Biblioteca de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Catalogación

PO
FO
FOLLETO
No.3761

Requisitos constitucionales para volver a ocupar el cargo de gobernador de un Estado / Suprema Corte de Justicia de la Nación. - - México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2006.
97 p. - - (Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ; 15)

ISBN 970-712-657-4

1. Derecho electoral – México – Legislación 2. Gobernadores – No reelección – México – Aspectos Jurídicos 3. Acción de inconstitucionalidad – México – Jurisprudencia I. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México II. t. III. ser.

Primera edición: octubre de 2006
D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Av. José María Pino Suárez, Núm. 2
C.P. 06065, México D.F.

Impreso en México
Printed in Mexico

La investigación, redacción y edición de esta obra estuvieron a cargo de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA VOLVER A OCUPAR EL CARGO DE GOBERNADOR DE UN ESTADO

SERIE
DECISIONES RELEVANTES
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

MÉXICO 2006

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Mariano Azuela Güitrón
Presidente

Primera Sala
Ministro José Ramón Cossío Díaz
Presidente
Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo
Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas
Ministro Juan N. Silva Meza
Ministro Sergio A. Valls Hernández

Segunda Sala
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Presidenta
Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano
Ministro Juan Díaz Romero
Ministro Genaro David Góngora Pimentel
Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Comité de Publicaciones y Promoción Educativa

Ministro Mariano Azuela Güitrón

Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos

Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas

Comité Editorial

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Secretario Ejecutivo Jurídico Administrativo

Mtra. Cielito Bolívar Galindo
Directora General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis

Lic. Laura Verónica Camacho Squivias
Directora General de Difusión

Mtro. César de Jesús Molina Suárez
Director General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos

Dr. Salvador Cárdenas Gutiérrez
Director de Análisis e Investigación Histórico Documental

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Diego Valadés Ríos
Director

Dr. José María Serna de la Garza
Secretario Académico

C.P. María Luisa Mendoza Tello
Secretaria Administrativa

Dr. José Antonio Caballero Juárez
Investigador

PRESENTACIÓN

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máxima instancia jurisdiccional, último intérprete de la Constitución de la República, ha desempeñado un papel de suma importancia resolviendo los asuntos sometidos a su consideración, con las consecuentes repercusiones jurídicas, sociales, económicas y políticas. Sus resoluciones no sólo tienen efectos sobre las partes que intervienen en los asuntos de su conocimiento, sino además son de especial interés para la sociedad por la relevancia jurídica de estos fallos y los criterios que en ellos se sustentan.

Sin embargo, estas resoluciones no siempre son conocidas, ni los criterios que en ellas se sustentan son bien comprendidos. Esto se debe en parte al discurso altamente técnico en que las ejecutorias son formuladas y que su difusión se realiza a través de obras sumamente especializadas. Por ello, este Alto Tribunal ha decidido que los criterios más relevantes

sean difundidos a través de publicaciones redactadas en forma simple y llana.

Es así como se presenta la serie *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, integrada por diversos folletos sobre temas varios, abordados en las ejecutorias pronunciadas por este Máximo Tribunal, de interés para el público en general.

En el marco del Convenio de Colaboración General que tiene celebrado la Suprema Corte con la Universidad Nacional Autónoma de México para la organización y desarrollo de actividades conjuntas de investigación, acciones científicas y culturales de interés para las partes y del Convenio Específico de Colaboración para el Intercambio de Publicaciones suscrito por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, este último participará en la elaboración de estos folletos con los comentarios de sus investigadores.

Con esta serie de publicaciones, esperamos cumplir con el objetivo de que el público no especializado conozca el trabajo de este Máximo Tribunal.

Comité de Publicaciones y Promoción Educativa
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ministro Mariano Azuela Güitrón
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas

INTRODUCCIÓN

Mediante las reformas constitucionales de 1994 se consolidó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional, constituyéndose como el único órgano competente para pronunciarse sobre la conformidad de las leyes con la Norma Suprema.

Sin embargo, no es sino hasta las reformas a la Carta Magna de 22 de agosto de 1996 cuando se someten al control constitucional las normas en materia electoral, a través de la acción de inconstitucionalidad, como la única vía para impugnarlas.

En este folleto se analiza la acción de inconstitucionalidad 33/2002, presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por diversos diputados integrantes de la LIX Legislatura Estatal, en contra de la reforma al Código Electoral del

Estado de Veracruz, emitida mediante el Decreto 301 publicado en la *Gaceta Oficial* de dicha entidad, el 14 de octubre de 2002.

En esta ocasión, los promoventes hicieron valer conceptos de invalidez que se referían tanto a irregularidades en el procedimiento legislativo que generó la reforma impugnada, como por considerar que la misma violaba y contravenía diversos artículos de la Constitución Federal, entre ellos el artículo 116, fracción I, que establece los supuestos en que se puede volver a ocupar el cargo de gobernador de un Estado. Al resolver este asunto, el Pleno del Alto Tribunal, y dadas las características propias de este medio de control constitucional, realizó un control abstracto de las normas impugnadas con la finalidad de salvaguardar la supremacía constitucional.

Por la naturaleza jurídica del tema tratado, y con el fin de ilustrar al lector, se incorpora a este folleto un breve análisis sobre las acciones de inconstitucionalidad y el control abstracto de la constitucionalidad de leyes que realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

I. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Entre los diversos medios de control constitucional existentes en México: el juicio de amparo, el de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la controversia constitucional, la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia, el procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos y, en especial, la acción de inconstitucionalidad vigente a partir de 1995, le otorgó al Poder Judicial de la Federación, específicamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la competencia que reforzó su carácter de Tribunal Constitucional.

1. MARCO NORMATIVO

La acción de inconstitucionalidad se incorporó a nuestra Norma Fundamental mediante reforma a su artículo 105, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de

1994, y como una similitud al sistema europeo de control concentrado de la constitucionalidad, cuya instauración se debe históricamente a la necesidad de que la minoría parlamentaria cuente con un medio de oposición a las decisiones de la mayoría.[1]

En la exposición de motivos de dicha reforma se expresó la posibilidad de que un porcentaje de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las Legislaturas Locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o, en su caso, el procurador general de la República, plantearan ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la inconstitucionalidad de leyes, cuya declaración anulatoria tendría efectos generales.[2]

Posteriormente, el 22 de agosto de 1996, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* modificaciones al artículo 105 constitucional, como parte de una reforma integral en materia electoral, a efecto de precisar tres aspectos fundamentales:

a) Los partidos políticos están legitimados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para impugnar leyes, pero solamente aquellas que tengan carácter electoral;

b) La única vía para plantear la no conformidad de las leyes con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, consignada en dicho artículo, y

[1] *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2002, p. 13.

[2] CASTRO Y CASTRO, Juventino Víctor, *Biblioteca de Amparo y Derecho Constitucional*, México, Oxford, 2002, p. 23.

c) Las leyes electorales no son 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 cuando se impugne su inconstitucionalidad, la Suprema Corte pueda resolver lo conducente, y en su caso, el órgano legislativo que corresponda corrija la anomalía de que se trate, antes de que inicien formalmente dichos procesos.

Esta reforma electoral incorpora al Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, y lo faculta para que realice la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales, y dé una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial.

La acción de inconstitucionalidad se rige por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en forma supletoria por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

2. PROCEDENCIA

A través de este medio de control constitucional se argumenta una contradicción entre normas generales (leyes o tratados internacionales)[3] y la Constitución Federal (ya sea en su parte dogmática u orgánica).[4] Esto bajo la premisa de que el carácter general de una norma no está determinado por su denominación sino por su contenido material.

[3] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, p. 257, tesis P./J. 22/99; IUS: 194283.

[4] CASTRO Y CASTRO, Juventino Víctor, *El artículo 105 constitucional,* 3a. ed., México, Porrúa, 2000, p. 123.

Cabe hacer mención de que esta acción sólo puede interponerse cuando la norma ha sido promulgada y publicada.[5] En materia electoral no sólo pueden impugnarse las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales, sino aquellas que de forma directa o indirecta están vinculadas o influyan en dichos procesos.[6]

3. SUJETOS LEGITIMADOS

La acción de inconstitucionalidad puede ser promovida por el procurador general de la República (contra leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por México); los partidos políticos debidamente registrados ante el Instituto Federal Electoral (IFE), u órgano estatal electoral por lo que respecta a leyes electorales federales o locales, respectivamente,[7] el 33%, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo (en el caso de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal, expedidas por la misma Cámara, y en el caso del Senado por las ya mencionadas normas, además de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano); en el caso de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como de las Legislaturas Estatales, contra leyes expedidas por la propia Asamblea u órgano legislativo, respectivamente, se eleva una solicitud para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma.

---

[5] *Semanario..., op. cit.,* Tomo IX, febrero de 1999, p. 287, tesis P./J. 2/99; IUS: 194619.
[6] *Ibid.,* abril de 1999, p. 255, tesis P./J. 25/99; IUS: 194155.
[7] *Semanario..., op. cit.,* Tomo XII, agosto de 2000, p. 484, tesis P./J. 67/2000; IUS: 191385.

