

Reflexiones desde  
la magistratura constitucional.  
El control constitucional abstracto  
de las leyes electorales en México:  
paradigmas y propuestas

*Reflections from the Constitutional Judiciary.  
Abstract Constitutional Control of electoral laws in Mexico:  
Paradigms and proposals*

Olga Sánchez Cordero de García Villegas\*

RESUMEN

Los nuevos tiempos en la democracia mexicana hacen necesario que se produzcan cambios en las estructuras de la forma de integrar los poderes públicos y en el ámbito de impartición de la justicia electoral, en ese ejercicio sería conveniente suprimir el segundo párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que impide formular una declaratoria de invalidez, fundada en un precepto constitucional que no esté expresamente señalado en el escrito por el que se ejercita la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de contenido electoral; favoreciendo con ello, no sólo la labor del juez constitucional, sino también la naturaleza de la justicia constitucional electoral abstracta y sobre todo el control integral y supremo de nuestra Constitución. Las controversias constituciona-

---

\* Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

les y las acciones de inconstitucionalidad han servido como un verdadero factor de equilibrio en el esquema democrático actual, en ese sentido, una revisión al citado precepto legal como la que en el presente artículo se propone, fortalecería el carácter supremo de la Constitución.

**PALABRAS CLAVE:** Estado constitucional de derecho, juez constitucional, acción de inconstitucionalidad, justicia constitucional electoral, suplencia de la queja.

### ABSTRACT

The new era of Mexican democracy demands changes on the structures for the composition of authorities. In the scope of electoral justice, it would be advisable to withdraw the second paragraph of article 71 of the statutory law of fractions I and II of article 105 of the Mexican Constitution, which forbids to formulate a declaration of validity based on a constitutional precept not expressly stated in the claim brief in which the action of unconstitutionality is alleged against electoral regulations. This favors the constitutional judge's work, the nature of the constitutional justice and, overall, the foremost control of our Constitution. Constitutional challenges and unconstitutionality acts have been useful as a real balance element along the current democratic scheme. In that sense, the review of such legal precept, as it is proposed in this article, would strengthen the inherent supremacy of the Constitution.

**KEYWORDS:** constitutional rule of law, constitutional judge, unconstitutionality act, constitutional electoral justice, *iura novit curia*.

## *Reflexiones preliminares*

La delicada tarea de velar por el cumplimiento y respeto de la norma fundamental, desde los poderes que integran al Estado en sus diferentes niveles de gobierno, es esencial en el Estado constitucional por la expectativa y repercusión que tiene de manera directa en la sociedad en general. Por ello, como bien lo advirtió el ilustre jurista austriaco Hans Kelsen, en su obra *La Garantía Jurisdiccional de la Constitución*, la Constitución es la base indispensable de las normas jurídicas que regulan la conducta recíproca de los miembros de la colectividad estatal, así como de aquellas que determinan los órganos necesarios para aplicarlas e imponerlas y la forma en que estos órganos habrán de proceder (Kelsen 2001, 21-2).

Atento a lo anterior, una característica del Estado constitucional de derecho es la existencia de instrumentos procesales suficientes que protejan el orden constitucional y la posibilidad de restablecerlo en caso de haber sido vulnerado; de esa forma, se sostiene que la justicia constitucional ha conducido a la transformación del ordenamiento legal, impregnándolo de principios y valores constitucionales, actuando como elemento legitimador de las democracias y, por ende, fortaleciendo el Estado de Derecho.

En esta dinámica destaca la labor de la magistratura constitucional, pues con el modelo referido, la Constitución encomienda a los jueces ejercer mecanismos de control frente a los actos y normas tanto de órganos del estado como de particulares; en este modelo, se afirma la soberanía y la supremacía de la Constitución (Vigo 2006, 9-10) y con ella la satisfacción de las necesidades sociales, jurídicas, políticas y económicas que se demandan.

