y *e*, de la Ley Orgánica del Congreso General. Con base en estas disposiciones de ley, la Mesa Directiva debe conducir “las sesiones de la Cámara y asegura(r) el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; garantiza(r) que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la ley”. También, la Mesa Directiva debe observar:

...en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes atribuciones: *a*) asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del Pleno de la Cámara; *b*) realizar la interpretación de las normas de esta ley y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de la sesión

(...); e) **cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación (...)**

No existe justificación para que la Mesa Directiva y después el Pleno (por votación mayoritaria de dos terceras partes de los miembros presentes) hubiesen omitido verificar el cumplimiento de los requisitos *legales* de los candidatos a consejero presidente y consejeros electorales del IFE. Y el (único) *argumento* esgrimido de que se trataba de un asunto “de obvia y urgente resolución” no se sostiene frente a los hechos. Desde el 30 de septiembre de 2003, un mes antes de la sesión donde se incluyó en la orden del día el tema del nombramiento de los integrantes del Consejo General del IFE para el periodo 2003-2010, el diputado Jesús E. Martínez Álvarez, del Grupo Parlamentario del Partido Convergencia, presentó una proposición con punto de acuerdo a fin de que la Cámara de Diputados estableciera criterios generales para la selección

y nombramiento del consejero presidente y los consejeros electorales. Dicha proposición fue turnada en esa misma fecha por la Mesa Directiva a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados.

Hasta el día 30 de octubre, la Junta de Coordinación Política no presentó ningún acuerdo o criterios para el procedimiento de nombramiento de los miembros del Consejo General del IFE. Esto, a pesar de que la Junta tiene entre sus atribuciones legales precisamente la de “impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo” (artículo 34, numeral 1, inciso a, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

La propuesta de candidatos al Consejo General del IFE –presentada conjuntamente por los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México– y que fue finalmente aprobada por el voto mayoritario calificado (de más de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión de los días 30 y 31 de octubre de 2003), *no fue acompañada por la documentación que acreditara su elegibilidad e idoneidad según **establece la ley***. De hecho, los diputados votaron una lista de nombres, sin ningún elemento adicional que identificara a los candidatos; menos aún que

demonstrara que cumplieran con los requisitos legales para ocupar sus cargos públicos.

El PAN, el PRI y el PVEM expresaron en su propuesta –sin documento o elemento probatorio que la acompañara– “que de conformidad con lo establecido en el artículo 74, numerales 1, 2, 3, 5 y 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los grupos parlamentarios expresan *su convicción* de que las personalidades incluidas en esta propuesta gozan de gran prestigio profesional y ético, mismo que los hace acreedores del reconocimiento que entraña su designación como integrantes del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral” (numeral IV de la propuesta). Y “que atendiendo al artículo 76 del Cofipe *se ha cuidado en todo momento* que los ciudadanos propuestos colmen las exigencias y requisitos establecidos en las normas reglamentarias del texto constitucional” (numeral V).

Sin embargo, la mera declaración de parte de los grupos parlamentarios (aunque sus miembros formen mayoría al momento de votar) no suple las deficiencias del procedimiento que establece la ley. Ni tampoco los grupos parlamentarios están facultados para determinar si se cumple o no con los requisitos de elegibilidad e idoneidad para ocupar un cargo público. Al no haberse realizado el trámite que obliga a la Cámara de Diputados a verificar objetivamente el

cumplimiento de los requisitos para poder ser nombrado al cargo de consejero presidente y consejero electoral, propietario y suplente, del Instituto Federal Electoral se rompe con los principios jurídicos de certeza y objetividad. La Mesa Directiva y el Pleno de la Cámara de Diputados violaron el orden constitucional y legal al ignorar el procedimiento que se desprende de lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los artículos 74 y 76 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales –que es una norma de orden público y observancia general.

El acatamiento estricto de la ley no puede estar sujeto a la discrecionalidad de una autoridad, aun cuando ésta se encuentre respaldada por una mayoría de votos. La Cámara de Diputados emitió el 31 de octubre de 2003 un decreto de nombramiento de los integrantes del Consejo General que no fue debidamente fundado y motivado. No se observaron las formalidades del procedimiento que establece la propia ley en la materia y los ordenamientos internos del propio Congreso de la

Unión para la atención y votación de los negocios de la competencia de una de sus cámaras. Tampoco se verificaron los requisitos constitucionales y legales con los que deben cumplir todos los integrantes del máximo órgano de dirección del IFE.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha admitido que, contra la violación del *principio de legalidad* consagrado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede la acción de inconstitucionalidad (art. 105, fracc. II de la Constitución). Así lo ha expresado en la siguiente tesis:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. **ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADOS DE MODO FUNDAMENTAL CON LA LEY RECLAMADA.** Resulta procedente el estudio del concepto de invalidez invocado en una acción de inconstitucionalidad, **si en él se alega contravención al artículo 16 de la Constitución federal, en relación con otras disposiciones, sean de la**

Constitución local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados, como sucede en el caso en que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la Constitución local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que, de ser fundadas, lo invalidarían. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la carta magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de las leyes impugnadas.