4. IMPROCEDENCIA

La referida acción es improcedente contra las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; contra leyes o tratados internacionales cuya validez esté *subjúdice* en otra acción de inconstitucionalidad, siempre y cuando sean las mismas partes, normas generales y conceptos de invalidez, en caso de que ya haya sido sometida su validez en alguna otra acción y sea cosa juzgada; cuando hayan cesado los efectos de la norma general; si su promoción es extemporánea, esto es, después de 30 días naturales al de su publicación (en materia electoral todos los días son hábiles);[8] cuando se trata de actos negativos de los Congresos de los Estados, si la norma ha sido reformada o sustituida por otra, así como contra actos de las autoridades electorales con base en una ley determinada.[9]

5. PROCESO

Presentada y admitida la demanda con los requisitos establecidos en el artículo 61 de la ley de la materia (su admisión no suspende los efectos de la norma cuestionada) el Ministro Instructor da vista a los órganos legislativos que emitieron la norma y al órgano ejecutivo que la hubiere promulgado para que dentro del término de 15 días (en materia electoral son 6 días) rindan los informes que contengan los argumentos para sostener la validez de la norma impugnada o la improcedencia de la acción (en el caso del Congreso de la Unión, cada Cámara lo rinde por separado). Asimismo, se da vista

[8] *Ibid.,* p. 483, tesis P./J. 66/2000; IUS: 191386.
[9] *Semanario..., op. cit.,* Tomo XI, junio de 2000, p. 339, tesis P./J. 65/2000; IUS: 191669.

al procurador general de la República para que antes de la citación a sentencia formule el pedimento respectivo; después de presentados los informes o agotado el plazo para ello, el Ministro Instructor pone los autos a la vista de las partes para que dentro del plazo de 5 días formulen alegatos (en leyes electorales son 2 días, además de que el referido Ministro puede, hasta antes del dictado de la sentencia, pedir opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sin que la Suprema Corte deba pronunciarse al respecto),[10] con el objeto de allegarse de elementos para esclarecer el alcance y comprensión de los conceptos o instituciones que pertenecen al ámbito particular del derecho electoral; acto continuo, se somete al Pleno del más Alto Tribunal el proyecto de resolución (en materia electoral dentro de los 5 días posteriores al agotamiento del procedimiento y la sentencia deberá dictarse dentro de otros 5 días).

6. LA SENTENCIA Y SUS EFECTOS

Las sentencias de la Suprema Corte podrán declarar la invalidez de la norma impugnada sólo si son aprobadas por una mayoría de por lo menos ocho Ministros, en caso contrario se desestimará la acción intentada y se archivará el asunto. Las sentencias que cumplan con el requisito anterior tienen el carácter de jurisprudencia y son obligatorias para las Salas de la Corte, los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares, Agrarios y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, administrativos y del trabajo, sean federales o locales.

[10] *Semanario..., op. cit.*, Tomo XV, febrero de 2002, p. 555, tesis P./J. 3/2002; IUS: 187878.

Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará se notifique ésta a las partes y se publique en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* con los respectivos votos que en su caso se formulen, y si la resolución es en el sentido de invalidar la norma, se difundirá también a través del *Diario Oficial de la Federación* y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

7. RECURSOS

Los recursos contemplados en la ley reglamentaria de la materia son el de reclamación y el de queja; el primero procede contra los autos dictados por el Ministro Instructor, donde decrete la improcedencia o el sobreseimiento de la acción dentro de un plazo de 5 días hábiles (en materia electoral son 3 días y se resuelve dentro de otros 3); el segundo procede contra la parte demandada por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia (el plazo para interponerlo es de un año a partir de la notificación de la sentencia) y lo puede promover la parte actora, la parte interesada en el cumplimiento de la sentencia o la entidad o poder afectado por la ejecución; admitido el recurso de queja, se requiere a la autoridad para que dentro de los 15 días siguientes deje sin efectos la norma general declarada inválida; el requerido deberá rendir un informe y puede ofrecer pruebas, y si se demuestra que no ha cumplido se podrá imponer una multa.

II. EL CONTROL ABSTRACTO DE LA CONSTITUCIONALIDAD

La acción de inconstitucionalidad es un tipo especial de procedimiento constitucional en el que, por su naturaleza, no existe un litigio entre las partes por ser un medio de control abstracto de la Constitución Federal, y éstas, al promoverla, de acuerdo con el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no lo hacen para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pueda causar una norma general, sino por la facultad que el legislador les otorgó para denunciar la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, a efecto de que el Máximo Tribunal pudiera someter a revisión cualquier norma en atención al principio de supremacía constitucional, en virtud del cual todo acto de autoridad, incluyendo el legislativo, debe adecuarse a los lineamientos fundamentales dados por la Carta Magna.[11]

[11] *Semanario..., op. cit.*, Tomo X, noviembre de 1999, p. 791, tesis P./J. 129/99; IUS: 192841.

Los antecedentes legislativos que destacan del artículo 105 de la Constitución Federal, en lo referente a la acción de inconstitucionalidad, son los siguientes:

En la iniciativa que motivó la reforma al artículo 105 de la Constitución Federal, publicada el 31 de diciembre de 1994, en lo tocante a la acción de inconstitucionalidad, se destaca:

> Lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias constitucionales, en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas, las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional.[12]

Por tanto, al ser la acción de inconstitucionalidad un medio impugnativo que se promueve en interés de garantizar el respeto a la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental y no para salvaguardar derechos propios de quien la ejerce, resulta evidente que para su procedencia basta con que se ejerza por parte legitimada sin necesidad de que acredite su interés jurídico ni que la ley reclamada afecte derechos; por tanto, el hecho de que se afecte o no la esfera jurídica de la parte promovente, en modo alguno puede acarrear la improcedencia ya que el análisis que se realiza es sobre la norma misma.[13]

---

[12] Véase la ejecutoria dictada en la acción de inconstitucionalidad 7/2003, publicada en el *Semanario..., op. cit.,* Tomo XVIII, marzo de 2003, p. 961; IUS: 17509.

[13] Véase la ejecutoria dictada en la acción de inconstitucionalidad 41/2000 y sus acumuladas 2/2001, 5/2001 y 6/2001, publicada en el *Semanario..., op. cit.,* Tomo XIII, abril de 2001, p. 753; IUS: 7097.

Una de las diferencias de la acción de inconstitucionalidad respecto de los otros medios de control constitucional, es que se ejerce, fundamentalmente, en interés de la constitucionalidad, esto es, para salvaguardar el principio de supremacía constitucional, en virtud del cual toda norma debe ajustarse a los lineamientos establecidos en la Ley Suprema. Derivado de lo anterior, toda norma general que se considere contraria a la Carta Magna puede ser impugnada por las partes legitimadas para ello a través de esta acción.[14]

La constitucionalidad de una ley puede ser cuestionada tanto desde el punto de vista material como del formal; esto es, la inconstitucionalidad de una ley puede derivar, por un lado, de que su contenido en general o el de alguno de sus preceptos en particular, contravenga lo establecido por la Constitución General de la República y, por otro, de la incompetencia del órgano que la expide o de algún vicio en el proceso legislativo que le dio origen. En el primer caso se estará ante una inconstitucionalidad material, y en el segundo ante una inconstitucionalidad formal.

La inconstitucionalidad material de una ley implica una violación directa a la Constitución, mientras que la inconstitucionalidad formal, si bien también puede constituir una violación directa, por regla general implica una violación indirecta pero no por ello menos trascendente.

La finalidad de las acciones de inconstitucionalidad fue la de establecer un mecanismo que permitiera someter al

[14] Véase la ejecutoria dictada en la acción de inconstitucionalidad 26/2004 y sus acumuladas 27/2004 y 28/2004, publicada en el *Semanario..., op. cit.*, Tomo XXI, febrero de 2005, p. 1103; IUS: 18656.

análisis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de modo integral, la constitucionalidad de las leyes pero que, a diferencia de lo que ocurre en el juicio de amparo, la sentencia que al efecto se dictara tuviera efectos generales.[15]

Al disponer la fracción II del artículo 105 de la Ley Suprema, que esa acción tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, es por lo que a través de este procedimiento puede plantearse tanto la inconstitucionalidad material como la formal de una ley.

Asimismo, la inconstitucionalidad de una ley surge de su contradicción con los preceptos de la Constitución, no de su oposición con ordenamientos secundarios de igual o mayor jerarquía normativa o de la contradicción entre disposiciones de la propia norma.[16]

Por otro lado, la Constitución Federal se subdivide en dos apartados fundamentales: dogmático y orgánico, y existen procedimientos constitucionales que salvaguardan cada uno, como lo es el juicio de amparo respecto de su parte dogmática y la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad que protegen tanto la parte orgánica como la dogmática. Por ello, la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto de la Constitución a través del cual se hace una denuncia de inconstitucionalidad respecto de normas o leyes generales que sean contrarias a la Carta

[15] Véase la ejecutoria dictada en la acción de inconstitucionalidad 12/2002, publicada en el *Semanario..., op. cit.*, Tomo XVII, enero de 2003, p. 1147; IUS: 17392.
[16] *Ibid.*, Tomo XI, marzo de 2000, p. 38, tesis P./J. 25/2000; IUS: 192289.

Magna, sin más limitación que la disposición u ordenamiento de que se trate contravenga la Constitución Federal.