De ahí la gran responsabilidad de los jueces constitucionales; pues deben mantener la homogeneidad constitucional, concebida ésta como condición de gobernanza. Para conservar la confianza en la recíproca lealtad a la Constitución de gobernantes y gobernados, a fin de garantizar que minorías y mayorías acepten las decisiones legítimas, en un sano contexto de respeto, tolerancia y solidaridad.

Aunado a lo anterior, la norma suprema despliega su fuerza, tanto horizontal como verticalmente reconociendo derechos, e imponiendo obligaciones y deberes, tanto a los entes públicos como a los particulares en sus recíprocas relaciones, que como valores supremos que emergen de las aspiraciones del Constituyente rigen para todo el sistema jurídico.

De esa forma, los estados democráticos se integran como mecanismos complejos, articulados con múltiples reglas de participación en los procesos de deliberación y toma de decisiones, en los que el poder se divide en un orden constitucional y legal con múltiples funciones y ámbitos territoriales; estableciendo con ello una variedad de medios de control, sistemas de pesos, contrapesos y limitaciones, que llevan a la conformación de distintos tipos de mayoría, a la preservación de ámbitos básicos para las minorías y a garantizar los derechos fundamentales.

En ese sentido, nuestro país se integra en una voluntad de vivir en un Estado que se funda en la soberanía nacional, la democracia, la división de poderes, el federalismo y el respeto a las garantías constitucionales. Tan es así, que a partir de la reforma constitucional de diciembre de 1994, se fortaleció el sistema jurídico mexicano al implementar un nuevo medio de control constitucional, como lo es la acción abstracta de inconstitucionalidad; y consolidar a la vez, a la controversia constitucional, concebida en el sistema jurídico mexicano desde el Constituyente de 1857.

Con ello, en el Estado mexicano se fortalece y constituye un régimen integral y vanguardista, de procesos constitucionales, entendidos como los instrumentos jurisdiccionales, de configuración constitucional y legal, que se desenvuelven en forma de actos consecutivos ante una magistratura especializada, destinados a resolver entre las partes los litigios relativos al ordenamiento constitucional, que versan principalmente sobre la tutela de los derechos y libertades fundamentales, los conflictos de competencia entre órganos constitucionales, y la constitucionalidad de normas jurídicas.

Ahora bien, es el carácter abstracto de la acción de inconstitucionalidad el definitorio de este medio de control, al surgir como un mecanismo procesal-constitucional en virtud del cual determinados sujetos, cumplien-

do los requisitos procesales en cada caso establecidos, pueden plantear directamente una demanda ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para que, previa la tramitación procesal que corresponda, ésta determine en abstracto si una norma es o no compatible con el pertinente texto constitucional de que se trate y, en el caso de no serlo, declare su inconstitucionalidad y consiguiente invalidez (Brage 2005, 2).

Con la instauración de la acción de inconstitucionalidad, se rompe el paradigma de la tradición del control constitucional de carácter concreto y se introduce un mecanismo innovador de naturaleza abstracta. Lo que significa un análisis de la norma, no materializado, de tipo ideal; característica que determina a los sujetos legitimados para acudir al Tribunal constitucional a hacer valer esta vía de regularidad de la Constitución; la materia de las normas cuya invalidez reclamarán; así como los efectos de las sentencias que recaerán en ella.

Precisamente su naturaleza abstracta nos lleva a suponer que, tanto el reclamo que se eleve por los entes legitimados al conocimiento de la SCJN, como el análisis que en su carácter de Tribunal constitucional ésta realice, serán a partir —única y exclusivamente— de la confrontación de una norma legal o de un tratado internacional, frente a la Constitución federal, sin ser un tema a debate, si el precepto se aplicó o no, y si afecta o no a un sujeto o ente determinado.

Por lo que atendiendo a dicha naturaleza, sólo determinados sujetos, con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional, podrán instar a la SCJN para que conozca de esta vía de control constitucional; esto es, se reconoce una legitimación restringida porque no corresponde a individuos particulares que acudan en defensa de intereses personales y concretos, sino a órganos del Estado que actúan con carácter objetivo en defensa de la Constitución; por eso, en la doctrina alemana se le ha denominado como “un procedimiento objetivo”.