(Acción de Inconstitucionalidad 1/98. Diputados integrantes de la XLVII Legislatura del Congreso de Morelos. 20 de octubre de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

(El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de enero en curso, aprobó, con el número 4/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de enero de mil novecientos noventa y nueve.

(Tesis P./J. 4/99. Novena época; Instancia: Pleno; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo IX, febrero de 1999, pág. 288.)

Una violación legal más en que incurrió la Cámara de Diputados al emitir el decreto de nombramiento de los integrantes del Consejo General del IFE fue al artículo 35, fracción II, de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que: “son prerrogativas del ciudadano poder ser votado para todos los cargos de designación popular, y **nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley**”.

Si atendemos estrictamente al procedimiento que se siguió dentro de la Cámara de Diputados (y que, como se dijo, se apartó de la norma), en ningún momento se constató dentro del mismo si los candidatos propuestos por el PAN, PRI y PVEM tenían “las calidades que establezca la ley”. La falta de certeza en la elegibilidad e idoneidad de los ciudadanos propuestos y designados por la Cámara de Diputados para integrar el Consejo General del IFE, atenta contra los principios rectores de la función estatal de organizar elecciones federales y representa una violación directa contra el procedimiento legal que establece la Constitución, el Cofipe, así como la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su Reglamento para el Gobierno Interior.

*

En suma, ha quedado establecido que: 1) No existen mecanismos jurídicos internos de la propia Cámara de Diputados, ni en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos ni en su Reglamento para el Gobierno

Interior, para revisar una decisión tomada por la Mesa Directiva o por el Pleno de la propia Cámara, y 2) Que ni la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral o el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorgan al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación facultad para conocer y resolver recurso alguno para combatir una decisión de la Cámara de Diputados relacionada con la designación de los miembros del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Para el control constitucional de las decisiones de la Cámara de Diputados –parte integrante de uno de los poderes de la Unión– tendría que haber un recurso provisto en la propia Constitución que garantizara el estricto apego a la constitucionalidad en todos los actos de dicha autoridad. El artículo 105 de la Constitución en sus fracciones I y II, donde se establecen los recursos de controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad, tiene ese propósito y, en principio –dicho en

ensayos y estudios³⁴ elaborados por los propios miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación—tiene también dicho alcance.

Sin embargo, al haber desechado los dos recursos contra la designación de los integrantes del Consejo General del IFE por parte de la Cámara de Diputados —tanto la controversia constitucional presentada por el ayuntamiento de Yautepec, Morelos, como la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Partido de la Revolución Democrática—, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó implícitamente que existe un vacío constitucional: que en el acto trascendental en la integración de un organismo autónomo constitucional como es el Instituto Federal Electoral, **no hay defensa legal** contra una posible violación de la Constitución y de las leyes secundarias.

Ninguno de los dos recursos procedió porque, de acuerdo con la interpretación de la Suprema Corte, “este alto tribunal, como órgano constitucional constituido, únicamente puede actuar dentro de los límites y en los supuestos que el texto de la norma fundamental establezca, sin que pueda ampliarlos, so pretexto de salvaguardar la Constitución federal”.³⁵ Su interpretación rigurosa y restringida de las causas de improcedencia de ambos recursos llevó a la SCJN a desecharlos, dejando a la Constitución en estado de indefensión. Como ni la fracción I (controversia constitucional), ni la fracción II (acción de inconstitucionalidad) del artículo 105 constitucional se aplican textualmente—según la interpretación de la SCJN— al caso del decreto de nombramiento de los integrantes del Consejo General del IFE por parte de la Cámara, pues dicho acto “no es una norma de carácter general” o bien, porque se trata de un acto “en materia electoral”, a ninguno de los recursos se les consideró procedentes. El fondo del asunto nunca fue, por consecuencia, analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³⁴ Véanse las obras citadas de, entre otros, el ministro presidente, Mariano Azuela Güitrón, el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo y el exministro Juventino V. Castro.

³⁵ Citado en resolución de 11 de mayo de 2004 dictada por el Pleno de la SCJN, en el Recurso de Reclamación 13/2004-PL derivado de la Controversia Constitucional 111/2003.

*Sin defensa legal / El control constitucional
y la integración del Consejo General del IFE*
fue impreso en abril de 2005 en Offset
Universal, S.A., Calle 2 núm. 113, col.
Granjas San Antonio, tel. 5581-7701, bajo
el cuidado de Josefina Fajardo Arias. El
tiraje consta de 3 000 ejemplares.