Por tanto, la parte legitimada para ejercer la acción de inconstitucionalidad puede plantear la contradicción de las normas combatidas con la Constitución Federal, ya sea en relación con su parte dogmática u orgánica, pues no existe disposición alguna que establezca una limitación al respecto y tampoco se desprende de los antecedentes legislativos de las reformas constitucionales de 1994 y 1996, al artículo 105 de la Ley Suprema.[17]

Por último cabe hacer mención que el control abstracto de la constitucionalidad incluye el estudio, incluso de oficio, de las violaciones al proceso legislativo para alcanzar una máxima tutela y se privilegia el estudio minucioso y detallado del contenido de la norma, esto es, la conformidad o no con la Constitución Federal.[18]

[17] *Semanario..., op. cit.*, Tomo XII, agosto de 2000, p. 484, tesis 73/2000; IUS: 191379.
[18] Véase la ejecutoria dictada en la acción de inconstitucionalidad 25/2002, publicada en el *Semanario..., op. cit.*, Tomo XX, diciembre de 2004, p. 955; IUS: 18509.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2002

1. ANTECEDENTES

El 20 de marzo de 1997 se publicó en la *Gaceta Oficial* del Estado de Veracruz la Ley 59 que reformó y adicionó diversas disposiciones de la Constitución Política de dicha entidad federativa, refiriéndose casi todas las modificaciones a asuntos electorales, tales como la división en 24 distritos para las elecciones de diputados locales uninominales, el número de diputados locales plurinominales, el financiamiento a los partidos políticos, la creación de la Comisión Estatal Electoral y las elecciones de los Ayuntamientos.

El texto de la reforma incluyó cuatro artículos transitorios que disponían, entre otras cosas, que los diputados locales que llegaran a integrar la LVIII Legislatura, se elegirían en la misma fecha en que fuera la elección del próximo gobernador, o sea el 2 de agosto de 1998 y, en tal virtud, su duración sería de 2 años y 2 meses. Por otro lado, los diputados locales que formaran la LIX Legislatura del Estado y los Ayuntamientos,

cuyo periodo iniciara el 1o. de enero de 2001, serían electos el 3 de septiembre de 2000 y durarían en su encargo, por única vez, 4 años, y que el 5 de septiembre de 2004 se celebrarían los comicios para elegir gobernador, diputados locales y Ayuntamientos.

2. NORMA RECLAMADA COMO INVÁLIDA

El 14 de octubre de 2002 fue aprobado por la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, y promulgado por su gobernador, el Decreto Número 301 por el que se reformaron diversos artículos del Código Electoral de esa entidad federativa.

La publicación de este decreto originó que un grupo de diputados integrantes de esa misma legislatura, así como el presidente del Comité Ejecutivo del Partido Político Nacional Convergencia, promovieran ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acción de inconstitucionalidad para solicitar su invalidez, al considerar que los artículos reformados van, por un lado, en contra de lo establecido en la Constitución Local, al dejar insubsistente su reforma de 20 de marzo de 1997, principalmente lo que establece la fracción IV del artículo tercero transitorio y, además, al contravenir el artículo 116 de nuestra Máxima Norma, al imponer mayores limitaciones que las establecidas en esta Constitución Federal para volver a ocupar el cargo de gobernador.

Asimismo, los inconformes consideraron que se inobservaron los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental al existir violaciones evidentes en el procedimiento legislativo que derivó en la reforma emitida mediante el impugnado Decreto 301.

3. PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Por proveído del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 18 de noviembre de 2002, que ordenó formar y registrar las acciones de inconstitucionalidad 33/2002 y 34/2002 presentadas por el Congreso Local y por el Partido Político Nacional Convergencia, se acumuló el expediente 34/2002 al 33/2002, en virtud de que en ambas existían coincidencias del decreto impugnado.

Admitidas las demandas por el Ministro Instructor, se ordenó dar vista al Congreso del Estado de Veracruz y al gobernador estatal, en sus calidades de emisor y promulgador de la norma impugnada, respectivamente, para que rindieran sus informes; asimismo, al procurador general de la República para que formulara su pedimento y se solicitó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que expresara su opinión respecto de este asunto. La vista y solicitudes fueron desahogadas en tiempo y forma.

En virtud de que el señor Ministro Instructor Mariano Azuela Güitrón fue designado Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se returnó el expediente al señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel designado como instructor en este asunto.

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se declaró competente para resolver las acciones interpuestas, toda vez que planteaban la posible contradicción entre una norma de carácter electoral y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consideró oportuna la presentación de las demandas.

Por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad 33/2002, analizó la legitimación de los diputados promoventes a la luz de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Carta Magna y 62 de la ley reglamentaria de la materia, ya que en los casos en que la acción de inconstitucionalidad se ejerza por integrantes de algún órgano legislativo estatal, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, la demanda correspondiente deberá satisfacer los siguientes requisitos:

a) Que los promoventes sean integrantes del órgano legislativo estatal y que representen, cuando menos, el 33% de quienes lo conforman, y

b) Que la acción de inconstitucionalidad se plantee en contra de leyes expedidas por el órgano legislativo del que sean integrantes los promoventes.

Con la copia certificada del acta de instalación de la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz-Llave, se constató que los firmantes de la acción de inconstitucionalidad forman parte de la misma, y contrastándose el número total de diputados, que en esa legislatura fueron 45, los 16 firmantes equivalen al 35% de los integrantes de dicho órgano legislativo, sobrepasando el porcentaje mínimo requerido para interponer dicho medio de control constitucional.

Respecto de la legitimación del Partido Político Nacional Convergencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación constató el cumplimiento de los siguientes elementos:

a) Que el partido político contara con registro definitivo ante la autoridad electoral correspondiente.

b) Que la demanda se promoviera por conducto de su dirigencia (nacional o local según sea el caso).

c) Que quien suscribiera a nombre y en representación del partido político contara con facultades para ello.

El Alto Tribunal consideró que la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Convergencia cumplía con dichos requisitos de procedibilidad, ya que se trataba de un partido político nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, según copia certificada expedida por el secretario ejecutivo de ese Instituto, además que quien suscribió la demanda era, en ese momento, el presidente de su Comité Ejecutivo Nacional y contaba con facultades para representar legalmente tanto a ese comité como al partido referido, en términos del estatuto que lo regía.

4. CONCEPTOS DE INVALIDEZ DE LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA QUINCUAGÉSIMA NOVENA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ

A juicio del grupo de diputados promoventes de la acción de inconstitucionalidad, las reformas contenidas en el Decreto Número 301 eran violatorias de la Constitución Federal, en síntesis, por las siguientes razones:

Contravienen los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con ello los principios jurídicos de legalidad, seguridad y certeza, pues dicho decreto contiene una serie de reformas al Código Electoral del Estado de Veracruz que modifican el calendario electoral previsto en el artículo tercero transitorio, fracción IV, de la Ley

Número 59 de dicha entidad federativa, disposición vigente y que forma parte integral de su Constitución Política, la que no puede quedar sin efectos por la reforma a una ley secundaria, que es la categoría del Código Electoral veracruzano pues, en todo caso, para derogar lo contenido en esa fracción del referido artículo transitorio se requiere una reforma constitucional.

La reforma al párrafo segundo del artículo 12 del Código Electoral estatal, mediante la cual se establece que el ciudadano que haya desempeñado el cargo de gobernador del Estado, ya sea electo popularmente o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo pueda volver a desempeñar ese puesto, contraviene el texto del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que solamente excluye a los gobernadores de los Estados de elección popular, ordinaria o extraordinaria, para que vuelvan a ocupar ese cargo.

Que el decreto impugnado es el resultado de varias violaciones al procedimiento legislativo vigente en el Estado de Veracruz, con lo cual también se inobservan los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. Lo anterior en virtud de que la iniciativa de reformas en cuestión, al estar turnada en un principio, para su estudio y dictamen, a las Comisiones Unidas de Organización Política y Procesos Electorales, y Justicia y Puntos Constitucionales, y al no ponerse de acuerdo ni emitir dictamen alguno sobre ella los seis diputados locales que las conformaban, la presidenta del Congreso debió regresarla a la Diputación Permanente y no reasignarla a una sola comisión, la de Justicia y Puntos Constitucionales, para que la dictaminara.

5. CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEL PARTIDO POLÍTICO NACIONAL CONVERGENCIA

Este partido denunció la invalidez del mencionado decreto, en concreto, bajo los siguientes argumentos:

El artículo 116 de la Constitución Federal establece la irrelegibilidad absoluta de los gobernadores de los Estados cuyo origen sea la elección popular. Sin embargo, en cuanto a los gobernadores sustitutos constitucionales o designados para concluir el periodo en caso de falta absoluta del gobernador constitucional, el mismo artículo establece la prohibición sólo para el periodo inmediato posterior existiendo, en esos casos, una irrelegibilidad relativa.

Por otra parte, el artículo 12 del Código Electoral para el Estado de Veracruz-Llave, ya reformado, extiende la irrelegibilidad a toda clase de gobernadores en forma absoluta, al establecer que en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar dicho cargo la persona que haya sido gobernador interino, provisional o sustituto; por lo que al privar a quien no haya sido electo a través del voto popular, del derecho a ser gobernador en periodo que no sea el inmediato, crea una restricción legal que rebasa los límites establecidos en la Carta Magna.

6. INFORME DE LAS AUTORIDADES DEMANDADAS

La LIX Legislatura del Congreso y el gobernador del Estado de Veracruz, al rendir cada uno su informe respectivo, coincidieron en lo general que la acción de inconstitucionalidad era improcedente en virtud de que la Constitución del Estado

contempla un medio ordinario de defensa para combatir las reformas al Código Electoral, y al no agotarse previamente, debe sobreseerse en el juicio conforme a la fracción II del artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia.