En ese sentido, la SCJN ha establecido jurisprudencialmente que los planteamientos formulados en la acción de inconstitucionalidad, orientados a salvaguardar derechos de particulares, resultan inoperantes, pues

éstos constituyen un medio de control abstracto promovido en interés de la regularidad constitucional, y no para proteger derechos propios de quien la ejerce o de una persona determinada, ya que al ser un tipo especial de procedimiento constitucional en el que por su propia y especial naturaleza, no existe contención, las partes legitimadas para promoverla no ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma general, por lo que el estudio correspondiente parte del contraste de las normas impugnadas con la Constitución General de la República, desatendiendo las afectaciones a personas en concreto (Tesis: P./J. 32/2010).

Lo anterior quedó plasmado en la reforma del texto constitucional de 1994, al reconocerse en la fracción II, del artículo 105, una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el procurador general de la república, pudieran plantear ante la SCJN, la constitucionalidad de los actos legislativos, tal como se previó en su exposición de motivos al establecer que:

el indudable avance de México a una pluralidad creciente, precisaba otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los Congresos, haciendo de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos (CPEUM reforma 1994, artículo 105).

Ello da pauta al surgimiento de la acción de inconstitucionalidad, primordialmente como una ulterior garantía, en la que mayorías y minorías parlamentarias reconocen que la búsqueda de la razón no puede hacerse equivaler a la fuerza del número expresado en una votación del órgano legislativo que haría, en principio, legítima toda decisión mayoritaria; la que se confiere a un Órgano Jurisdiccional, por naturaleza externo, cuyo fundamento legitimador es la Carta Magna, que tutela y somete a ambas po-

siciones legislativas, y en cuanto al procurador general de la República en su carácter de representante social.

Aunque originariamente se previó un margen muy restringido de los entes legitimados para promover este medio de control (minorías parlamentarias y procurador general de la República), se amplió, por primera vez con la reforma constitucional de agosto de 1996, en la que se incorporó a los partidos políticos con registro nacional o estatal como sujetos legitimados para acudir a esta vía abstracta de control constitucional. Ello representó un avance significativo en el proceso de democratización del país, que vino acompañado con el rompimiento de una larga tradición de que el Poder Judicial de la Federación no interviniera directamente en los conflictos político-electorales; destacándose también la incorporación del Tribunal Federal Electoral (Trife) al Poder Judicial de la Federación, requiriendo una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral.

Dentro de las adecuaciones requeridas destaca la supresión de la prohibición existente hasta entonces, del escrutinio vía jurisdiccional de normas de carácter general en materia electoral, contenida hasta entonces en la fracción II del texto del artículo 105 constitucional; permitiendo así al alto Tribunal conocer, a través de la acción de inconstitucionalidad, de impugnaciones respecto de leyes electorales, haciendo imperioso, en aras de la operatividad de esta expansión, tres adecuaciones:

- I. Que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en la fracción II del artículo 105 constitucional, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales.
- II. Que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la acción de inconstitucionalidad.
- III. Que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los 90 días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad.

De tal modo, se incluyó en la fracción II del artículo 105 de la CPEUM, el inciso f, contemplando a los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral (IFE), por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro, lo cual, en su momento, constituyó una forma de legitimación sin precedentes en el derecho comparado de esta institución de protección de la regularidad del ordenamiento supremo.

Entendiéndose la materia electoral como aquella asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; asimismo identificada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos, los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales.

Con motivo de dicha reforma se estipuló en la fracción II del artículo 105 de la Constitución federal, que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la propia acción de inconstitucionalidad.

Lo anterior, llevó a que la SCJN, sostuviera el criterio de que la única autoridad competente para conocer y resolver acciones de inconstitucionalidad promovidas en contra de leyes de naturaleza electoral es la SCJN, y que por tanto, el TEPJF no puede, en ningún caso, pronunciarse acerca de la constitucionalidad de leyes electorales, por no ser impugnables ante él con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado, porque por un lado, están destinadas a regir un proceso electoral, lo que exige partir de su firmeza, ya que de otra forma se vulneraría el equilibrio del proceso electoral, pues no sería lógico que conforme a un sistema de contienda electoral entre partidos políticos, se cuestionara la constitucio-



nalidad de una norma relativa a ese proceso, con motivo de actos y resoluciones producidos en él; y por el otro, que está fuera de las facultades de ese Tribunal cotejar la norma electoral frente a la Constitución, aun con el pretexto de determinar su posible inaplicación (Tesis: P./J. 25/2002).