Además, afirman que es inexacto que los artículos transitorios de la reforma a la Constitución Local de marzo de 1997 hayan sido abrogados o derogados por la reforma al Código Electoral del decreto que se impugna, sino que lo fueron por la reforma a la Constitución estatal publicada el 3 de febrero de 2000.

Que no hay violación al proceso legislativo que culminó con la expedición del decreto combatido, pues al no haber llegado a un acuerdo los integrantes de las comisiones unidas, y conforme a la facultad establecida en el artículo 24, fracción XII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal, se turnó la iniciativa sólo a la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales, en cuya sesión se discutió y aprobó el dictamen respectivo por la mayoría de los miembros del Congreso.

Que, por una parte, el contenido del artículo 12 del Código Electoral para el Estado de Veracruz, reformado por el decreto impugnado, no resulta inconstitucional porque la prohibición que establece de que quien haya ocupado el cargo de gobernador no puede ocuparlo bajo ningún supuesto, se apega al principio de la no reelección contemplado en la Constitución General de la República y, por la otra, que en el ejercicio pleno de la soberanía que para regular su régimen interior le reconoce la propia Constitución Federal en su artículo 41, se faculta el no aplicar el supuesto considerado en el artículo 116 de la Máxima Norma, por lo que el artículo 12 del Código

Electoral para el Estado de Veracruz no contraviene precepto constitucional alguno.

7. OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La referida Sala estimó fundado el concepto de invalidez relativo a que la reforma al artículo 12 del Código Electoral para el Estado de Veracruz contraviene a la Constitución Federal, ya que contraría el sistema constitucional federal establecido en los artículos 35 y 116, instaurando el primero de ellos las prerrogativas de que todo ciudadano puede ser votado para cualquier cargo de elección popular y, el segundo, señala las restricciones para ocupar más de una vez el cargo de gobernador; por tanto, la reforma amplía indebidamente la restricción constitucional del periodo inmediato a toda persona que por cualquier motivo hubiere fungido como gobernador.

Por otro lado, omite cualquier opinión respecto de los argumentos tendentes a evidenciar violaciones ocurridas en el proceso de reforma al Código Electoral del Estado, y los referidos a la discrepancia entre lo dispuesto en la fracción IV del artículo tercero transitorio de la Constitución Local y lo previsto en las reformas impugnadas, ya que no guardan relación con el derecho electoral.

8. OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

El abogado de la nación se manifestó en el sentido de considerar competente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las acciones de inconstitucionalidad, contar

con legitimación tanto los diputados integrantes de la legislatura estatal, como el partido político Convergencia para ejercer las respectivas acciones, así como la oportuna presentación de las demandas.

De igual forma manifestó, en síntesis, que resultaba infundada la causal de improcedencia hecha valer por las autoridades emisora y promulgadora del decreto combatido, pues en términos del artículo 105, fracción II de la Constitución Federal, es innecesario agotar previamente el recurso contemplado en una Constitución Local para impugnar las reformas al Código Electoral.

Respecto de los conceptos de invalidez argumentados por los actores, consideró infundados los siguientes:

La presunta violación al proceso legislativo, porque resulta irrelevante la circunstancia de que la iniciativa de reformas no fue dictaminada por la comisión competente sino por otra diversa, pues con ello no se afecta la validez de la norma.

El hecho de que en la convocatoria para la sesión extraordinaria del Pleno del Congreso no estaba agendado el dictamen que emitió la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales, porque de conformidad con el acta de 3 de octubre de 2002, dicho dictamen sí se encontraba listado dentro del orden del día.

No existe violación al artículo 16 de la Constitución Federal con el procedimiento legislativo del decreto impugnado, ya que el Congreso de la entidad es la autoridad competente para emitir leyes, para lo cual fundó y motivó su actuación.

La contravención a la Constitución de Veracruz por la modificación del calendario electoral a través de la reforma al Código Electoral estatal, en virtud de que la ley que reformó y abrogó diversas disposiciones constitucionales de dicha entidad, incluyendo las de marzo de 1997, fue la publicada el 2 de febrero de 2000 y no las llevadas a cabo con el decreto impugnado, como se aprecia en el contenido de los artículos primero, segundo y séptimo transitorios de dicha reforma constitucional.

Por último, la derivada de privar a los ciudadanos de ocupar el cargo de gobernador cuando lo hayan ejercido con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho, ya que la prohibición establecida en el artículo 116, fracción I de la Constitución Federal, no llega al extremo de limitar la autonomía de que gozan los Estados integrantes de la Federación para que en su legislación particular puedan establecer mayores requisitos para aquellos ciudadanos que aspiren a ocupar el cargo de titular del Ejecutivo Estatal.

9. ANÁLISIS DE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA POR EL TRIBUNAL EN PLENO

a) *Obligación de los promoventes de agotar en primera instancia la acción de inconstitucionalidad establecida en la Constitución Local*

En el caso de los motivos de improcedencia expuestos por el gobernador del Estado de Veracruz y la LIX Legislatura de ese mismo Estado, en donde pretenden hacer valer que existe la acción de inconstitucionalidad prevista en la fracción III del artículo 64 de la Constitución Política del Estado de Veracruz,

por el cual la norma general impugnada puede ser modificada, revocada o nulificada, y que los promoventes debieron agotar previamente, el Tribunal en Pleno consideró que deben desestimarse conforme al siguiente estudio:

En las controversias constitucionales es necesario, antes de acudir a ella, cumplir previamente con el principio de definitividad, el cual consiste en la obligación del actor de agotar los recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales y lograr con ello la revocación, modificación o nulificación de los actos materia de impugnación.[19]

Sin embargo, de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso d) de la Constitución Federal, se faculta a las minorías legislativas para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, las normas expedidas por el órgano legislativo al que pertenezcan, sin que para ello se requiera, al efecto, la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar de modo directo y único la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia realice un análisis abstracto de constitucionalidad de la norma frente a la Constitución Federal.

Por su parte, el artículo 64 de la Constitución Local establece:

> Artículo 64. Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en las fracciones I y II del artículo 56 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con

[19] *Semanario..., op. cit.*, Tomo IX, abril de 1999, p. 275, tesis P./J. 12/99; IUS:194292.

una Sala Constitucional, integrada por tres Magistrados, que tendrá competencia para:

...

III. Sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

La disposición anterior se complementa con el artículo 65 de ese mismo ordenamiento, como sigue:

Artículo 65. El Pleno del Tribunal Superior de Justicia conocerá, en los términos que establezca la ley, de los asuntos siguientes:

...

II. De las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes o decretos que se consideren contrarios a esta Constitución, y que se ejerciten dentro de los treinta días siguientes a su promulgación y publicación por:

a) El gobernador del Estado; o

b) Cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso.

De lo anterior deriva que la Sala Constitucional del Tribunal Superior del Estado es quien sustancia y formula los proyectos de resolución que somete al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, respecto de los procedimientos en materia de acciones

de inconstitucionalidad que se presenten en contra de leyes o decretos que se consideren contrarios a la Constitución Local, y que se ejerzan por el gobernador del Estado o, cuando menos, por la tercera parte de los miembros del Congreso Estatal.

Esto significa que dicha acción de inconstitucionalidad es procedente únicamente como control de las leyes o decretos frente a la Constitución Local, pero no respecto a la Constitución Federal y menos en relación con actos como lo sería la resolución dictada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, al resolver la acción local,[20] si llegase a ocurrir.

Por tanto, el citado medio de defensa legal no puede constituir una vía a agotar, previo a la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105, fracción II de la Constitución Federal, sobre todo si se toma en consideración que en este tipo especial de procedimiento no se requiere agravio alguno pues se promueve con el interés general de preservar la supremacía constitucional, en donde el Alto Tribunal realiza un control abstracto de ella en interés de la Constitución Federal, facultad que no es delegable.

b) *La soberanía estatal establecida en la Constitución Federal*

El Alto Tribunal manifestó que tanto los argumentos del órgano legislativo como del Ejecutivo Estatal para defender la validez del decreto impugnado, en el sentido de que las modificacio-

[20] *Semanario..., op. cit.*, Tomo X, noviembre de 1999, p. 791, tesis P./J. 129/99, de rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN.

nes se hicieron en ejercicio de su soberanía conforme a los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal, y que los supuestos previstos en el artículo 116, fracción I constitucional son optativos para las entidades federativas, parten de un error de apreciación jurídica, toda vez que si bien es verdad que conforme a esos artículos los Estados de la Federación son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, también lo es que esa libertad y soberanía de la cual gozan, debe ejercerse de acuerdo a las bases señaladas en la Constitución Federal como se desprende del primer párrafo del citado artículo 41 que textualmente señala que las Constituciones de los Estados "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

Respecto al artículo 116 constitucional que establece los lineamientos de la organización y funcionamiento político de los Estados de la Federación, y en específico a lo que señala su segundo párrafo de que: "Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas", las entidades federativas no pueden dejar de cumplir lo que establece la Constitución Federal, como lo es que el gobernador provisional, interino, sustituto o encargado del despacho, sólo está impedido para ocupar nuevamente el cargo de gobernador para el periodo inmediato siguiente, si es que lo ejerció durante los dos últimos años del periodo.

10. ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ

a) Anteponer el estudio de las violaciones de fondo a las procesales

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó, preferentemente, el estudio de las cuestiones

relativas al contenido de las normas impugnadas al de las posibles transgresiones a su procedimiento de creación, en virtud de que en las acciones de inconstitucionalidad este Alto Tribunal efectúa un control abstracto de las normas a la luz de la Constitución Federal, y conforme al artículo 71, párrafo segundo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en materia electoral la resolución sólo puede referirse a los preceptos expresamente impugnados.

> Artículo 71.
>
> ...
>
> 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.

Por tanto, aun cuando se declaren fundados los aspectos procesales, la sentencia respectiva no tendría el efecto de invalidar todos los artículos contenidos en el decreto respectivo sino sólo aquellos que hayan sido impugnados y, en caso de que el legislador subsane las violaciones al procedimiento, la norma seguiría subsistiendo con los vicios de inconstitucionalidad.[21]

Así, al analizarse los aspectos de fondo de los preceptos impugnados, el efecto es que se realice un verdadero control abstracto y se fijen los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas.

---

[21] *Semanario..., op. cit.*, Tomo XIII, abril de 2001, p. 637, tesis P./J. 59/2001; IUS: 190049.

b) Condiciones y límites constitucionales que rigen la reelección del cargo de gobernador en los Estados de la República

Sobre este tema, el artículo 116, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

> Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.
>
> Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:
>
> I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.
>
> La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.
>
> Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.
>
> Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:
>
> a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;

> b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.
>
> Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

Conforme a este texto, el Alto Tribunal consideró, en primer lugar, que los gobernadores cuyo origen haya sido la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo y, en segundo lugar, que no podrán ser electos para el periodo inmediato el gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, así como el gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquier denominación supla las faltas temporales del gobernador y haya desempeñado el cargo los dos últimos años del periodo.

En el primer caso existe, para volver a ocupar el cargo de gobernador, una restricción absoluta y, en el segundo la restricción es relativa, por lo que si la intención del Órgano Reformador era establecer una prohibición absoluta no hubiera hecho la distinción entre aquellos que ocuparon el puesto mediante elección popular y los que lo hicieron por sustitución, designación o suplencia. En tal caso, el texto constitucional sería terminante y similar a lo establecido en el artículo 83 respecto del presidente de la República, al señalar:

> Artículo 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Por otro lado, el artículo 12 del Código Electoral para el Estado de Veracruz, reformado por el Decreto 301 motivo de la acción de inconstitucionalidad, indica:

> Artículo 12. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: gobernador del Estado, electo por mayoría relativa y voto directo en toda la entidad.
>
> La elección del gobernador del Estado se realizará cada seis años, el primer domingo de agosto del año en que concluya el periodo constitucional correspondiente. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de gobernador del Estado, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Después de confrontar este texto con el artículo 116, fracción I de la Constitución Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que el precepto local evidentemente resultaba contrario a lo previsto en la norma constitucional, en virtud de que impone una restricción absoluta y permanente al ciudadano que haya desempeñado el cargo de gobernador, ya sea electo popularmente o con el carácter de interino, provisional o sustituto, cuando en la Constitución Federal tal restricción se establece únicamente para el periodo inmediato.

Por lo anterior, se declaró la invalidez del artículo 12 del Código Electoral para el Estado de Veracruz, en la parte que establece "o con el carácter de interino, provisional o sustituto", y se ordenó ajustar su redacción conforme a las bases contenidas en el artículo 116, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

c) *La modificación al calendario electoral transgrede los principios de legalidad, seguridad y certeza jurídica*

Con el fin de resolver si mediante el Decreto Número 301 se modificó el calendario electoral del Estado de Veracruz, el Tribunal en Pleno recapituló los acontecimientos legislativos en el orden que sucedieron:

i) El 20 de marzo de 1997 se publicó, con motivo de las reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz, la Ley Número 59 en cuyo artículo tercero transitorio se dispuso lo siguiente:

> Tercero transitorio. A partir del año 2000, las elecciones de diputados y de Ayuntamientos, así como, cuando corresponda, la de gobernador del Estado, se realizarán en la misma jornada electoral, el primer domingo de septiembre del año electoral respectivo. Para este efecto, se establecen las siguientes bases:
>
> I. Por única vez, y en relación con lo dispuesto por el artículo 51 de esta Constitución, los diputados que integrarán la LVIII Legislatura del Estado durarán en su encargo dos años y dos meses, debiendo dicha legislatura comenzar sus funciones el día 1o. de octubre de 1998, para concluirlas el día 30 de noviembre de 2000.

> Los diputados que integrarán la LVIII Legislatura serán electos el domingo dos de agosto de 1998, en la misma jornada electoral en que se realizarán elecciones de gobernador del Estado para el periodo constitucional comprendido del día 1o. de diciembre de 1998 al día 30 de noviembre del año 2004;
>
> II. Por única vez, y en relación con lo dispuesto por el artículo 51 de esta Constitución, los diputados que integrarán la LIX Legislatura del Estado durarán en su encargo cuatro años, debiendo esta misma legislatura comenzar sus funciones el día 1o. de diciembre del año 2000, para concluirla el día 30 de noviembre del año 2004. Al efecto, las elecciones se desarrollarán el domingo 3 de septiembre del año 2000;
>
> III. Por única vez, y en relación con lo dispuesto por el artículo 113 de esta Constitución, los Ayuntamientos cuyo periodo constitucional se inicia el día 1o. de enero del año 2001 serán electos el domingo 3 de septiembre del año 2000 y durarán en su encargo cuatro años, concluyendo su periodo el día 31 de diciembre del año 2004, y
>
> IV. El domingo 5 de septiembre del año 2004 se elegirán en la misma jornada electoral gobernador, diputados y Ayuntamientos del Estado, que iniciarán sus funciones en las fechas establecidas en la presente Constitución.

ii) Posteriormente, el 3 de febrero de 2000 se publicó en la *Gaceta Oficial* del Estado de Veracruz la Ley Número 53 a través de la cual se reformaron los artículos 1o. a 84 y se derogaron los artículos 85 a 141 de la Constitución Política de la entidad, en cuyo artículo séptimo transitorio se señaló lo siguiente:

> Séptimo. Dentro del plazo de cuatro meses se expedirá el Código Electoral, que atenderá a los principios generales que en materia de representación política establecen la Constitución General de la República y esta Constitución.
>
> Las disposiciones en materia electoral contenidas en la presente ley entrarán en vigor al día siguiente a aquel en el que se tenga por concluido el proceso electoral del año 2000.

iii) El 19 de octubre de 2000 se publicó en la citada *Gaceta Oficial* del Estado de Veracruz el Código Número 75 Electoral para el Estado, en cuyos artículos 10, 12 y 13 se dispuso, en lo que interesa, expresamente lo siguiente:

> Artículo 10. El Congreso del Estado se renovará cada tres años, debiendo celebrarse la elección el primer domingo de septiembre del año en que concluya el periodo constitucional respectivo. ...
>
> Artículo 12. ...
>
> La elección de gobernador del Estado se realizará cada seis años, el primer domingo de septiembre del año en que concluya el periodo constitucional correspondiente.
>
> Artículo 13. ...
>
> La elección de los ediles se realizará cada tres años, debiendo celebrarse el primer domingo de septiembre del año en que concluya el periodo constitucional respectivo ...

iv) Finalmente, el 14 de octubre de 2002 se publicó el Decreto Número 301 por el que se reformaron diversos artículos

del Código Electoral estatal, cuya constitucionalidad se cuestiona, y que en los artículos 10, 12 y 13 se estableció lo siguiente:

> Artículo 10. El Congreso del Estado se renovará cada tres años, debiendo celebrarse la elección el primer domingo de agosto del año en que concluya el periodo constitucional respectivo. ...
>
> Artículo 12. ... La elección de gobernador del Estado se realizará cada seis años, el primer domingo de agosto del año en que concluya el periodo constitucional correspondiente. ...
>
> Artículo 13. ... La elección de los ediles se realizará cada tres años, debiendo celebrarse el último domingo de octubre del año en que concluya el periodo constitucional respectivo. ...

De los anteriores preceptos la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que mediante la disposición transitoria de la reforma constitucional del 20 de marzo de 1997, se previó expresamente que las elecciones a partir del año 2000 se realizarían en la misma jornada electoral, establecida para el primer domingo de septiembre del año electoral respectivo; que para el año 2004 las elecciones para gobernador, diputados y Ayuntamientos se llevarían a cabo el domingo 5 de septiembre; que en la reforma integral a la Constitución Local publicada el 3 de febrero de 2000, en ninguno de sus preceptos se determinó que la fecha fijada para los comicios en el transitorio antes citado, se derogaba o modificaba, pues de la lectura integral de todos y cada uno de sus artículos, tanto ordinarios como transitorios, no se establece tal hipótesis; que en el Código Electoral estatal publicado el 19 de octubre

de 2000, se señaló como fecha para las elecciones de gobernador, diputados y ediles, el primer domingo de septiembre —lo que coincide con lo señalado en la referida disposición transitoria constitucional—; y, por último, que en el decreto impugnado se modificaron las fechas, quedando en dos distintas la celebración de las elecciones para gobernador y diputados —primer domingo de agosto— y para miembros del Ayuntamiento —último domingo de octubre—.

En cuanto a su jerarquía, el artículo tercero transitorio de la Ley Número 59, publicada el 20 de marzo de 1997, en donde se reformó y adicionó la Constitución Política del Estado de Veracruz para que a partir del año 2000 las elecciones de gobernador, diputados y Ayuntamientos se realizaran en la misma jornada electoral, goza del mismo atributo de obligatoriedad al igual que el articulado común que integra la Ley Suprema estatal, porque para su emisión se cumplieron con los requisitos de su artículo 130 vigente en esa época, para ser parte de la misma.