No obstante, con motivo de la reforma constitucional al artículo 99 de la CPEUM, publicada el 13 de noviembre de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, el criterio antes referido ha sido abandonado, pues en principio se prevé que el Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, y de manera expresa se señala que las Salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución, así como que las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esa facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio.

De lo previsto en los artículos 99 y 105, fracción II, de la Constitución, se pone de manifiesto la trascendencia y carácter distintivo de la naturaleza abstracta de las acciones de inconstitucionalidad, pues ésta es la vía, objetiva y con posibilidad de tener efectos generales, para impugnar la inconstitucionalidad de leyes electorales, y se reafirma el carácter de la SCJN como intérprete privilegiado de la Constitución; quedando reservado al TEPJF el análisis de constitucionalidad de las normas impugnadas respecto de casos concretos, con efectos únicamente inter partes, consistentes en la inaplicabilidad de la norma.

Con la inserción en nuestro sistema jurídico de la vía de control abstracto de normas a partidos políticos nacionales o estatales, se consolidó la regularidad constitucional del sistema electoral en nuestro país, y se fortaleció la democracia, permitiendo así que ni minorías parlamentarias fueran subyugadas ante las decisiones de las mayorías, que aunque formalmente seguidas en un proceso deliberativo de resultado superante, muchas veces, no garantiza que se ajusten a los principios, valores y aspiraciones constitucionales.

Por otro lado, en septiembre de 2006, nuevamente se amplía el margen de acción del medio de control, facultando a las Comisiones de Derechos Humanos, tanto nacional como estatales y del Distrito Federal, para accionar esta vía de control constitucional, en aras de asegurar la vigencia de la Carta Magna, respondiendo así a la exigencia social, de protección y de respeto a la dignidad humana.

De esa forma, las sentencias que emite la SCJN, respecto de este mecanismo de control tendrán como efecto el confirmar la validez o la inconstitucionalidad de las normas impugnadas y su consecuente expulsión del sistema jurídico; de tal forma el Tribunal constitucional actúa, en términos del propio Hans Kelsen, como legislador negativo, pues anula la norma que es contraria a los valores y principios que subyacen en la CPEUM.

Precisamente, la finalidad de preservar la coherencia del sistema a partir de la Constitución federal, como código supremo, exige del alto Tribunal, que al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y supla los conceptos de invalidez planteados en la demanda; fundando la declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

Lo anterior, excepto aquellas acciones de inconstitucionalidad en las que se exponga la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, ya que las sentencias que recaigan sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

Así, al plantearse la impugnación de una norma a través de la vía de la acción de inconstitucionalidad, el intérprete privilegiado de la Constitución, cuenta con un amplio margen de apreciación a fin de equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento; por lo que debe realizar un ejercicio integral, atendiendo a la esencia y alcance de la cuestión efectivamente planteada, y partiendo de una visión general y sistemática debe

pronunciarse sobre la compatibilidad o no de la norma cuya invalidez se reclama frente a la Constitución federal.

Este ejercicio y las consecuencias que puede tener, son sumamente delicadas, pues estamos hablando de la expulsión del sistema jurídico de una norma o una institución que fue determinada democráticamente por un órgano legislativo, por ello, la propia Constitución establece expresamente que las resoluciones de la SCJN sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se reúne esa mayoría calificada el Tribunal Constitucional desestimará la acción ejercitada.

### *Planteamiento del problema*

Partiendo de lo hasta aquí expresado, uno de los paradigmas que, en mi concepto, enmarcan la praxis actual de la justicia constitucional electoral es la interpretación del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (LRF I y II del artículo 105 de la CPEUM, artículo 71), el cual prevé que al momento de dictar sentencia de una acción de inconstitucionalidad *–in genere–* la Suprema Corte deberá:

1. Corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados.
2. Suplir los conceptos de invalidez planteados en el escrito inicial.

Lo anterior, con el efecto de fundar, en su caso, la declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

Asimismo, dicho numeral, en su segundo párrafo, prevé una excepción, consistente en que **las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.**

El paradigma que, se considera encierra este numeral se contiene en el siguiente cuestionamiento: ¿Es congruente con el sistema de control constitucional abstracto, que las sentencias en que se cuestione la validez de normas de carácter general de contenido electoral sólo puedan referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial?

Para tratar de responder el primer cuestionamiento, es necesario recordar que la naturaleza jurídica de la acción de inconstitucionalidad es abstracta, es decir, que el análisis constitucional de los ordenamientos que se somete al conocimiento del Tribunal constitucional, se realiza al margen de cualquier caso concreto o de la aplicación de la norma en particular. Asimismo, que su finalidad constitucional es el establecer la posible contradicción de una norma general con el propio texto fundamental, y finalmente, que el propio sistema que prevé el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la materia, permite una amplísima suplencia de la queja aún, respecto de leyes cuya materia, al igual que la electoral, se rige por el principio de estricto derecho.

Ahora, si la acción de inconstitucionalidad persigue como finalidad el hacer preservar el carácter supremo de la Constitución frente a la emisión legislativa de ordenamientos que pudieran contrariarla, a mi parecer, no existe razón alguna para hacer distinción sobre la materia que regule determinado ordenamiento, puesto que ello haría que dicho medio de control resultara absolutamente ineficaz. En efecto, una previsión legal como la contenida en el citado artículo 71, no puede estar por encima de la finalidad misma que persigue un medio de control de la regularidad constitucional.

Dicho marco legal fue instituido —como se señaló— con motivo de la reforma política de 1996, en la que se dotó a la Suprema Corte de la atribución de conocer de la no conformidad de leyes electorales a la Constitución; sin embargo, como se podrá apreciar de los diferentes documentos que conformaron dicho procedimiento de reformas fundamentales —iniciativa, dictámenes y exposiciones de motivos—, no se aprecia razón alguna para establecer la limitante legal que nos ocupa.

No obstante ello, pudiera considerarse que la razón de incluir el segundo párrafo del artículo 71 que se comenta, se originó más en el ámbito político que en el de la ciencia del derecho —pues de ser así, en mi concepto, dicha limitante no se encontraría regulada—, con un argumento muy simple y muy cuestionable al paso del tiempo, consistente en que al permitirse que la Corte analizara la regularidad constitucional de las leyes electorales —recordar que la reforma constitucional de 1994 que instituyó en nuestro sistema jurídico a la acción de inconstitucionalidad, prohibió expresamente el conocimiento de la materia electoral— y facultarse para la promoción de la acción de inconstitucionalidad a los partidos políticos, se propiciaría la “politización” del órgano resolutor, “identificándolo” con una tendencia política determinada.

Razonabilidad política que pierde incluso su sentido pragmático y también el político —si es que fue el que se señaló— al confrontarlo con la finalidad misma del medio de control en el que se instituyó, en la medida que, por un lado, se cuestiona la legitimidad, independencia y autonomía del máximo tribunal de justicia de México, como garante del ordenamiento supremo que la propia Constitución le confiere y, por otro, con la multicitada finalidad de la acción de inconstitucionalidad.

Estos aspectos han tratado de ser superados vía interpretación jurisprudencial por parte de nuestra Suprema Corte a efecto de evitar, en la medida de lo posible, la permanencia de ordenamientos que sean contrarios al orden supremo, bajo el abrigo de la figura de suplencia de la queja —figura distinta a la que nos ocupa—, opción que ha resultado eficaz, pero limitada, debido a la prohibición legal que se comenta.