Dicho precepto establecía:

> Artículo 130. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada a iniciativa del gobernador del Estado, de los diputados de la Legislatura Estatal, de los diputados y senadores ante el Congreso de la Unión electos en la entidad; así como del Tribunal Superior de Justicia y de los Ayuntamientos, en lo tocante a sus respectivos ramos.
>
> Para que el proyecto de adiciones o reformas llegue a formar parte de la Constitución se requiere el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura y de la mayoría de los Ayuntamientos de la entidad.

> La legislatura, o la diputación permanente en su caso, hará el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.
>
> Si el proyecto no fuese aprobado por la mayoría de los Ayuntamientos, volverá a ser examinado por la legislatura en el siguiente periodo ordinario de sesiones y, de resultar aprobado por las tres cuartas partes de sus integrantes, se hará la declaratoria correspondiente y se enviará al gobernador del Estado para los efectos del artículo 131 de esta Constitución.

Luego de realizar el anterior análisis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó conceder la razón a los diputados promoventes de la acción de inconstitucionalidad, al concluir que la modificación del calendario electoral para los comicios a celebrarse en el Estado de Veracruz debió ser aprobada mediante el procedimiento legislativo de reforma a la Constitución y no a través del procedimiento legislativo ordinario, porque fue el Órgano Reformador de la Constitución Estatal quien fijó en el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional del 20 de marzo de 1997, que a partir del año 2000 las elecciones de gobernador, diputados y Ayuntamientos se llevarían a cabo el primer domingo de septiembre del año electoral respectivo.

Así, conforme al principio de supremacía constitucional, es claro que el único facultado para modificar o reformar dicha disposición constitucional es el mencionado Órgano Reformador, mediante el procedimiento establecido en el actual artículo 84 de la Constitución estatal, que establece:

> Artículo 84. Esta Constitución podrá ser reformada en todo o en parte por el Congreso del Estado. Las reformas

> deberán ser aprobadas en dos periodos de sesiones ordinarios sucesivos por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso.
>
> Para que las reformas formen parte de esta Constitución, será necesaria la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos, la que deberá darse en sesión extraordinaria de Cabildo en un término improrrogable de noventa días naturales contados a partir del día siguiente a aquel en que reciban el proyecto.
>
> Para la reforma o derogación de las disposiciones contenidas en esta Constitución, será obligatorio el referendo que señala el artículo 17 de esta Constitución.
>
> El Congreso o la diputación permanente hará el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y, en su caso, la declaratoria de que han sido aprobadas las reformas, ordenando su publicación en la Gaceta Oficial del Estado.

En tal virtud, el Alto Tribunal consideró que el decreto impugnado viola el principio de legalidad consistente en que: toda autoridad tiene la obligación de que sus actuaciones sean conforme a lo establecido en la ley y para lo que están facultadas.

Por tanto, al no tener facultades el legislador ordinario para modificar o reformar lo establecido por el Órgano Reformador de la Constitución Estatal, a través de una norma secundaria, como es la fecha en que deben realizarse las elecciones de la referida entidad, se declaró la invalidez de los artículos 10, 12 y 13 del Código Electoral para el Estado de Veracruz-Llave, en las porciones normativas que a continuación se señalan:

Artículo 10. ... el primer domingo de agosto ...

Artículo 12. ... el primer domingo de agosto ...

Artículo 13. ... el último domingo de octubre ...

Para concluir, al haberse declarado la invalidez de las normas impugnadas por los motivos antes expuestos, el Alto Tribunal consideró innecesario ocuparse de los restantes conceptos de invalidez que se hicieron valer, relativos a las violaciones en el procedimiento del referido decreto.

11. TESIS DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN

Conforme a todo lo anterior, el Tribunal en Pleno emitió tres tesis de jurisprudencia, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, marzo de 2003, páginas 915, 979 y 1106, respectivamente, con los siguientes rubros, texto y precedentes:

> ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. DEBE PRIVILEGIARSE EL ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ REFERIDOS AL FONDO DEL ASUNTO Y SÓLO EN CASO DE QUE ÉSTOS RESULTARAN INFUNDADOS, SE PROCEDERÁ AL ANÁLISIS DE LAS VIOLACIONES PROCEDIMENTALES.—Si se atiende a que, por una parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad realiza un control abstracto de las normas frente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por otra, a que en términos del artículo 71, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, cuando se trata de leyes electorales, las

sentencias respectivas sólo pueden referirse a la violación de los preceptos expresamente impugnados, por lo que cuando en la demanda se planteen conceptos de invalidez por violaciones procedimentales y violaciones de fondo, debe privilegiarse el análisis de éstas, pues sólo de esa manera podrán establecerse los criterios que deberá tomar en cuenta el órgano legislativo, llegado el caso de que se le vincule a purgar vicios de inconstitucionalidad; y sólo en caso de que estos aspectos resultaran infundados se procederá al análisis de los procedimentales. Lo anterior es así, pues aun cuando se analizaran las violaciones procesales, la sentencia respectiva no tendría el efecto de invalidar todos los artículos contenidos en la norma general respectiva, sino sólo aquellos que expresamente hayan sido impugnados.

Acción de inconstitucionalidad 33/2002 y su acumulada 34/2002. Diputados integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz y el Partido Político Nacional Convergencia. 18 de febrero de 2003. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy trece de marzo en curso, aprobó, con el número 6/2003, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de marzo de dos mil tres.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD ESTABLECIDA EN LOS ARTÍCULOS 64, FRACCIÓN III, Y 65, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE. NO DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE A LA ACCIÓN QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—De lo

dispuesto en los artículos 64, fracción III, y 65, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, se advierte que compete a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado sustanciar los procedimientos en las acciones de inconstitucionalidad que se presenten en contra de leyes o decretos contrarios a la Constitución Local, ejercitados por el Gobernador del Estado o cuando menos por la tercera parte de los miembros del Congreso Estatal, así como formular los proyectos de resolución definitiva que someterá al Pleno del citado Tribunal. Sin embargo, si se toma en consideración que para que los sujetos legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad establecida en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentren obligados a agotar, previamente a esta vía constitucional, algún medio de defensa previsto en las leyes secundarias para la solución del conflicto, es presupuesto indispensable que la resolución que en él llegue a dictarse sea susceptible de impugnarse a través de dicho medio de control constitucional, resulta evidente que el citado medio de defensa contemplado en la Constitución Local no puede constituir una vía que deba agotarse previamente a la acción de inconstitucionalidad que establece la Constitución Federal, pues en ésta únicamente puede plantearse la no conformidad de normas de carácter general con la propia Ley Fundamental, pero no así de actos, como lo sería la resolución que llegara a dictar el mencionado Tribunal Superior de Justicia al resolver la acción local.

Acción de inconstitucionalidad 33/2002 y su acumulada 34/2002. Diputados integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz y el Partido Político Nacional Convergencia. 18 de febrero de 2003. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente

Aguinaco Alemán. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy trece de marzo en curso, aprobó, con el número 5/2003, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de marzo de dos mil tres.

GOBERNADOR INTERINO, PROVISIONAL O SUSTITUTO DEL ESTADO DE VERACRUZ. AL DISPONER EL ARTÍCULO 12 DEL CÓDIGO ELECTORAL DE LA ENTIDAD, QUE LOS CIUDADANOS QUE HAYAN OCUPADO ESE CARGO EN NINGÚN CASO PODRÁN VOLVER A DESEMPEÑARLO, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (DECRETO 301 PUBLICADO EL CATORCE DE OCTUBRE DE DOS MIL DOS EN LA *GACETA OFICIAL* DEL ESTADO).—Del análisis del artículo 116, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el legislador estableció una restricción absoluta para volver a ocupar el cargo de gobernador, cuando su origen haya sido la elección popular; en cambio, para el caso del gobernador sustituto constitucional, el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, el interino, el provisional o aquel ciudadano cualesquiera que sea su denominación que haya suplido las faltas del gobernador durante los dos últimos años del periodo; previó una restricción relativa al prohibir su elección únicamente para el periodo inmediato. En consecuencia, al disponer el artículo 12 del Código Electoral para el Estado de Veracruz-Llave, que el ciudadano que haya desempeñado el cargo de gobernador, ya sea electo popularmente o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso podrá volver a desempeñar ese puesto, resulta contrario a lo previsto

en el referido artículo 116, fracción I, constitucional, ya que restringe de manera absoluta la posibilidad de ocupar el cargo de gobernador, a todos aquellos ciudadanos que con el carácter de interinos, provisionales o sustitutos ya lo hayan ocupado, mientras que el citado dispositivo constitucional establece tal restricción únicamente para el periodo inmediato.

Acción de inconstitucionalidad 33/2002 y su acumulada 34/2002. Diputados integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz y el Partido Político Nacional Convergencia. 18 de febrero de 2003. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy trece de marzo en curso, aprobó, con el número 7/2003, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de marzo de dos mil tres.

IV. CONCLUSIONES

La acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional establecido en la fracción II del artículo 105 de nuestra Norma Fundamental, el cual puede ser interpuesto, entre otros, por los integrantes de una legislatura —cuando menos el 33% de los que la conforman—, y contra diversos actos, como es la emisión y promulgación de leyes, entre ellas las electorales, que sólo pueden ser impugnadas por esta vía, en la que se alegue que son violatorias de la Constitución Federal.

Mediante dicha acción, y en atención al control abstracto de la constitucionalidad de las leyes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación salvaguarda el principio de supremacía constitucional en virtud de la cual toda norma debe ajustarse a los lineamientos establecidos en la Ley Suprema.

El tema tratado en este folleto, deriva de las acciones de inconstitucionalidad 33/2002 y su acumulada 34/2002, en las cuales, por motivo de las reformas ocurridas a diversos artículos del Código Electoral del Estado de Veracruz, aprobadas el 14 de octubre de 2002 por la mayoría de los diputados integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura de esa entidad federativa, se planteó su posible invalidez por considerarlos violatorios de la Constitución Federal, pronunciándose el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, principalmente, sobre los siguientes tópicos:

a) En las acciones de inconstitucionalidad se realiza un control abstracto de las normas frente a la Constitución Federal y en materia electoral las sentencias respectivas sólo pueden referirse a la violación de los preceptos expresamente impugnados, por lo que si se plantean conceptos de invalidez por violaciones formales y violaciones materiales, debe privilegiarse el análisis de los segundos y sólo en caso de que éstos resultaran infundados se procederá al análisis de los formales, esto en virtud de que si en un principio se analizaran las violaciones procesales, la sentencia respectiva sólo tendría el efecto de invalidar los artículos expresamente impugnados.

b) La Constitución Federal, como marco al cual deben ceñirse todos los ordenamientos secundarios, en su artículo 116 establece los lineamientos para que el ciudadano que ocupó el cargo de titular de un Poder Ejecutivo Local, en su carácter de interino, provisional o sustituto, pueda nuevamente ocupar dicho puesto, esto es, abre la posibilidad de que en determinadas situaciones lo desempeñe nuevamente. En este orden de ideas, al establecer la ley electoral de Veracruz una restricción mayor a la que dispone la Norma Fundamental

al ciudadano que ocupó el cargo de gobernador interino, provisional o sustituto para volverlo a ocupar, va en contra de lo establecido en ella.

c) Si bien la Constitución del Estado de Veracruz-Llave contempla la vía de acción de inconstitucionalidad en la cual se puede plantear la invalidez de una norma por contrariar la Constitución Local, los sujetos legitimados no se encuentran obligados a agotar la acción local antes de acudir al Máximo Tribunal cuando se plantea que la norma impugnada es contraria a la Ley Suprema.

V. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2002 Y SU ACUMULADA 34/2002

*Dr. José Antonio Caballero Juárez**

Los temas discutidos en las acciones de inconstitucionalidad 33/2002 y 34/2002 plantean una serie de cuestiones que se encuentran estrechamente relacionadas con la organización política de los Estados de la República. Las discusiones sostenidas a propósito de dichas acciones abordan tres cuestiones de amplia relevancia. En primer lugar, se discute el margen de maniobra de los constituyentes locales para dar forma a los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) sobre la manera en la que pueden organizarse los poderes públicos. En segundo lugar, se discuten cuestiones relacionadas con la supremacía y la vigencia de las normas en los Estados y la función de las acciones de inconstitucionalidad como instrumentos de control de la legalidad. En tercer lugar, se trata el tema de los tribunales

* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

constitucionales locales y sus relaciones con el sistema de control constitucional del Poder Judicial Federal.

Las tres cuestiones encierran importantes cuestionamientos sobre la manera en la que debe relacionarse la CPEUM y sus medios de control con el régimen existente en los Estados que integran el pacto federal. Este comentario se centra precisamente en la manera en la que estos tres cuestionamientos fueron resueltos por la Suprema Corte de Justicia y las posibles consecuencias del fallo sobre la estructura del Pacto Federal. Adicionalmente, se trata la cuestión de la justiciabilidad de los temas planteados en la acción. Al efecto, los apuntes giran en torno al debate sobre la doctrina de la *pregunta política* y la capacidad de los tribunales para responder este tipo de planteamientos.

La primera parte del comentario se divide en cuatro secciones. La primera se ocupa de la demanda presentada por un grupo de diputados del Congreso del Estado de Veracruz y por el Partido Convergencia. El análisis se centra en los conceptos de violación. La segunda sección contiene la postura del Congreso y del gobernador del Estado, en su carácter de autoridades emisoras del acto impugnado. La tercera describe las posturas del procurador general de la República y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La última sección describe el fallo de la Suprema Corte de Justicia.

En la segunda parte, se examina la resolución de la Suprema Corte. En primer lugar, se analizan los alcances de la resolución. Posteriormente, se expresan algunos comentarios sobre la manera en la que la resolución fue construida. Finalmente, se estudia la resolución desde el punto de vista de su naturaleza política.

1. EL CONTENIDO DE LAS ACCIONES

Las acciones de inconstitucionalidad se presentaron en noviembre de 2002. Los actores fueron un grupo de dieciséis diputados de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz y el Partido Político Nacional Convergencia. El objetivo de las acciones era invalidar el decreto 301 por el que se modificaba la legislación electoral del Estado. En particular, resaltan dos temas. Por una parte, se cuestiona el régimen ahí contemplado para definir quiénes pueden aspirar a ser electos gobernador del Estado. El problema en particular era que las nuevas reglas impedían que Dante Delgado pudiera registrarse como candidato a gobernador.[22] Por otro lado, se cuestiona la modificación del calendario electoral.

Las acciones señalaron como autoridades emisoras de la norma impugnada a la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Veracruz y al gobernador de esa misma entidad.

La norma impugnada fue el decreto número 301 por el que se reforman diversos artículos del Código Electoral para el Estado de Veracruz-Llave, publicado el 14 de octubre de 2002. Este decreto introduce reformas a los artículos 10, párrafo primero; 12, párrafo segundo; 13, párrafo segundo; 105, fracciones XII y XIII; 106, párrafo primero; 109, fracciones V, IX, X y XI; 110, párrafo primero; 133, párrafo segundo; 134, fracción I, inciso b), párrafos 2 y 3, e inciso c), párrafos 2 y 3; 138, fracciones I, II, III y IV; 149, fracciones I, IV y V; 151, fracciones I, II y III; 152, párrafos primero y tercero; 153; 154; 156; 161, párrafos primero, tercero y quinto, con

[22] Dante Delgado ocupó el cargo de gobernador constitucional interino del Estado de Veracruz entre 1988 y 1992.

supresión del párrafo cuarto; 163, párrafo primero y fracción II; 178 y 183, párrafo segundo, de dicho Código Electoral.

La discusión en las acciones se concentra fundamentalmente en el contenido de los artículos 10, 12 y 13 del Código Electoral. El texto publicado de dichos artículos en el Decreto impugnado fue el siguiente:

> Artículo 10. El Congreso del Estado se renovará cada tres años, debiendo celebrarse la elección el primer domingo de agosto del año en que concluya el periodo constitucional respectivo.
>
> Artículo 12. ... La elección de gobernador del Estado se realizará cada seis años, el primer domingo de agosto del año en que concluya el periodo constitucional correspondiente. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de gobernador del Estado, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.
>
> Artículo 13. ... La elección de los ediles se realizará cada tres años, debiendo celebrarse el último domingo de octubre del año en que concluya el periodo constitucional respectivo.

a) Los actores

i) Los conceptos de violación de los diputados

Los argumentos de los diputados veracruzanos establecen que el decreto modifica una fecha establecida en un artículo transitorio de una reforma constitucional. Adicionalmente añaden que la cláusula contenida en el artículo 12, que prohíbe a gobernadores sustitutos, provisionales o interinos, se opone a la CPEUM.

Por otro lado, cuestionan el procedimiento mediante el cual la legislatura del Estado aprobó el decreto impugnado.

En el primer caso se plantea una violación de carácter formal basada en un criterio de jerarquía normativa. Esencialmente el planteamiento es que una ley ordinaria no puede modificar el contenido de una reforma constitucional. Al entrar a discutir el problema sostienen que el decreto 301 materia de la acción, modifica la fecha para la celebración de elecciones en el Estado establecida en el artículo tercero transitorio de la Ley 59 publicada el 20 de marzo de 1997, por la que se modifica la Constitución del Estado de Veracruz. Dicha ley establece una fecha única para la celebración de elecciones para gobernador, diputados y Ayuntamientos en el Estado. La norma impugnada modifica dicha disposición al establecer fechas distintas para la elección de gobernador y diputados por una parte y Ayuntamientos por la otra.

Los diputados sostienen que el carácter transitorio del artículo, de la reforma constitucional que se considera ilegalmente invalidado, no debe afectar la procedencia de la acción. Al efecto, argumentan que los artículos transitorios forman parte de las disposiciones y, por tanto, tienen la misma jerarquía que los artículos ordinarios. Apoyan su postura en los siguientes criterios jurisprudenciales:

IMPUESTO ESTABLECIDO EN ARTÍCULO TRANSITORIO DE UNA LEY. NO DETERMINA SU INCONSTITUCIONALIDAD.[23]

[23] *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 205-216, Primera Parte, p. 165; IUS: 232149.