El camino para esto no ha sido del todo sencillo, puesto que ha requerido de ejercicios interpretativos complejos que han sido duramente criticados por el foro jurídico, pero que encuentran justificación en el resultado que de ellos se obtiene. Este andar interpretativo tuvo su primer pronunciamiento por parte de la Corte al emitir la resolución correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y

16/2004, en las que se impugnó la legislación electoral del estado de Quintana Roo, en donde, con una interpretación literal del texto del artículo 71 de la ley de la materia, se señaló que debido a un “principio de congruencia” con dicho texto legal y a la naturaleza de “estricto derecho” de la materia electoral, las sentencias, en dicho medio de control, no podían suplir la deficiencia de la queja y mucho menos podían declarar la invalidez de normas con base en la violación a preceptos constitucionales que no hayan sido expresamente señalados como violados en la instancia inicial (Tesis: P./J. 57/2004).

Una modulación al anterior criterio se propició al resolver la acción de inconstitucionalidad 30/2005, en la que se combatió la legislación electoral del estado de Colima, que si bien no resulta obligatoria por no contar con una votación calificada para ello, constituye un referente digno de tomar en cuenta al tema que nos ocupa, puesto que en dicho precedente, al referirse a la interpretación del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la materia, se señaló literalmente, lo siguiente:

Primeramente conviene advertir que en el párrafo inicial de esta disposición se consigna la suplencia del error, consistente en el deber de corregir las imperfecciones que se adviertan en la norma de derecho que se estime violada, lo cual conducirá a examinar en su conjunto el problema planteado y atender a lo que se quiso demostrar como infractor de la Constitución Federal, y no sólo a lo que formalmente se dijo. La segunda previsión consiste en lo que estrictamente es la suplencia de la deficiencia de los conceptos de invalidez, la cual compromete a este Máximo Tribunal a subsanar cualquier omisión en que haya incurrido el promovente en sus planteamientos jurídicos, a condición únicamente de que exista la mínima causa de pedir que permita desarrollar la expresión faltante para demostrar una contravención a la Constitución Federal. **Finalmente, la última parte de este primer párrafo faculta a este Alto Tribunal para**

**fundar su declaración de inconstitucionalidad en cualquier precepto de la Norma Fundamental, aunque no haya sido señalado en el escrito inicial, lo cual hace de la figura jurídica de la suplencia de los conceptos de invalidez una forma superlativa de tutela de la regularidad constitucional, bajo el control abstracto que encierran las acciones de inconstitucionalidad en general.** Ahora bien, tratándose de la materia electoral el segundo párrafo de la misma disposición no deja sin efectos todo lo dicho en la primera proposición, **sino únicamente lo relativo a la libertad de examinar el tema planteado en función de cualquier precepto constitucional que este Alto Tribunal considere como violado, pues la letra de la norma no deja margen de duda acerca de lo que prohíbe,** y que únicamente se circunscribe a inhibir al tribunal para resolver sobre una infracción a la Constitución que ni siquiera fue advertida por el promovente en su promoción original. Es decir, tratándose de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral no hay posibilidad de desviarse de la ruta y objetivo propuesto en los conceptos de invalidez, de manera que la sentencia que se emita debe ser una respuesta rigurosamente coincidente con la norma constitucional señalada como violada en el escrito inicial, **pero esto tampoco implica –y esta es la novedad que aprecia este Tribunal Pleno- que en el desarrollo de esa contestación no exista la posibilidad de suplir la deficiencia de los conceptos de invalidez dentro de ese marco trazado por la ley,** que si bien no puede desbordarse so pena de romper el principio de congruencia a que alude el segundo párrafo del artículo 71 citado, **sí es factible y obligatorio desarrollar e integrar los argumentos que, en su caso, se encuentren como incompletos o faltantes, para poder construir la declaratoria de inconstitucionalidad, con el único requisito de que exista un principio general de defensa en los conceptos de invalidez,** pues si éstos no se exponen, tampoco al tribunal le es dable suplir al-

go inexistente, y menos aún introducir el estudio de violaciones a la Constitución que sean inéditas para el promovente, cuando se trate de la materia electoral. Este nuevo enfoque del artículo 71, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, resulta aplicable por igual a todos los sujetos legitimados por este precepto de la Constitución Federal para promover acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, sea que se trate de los partidos políticos o de los porcentajes parlamentarios autorizados para ese propósito, y aun cuando sea el Procurador General de la República quien comparezca en esta vía, pues la repetida norma no hace salvedad alguna y, por ende, obliga en todos los casos a esta Suprema Corte de Justicia para que, de estimarlo procedente, conceda el beneficio de la suplencia de la deficiencia de los conceptos de invalidez a cualquiera de dichas personas y autoridades. **Finalmente, el rigor exigido por el principio de congruencia para analizar sólo el problema planteado en función del precepto constitucional que se estime violado, tampoco debe llegar al punto de una especificidad tal que haga nugatorio el sistema de suplencia del error, pues bastará con que el promovente exponga cuál es el número de la disposición constitucional que a su juicio resulta vulnerado y, en su caso, las referencias necesarias para que este Alto Tribunal ubique cuál es el párrafo o fracción que aduce como infringido, para que se satisfaga la exigencia legal relativa que permita resolver con toda precisión solamente sobre ese aspecto.** (Tesis: P.XXXV/2006)<sup>†</sup>

Derivado de esta misma acción de inconstitucionalidad es que el Pleno de la Corte comienza a romper uno de los paradigmas que encierran a la materia electoral, que es el de considerarla como de “estricto derecho” para efectos del control abstracto de las leyes que la rigen, al establecer que

---

<sup>†</sup> Énfasis añadido.



la suplencia de los conceptos de invalidez deficientes sí opera tratándose de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral. Esta nueva apreciación descansa en el sistema integral de suplencia que procura el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues lo único que establece en su segundo párrafo es que las sentencias que se dicten sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial, lo que significa que el Órgano Jurisdiccional no podrá examinar otra disposición constitucional diversa a la que en la línea argumentativa de los conceptos de invalidez se aduzca como violada, **sin que esta limitante en modo alguno conduzca a proscribir la suplencia de la queja deficiente en materia electoral, y mucho menos a verificar el examen de la constitucionalidad de ese tipo de leyes bajo el principio de estricto derecho, dado que esta taxativa no aparece expresamente en la citada Ley Reglamentaria, como correspondería a toda norma restrictiva, sino que solamente se advierte una forma atemperada del ejercicio de la facultad que permite a la Suprema Corte adoptar su función de garante de la regularidad constitucional de las leyes electorales, sin limitarse exclusivamente al examen de los conceptos de invalidez expresados, ya que podrá colmar las omisiones detectadas en ellos hasta el grado de encontrar su racional explicación y los motivos que los hagan atendibles y fundados, siempre que no comprenda violaciones a preceptos de la Constitución Federal** imprevistas por el propio promovente de la acción de inconstitucionalidad (Tesis: P. XXXIV/2006).

Como se puede apreciar, la Corte da pie a que —vía la figura de la suplencia de la queja— se atempere la prohibición legal de no poder fundar una declaratoria de invalidez en un precepto constitucional que no fue expresamente señalado en la instancia inicial, con la finalidad de hacer prevalecer el carácter supremo de la Constitución federal en el régimen interno mexicano, lo cual, vino a ser corroborado, posteriormente, por un criterio

unánime y, por ende obligatorio, que reiteró el arriba señalado (Tesis: P./J. 97/2009).

### *Propuestas de solución*

Invariablemente, la solución más adecuada y expedita al planteamiento que este documento propone, cae en el ámbito legislativo, a través de la supresión del segundo párrafo del mencionado artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM, para que dicho precepto legal contenga únicamente una previsión de carácter general acorde con la naturaleza jurídica de la acción de inconstitucionalidad.

Sin embargo, esta propuesta concreta solamente se encuentra bajo la potestad de los integrantes del Poder Legislativo federal, del titular del Ejecutivo federal, o bien de las legislaturas locales, de conformidad con el artículo 71 de la Constitución federal, no obstante, en lo que ello puede ocurrir, la Suprema Corte en su función de Tribunal constitucional puede, vía interpretación de la propia Ley Reglamentaria de la materia y de la Constitución federal, emitir criterios que, en la medida de lo posible, coadyuven a no dejar incólumes violaciones que, en su caso, puedan resultar flagrantes del orden constitucional por omisiones involuntarias —e incluso voluntarias—, siempre que exista una causa de pedir de los promoventes de las acciones de inconstitucionalidad, de preceptos constitucionales no invocados en su escrito inicial.

En efecto, como se dejó expuesto, la labor de un juez constitucional consiste preponderantemente en lograr el respeto del orden constitucional, a través de la emisión de sus resoluciones, teniendo como límite el propio ordenamiento supremo y las finalidades que éste contenga.

Los nuevos tiempos de la democracia mexicana no sólo merecen cambios en las estructuras de la forma de integrar a los poderes públicos, sino también en el ámbito de la impartición de la justicia electoral tanto concreta como abstracta. En este campo, hay que reconocer la labor del Constitu-

yente permanente que dio origen a las reformas de 1994 y 1996, que se han mencionado en este documento, e incluso a las de 2007; sin embargo, es tiempo de una nueva visión en la que se tomen en cuenta los avances que la justicia constitucional electoral abstracta ha tenido en los últimos 15 años, que no sólo se circunscriben a la emisión de criterios que pudieran considerarse relevantes o no, sino también a la confiabilidad que éstos han tenido para con la sociedad a la que finalmente se deben, en tanto que su dimensión se ubica en el beneficio de la colectividad, quien a la vez se convierte en un ente participativo en el escrutinio de la actividad política del país y especialmente de la función jurisdiccional de la Corte.

Por ello, una revisión integral a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM resultaría adecuada en estos tiempos, en los que el auge de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad han servido como un verdadero factor de equilibrio en el esquema democrático de nuestro México contemporáneo, sobre todo, cuando a través de estos mecanismos, en específico en la acción de inconstitucionalidad electoral, se ventilan aspectos que tienen que ver con la integración de los poderes públicos. Dicha revisión serviría, además, para reforzar el carácter supremo de la Constitución, traducándose en un elemento estabilizador de un sistema integral de la justicia constitucional abstracta.

### *Fuentes consultadas*

- Acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumulados 151/2004 y 16/2004. Promoventes: Partidos Políticos Convergencia, Acción Nacional y de la Revolución Democrática. Novena Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta tomo XX, septiembre de 2004, p. 438.
- Acción de inconstitucionalidad 30/2005. Promovente: Partido de la Revolución Democrática. Disponible en: <http://148.235.70.104/periodico/per/28042007/supo3/37042801.pdf>
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2010. México: Ediciones Fiscales ISEF.
- Brage Camazano, Joaquín. 2005. *La Acción Abstracta de Inconstitucionalidad*. Serie Doctrina Jurídica núm. 248. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Kelsen, Hans. 2001. *La Garantía Jurisdiccional de la Constitución (La Justicia Constitucional)*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- LRF I y II del artículo 105 de la CPEUM. Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2010. México: Ediciones Fiscales ISEF.
- Tesis: P./J. 32/2010 ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ ORIENTADOS A SALVAGUARDAR DERECHOS DE PARTICULARES. Novena Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta tomo XXI, marzo de 2010, p. 2501.
- Tesis: P./J. 25/2002 LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. Novena Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta tomo XV, junio de 2002, p. 81.
- Tesis: P./J. 57/2004. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ IMPE-

DIDA PARA SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ Y PARA FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). Novena Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta tomo XX, septiembre de 2004, p. 437.

Tesis: P. XXXIV/2006. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, PERO NO PUEDE FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL). Novena Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta tomo XXIII, abril de 2006, p. 539.

Tesis: P./J. 97/2009. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, PERO NO PUEDE FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL). Novena Época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta tomo XXX, julio de 2009, p. 1053.

Vigo, Rodolfo Luis. 2006. *De la Ley al Derecho*. 2ª ed. México: Editorial Porrúa.