IMPUESTO. NO ES INCONSTITUCIONAL LA LEY QUE LO ESTABLECE POR INCLUIR EN LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS ALGUNOS DE SUS ELEMENTOS.[24]

ARTÍCULOS TRANSITORIOS, FORMAN PARTE DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO RESPECTIVO, Y SU OBSERVANCIA ES OBLIGATORIA.[25]

Adicionalmente, argumentan razones económicas y políticas para cuestionar el cambio de fechas. Al efecto, sostienen que modificar la fecha contemplada originalmente en la Ley 59 implica organizar dos elecciones con los costos correspondientes. Asimismo, indican que el desgaste político que se genera entre la población con motivo de las elecciones puede incrementarse, toda vez que la población del Estado sería testigo de dos campañas políticas seguidas. La primera para el gobierno y el congreso y la segunda para los Ayuntamientos.

En el segundo caso, el argumento es que los términos de la cláusula contenida en el artículo 12 del decreto impugnado, sobre los requisitos para poder aspirar a ser electo gobernador, no se ajustan al texto del artículo 116 de la Constitución.

En el tercer caso, sostienen que los trámites para aprobar el decreto materia de la acción se oponen a las disposiciones del Congreso del Estado que regulan el proceso legislativo.

Los diputados introducen una serie de planteamientos adicionales en donde discuten brevemente el tema de la pro-

[24] *Semanario...*, Octava Época, Tomo VI, Primera Parte, julio a diciembre de 1990, p. 35; tesis P. LII/90; IUS: 205855.

[25] *Semanario..., op. cit.*, Tomo XIV, octubre de 2001, p. 1086; tesis VI.2o.A.1K; IUS: 188686.

cedencia de su acción. Al efecto, sostienen que si bien el Estado de Veracruz cuenta con medios de control para la defensa de su Constitución, éstos no establecen un procedimiento adecuado para resolver la materia de la acción. También estiman que el decreto impugnado entraña violaciones a la CPEUM por lo que consideran que el medio de control idóneo es la acción de inconstitucionalidad contemplada en el artículo 105, fracción II de la CPEUM.

ii) Conceptos de violación del Partido Convergencia

Los conceptos de violación expresados por el Partido Convergencia se centran en expresar que las disposiciones que reforma al Código Electoral, en relación con las condiciones requeridas para aspirar a ser electo gobernador, exceden los supuestos de *irreelegibilidad* establecidos en el artículo 116 de la CPEUM. En consecuencia, estiman que el texto del artículo 12 del Código Electoral del Estado contradice la fracción primera del artículo 116 de la CPEUM.

b) *Las autoridades emisoras de la norma impugnada*

i) El informe de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz

El informe del Congreso del Estado establece las siguientes objeciones a las acciones:[26]

- Considera que son improcedentes porque no se agotó el medio de impugnación establecido en el marco jurídico

[26] La síntesis de la respuesta de las autoridades emisoras se deriva de los contenidos de los resultandos séptimo y octavo de la resolución.

del Estado. Al efecto, sostienen que los artículos 64 y 65 de la Constitución del Estado establecen un medio de defensa y que el mismo no fue agotado antes de presentar las acciones de inconstitucionalidad.

- La Ley 59 de 20 de marzo de 1997, que reforma a la Constitución del Estado, fue derogada por la nueva Constitución, publicada el 3 de febrero de 2003. En consecuencia, el decreto impugnado en la acción no entra en conflicto con el artículo tercero transitorio de la Ley 59, porque esta última ya había sido derogada.

- Establece una serie de argumentos encaminados a la defensa del proceso legislativo que tuvo como resultado la publicación del decreto materia de la impugnación.

- La reforma del artículo 12 del Código Estatal electoral, en los términos contenidos en el decreto impugnado, fue expedida en uso de las facultades soberanas que tiene el Congreso del Estado derivadas de los artículos 40, 41 y 116 de la CPEUM. Dicha reforma busca establecer en la legislación estatal el principio constitucional republicano de la no reelección.

- La soberanía que la CPEUM otorga a los Estados para regular su régimen interior, permite que éstos puedan decidir si se acogen o no al supuesto contenido en la fracción primera del artículo 116 CPEUM, sobre la no reelección de gobernador.

ii) Informe del gobernador

- La acción es improcedente. La materia de la *litis* involucra un debate sobre un posible conflicto entre una ley local y

la Constitución del Estado. La Constitución Local, en su artículo 64, fracción III, establece un medio de defensa para el supuesto controvertido. En consecuencia, los actores debieron agotar primero el procedimiento contemplado en ésta.

- El decreto impugnado no contraviene el contenido del artículo tercero transitorio de la Ley 59 de marzo de 1997, toda vez que esta última fue derogada con motivo de la reforma constitucional de 2000.

- Defiende la legalidad del proceso legislativo.

- Los Estados de la República están facultados para definir su régimen interior en términos de los artículos 40 y 116 de la CPEUM. En uso de esas atribuciones pueden incorporar prohibiciones adicionales a las contempladas por la CPEUM.

- Al igual que en el caso de la regulación del Presidente de la República, contemplada en el artículo 83 de la CPEUM, la reforma del artículo 12 del Código Electoral del Estado tiene como propósito evitar que una persona prolongue su permanencia y hacer posible la alternancia en el poder. Adicionalmente añade que la interpretación armónica del contenido del artículo 116, en relación con el 124 de la CPEUM, debe entenderse en el sentido de reconocer que los Estados pueden establecer en su legislación electoral las disposiciones que rijan la elección de sus gobernadores.

- El artículo 116 de la CPEUM prohíbe que los gobernadores duren más de seis años en el cargo. La legislación

electoral de Veracruz se ajusta a la norma constitucional al evitar que quien ha ocupado el cargo por un periodo pueda ser electo para gobernarlo durante un sexenio, con lo cual su permanencia total en el poder necesariamente rebasa los seis años.

- La facultad de legislar de los Estados no implica que en el ejercicio de sus funciones puedan contravenir las disposiciones de la CPEUM, pero tampoco significa que deban producir normas idénticas a las ahí establecidas. Las legislaturas tienen un margen para desarrollar y adaptar las normas constitucionales según las necesidades del interés público.

c) *La posición de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del procurador general de la República*

i) Informe de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En el resultando noveno se hace referencia a un informe presentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal. Dicho informe establece, en términos generales, que el artículo 12 del Código Electoral del Estado, al ampliar las restricciones establecidas en el artículo 116 de la CPEUM, rompe con el sistema establecido en dicha Constitución. Ese sistema se sustenta en la interpretación armónica de los artículos 35 y 116, fracción I.[27]

[27] Síntesis basada en el contenido de la resolución.

ii) Informe del procurador general de la República

El resultando décimo contiene la posición del procurador general de la República. Los argumentos del procurador en relación con el debate planteado en la acción siguen las líneas que a continuación se exponen:

a) El principio de definitividad no opera como causal de improcedencia de la acción. La Suprema Corte de Justicia puede, en términos del artículo 105, fracción II, conocer las acciones que se presenten sin que se haya agotado previamente algún recurso.

b) Los conceptos de violación que se ocupan de la falta de cumplimento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo no son fundados porque las violaciones alegadas no afectan la validez de la norma impugnada. Al efecto, apoya su argumento en la tesis de rubro: VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL LA NORMA.

c) En cuanto a la cuestión del conflicto entre el decreto impugnado y su contravención a la Ley 59, el procurador sostiene que los artículos primero, segundo y séptimo transitorio de la ley de febrero de 2000, por la que se reforma la Constitución del Estado de Veracruz, abrogaron la Ley 59 de marzo de 1997. Concluye que no existe contradicción entre el decreto impugnado y el artículo tercero transitorio de la Ley 59.

d) El procurador expresa que el concepto de violación relativo a la contradicción existente entre el texto del

artículo 12 del Código Electoral del Estado y el artículo 116 de la CPEUM no existe, toda vez que el texto de ese último artículo no limita la autonomía de los Estados para establecer mayores requisitos para los ciudadanos que aspiren a ocupar el cargo de gobernador.

d) *La resolución de la Corte*

En los primeros tres considerandos de la resolución de la Suprema Corte de Justicia se analiza la competencia de la propia Corte, el plazo para interponer la acción y la legitimación de los promoventes. En los tres casos se encuentra que se satisfacen los requisitos establecidos en la CPEUM y en la ley.

i) El considerando cuarto

En el considerando cuarto se revisa el tema del principio de definitividad, a la luz de los planteamientos hechos por el Congreso y el gobernador del Estado de Veracruz. La resolución reconoce la existencia del medio de control constitucional estatal pero establece que el mismo únicamente sirve para la defensa de la Constitución Local y no de la CPEUM.

A continuación establece lo siguiente:

> … resulta importante señalar que para que los sujetos legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad, se encuentren obligados a agotar previamente a esta vía constitucional, algún medio de defensa previsto en las leyes para la solución del conflicto, es presupuesto indispensable que la resolución que en él llegue a dictarse, sea susceptible de impugnarse a través de este medio de control

> constitucional, circunstancia que no acontece en el caso, toda vez que en estos juicios constitucionales únicamente puede plantearse la no conformidad de normas de carácter general con la Constitución Federal, mas no así de actos, como lo sería la resolución dictada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, al resolver la acción local.[28]

ii) El considerando quinto

El texto del considerando empieza por justificar la razón por la que se opta por analizar primero los argumentos de fondo expresados en los conceptos de violación, en lugar de iniciar por los aspectos formales. Al efecto, cita la tesis que se desprende del siguiente rubro:

> ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. CUANDO SE PLANTEEN EN LA DEMANDA CONCEPTOS DE FALTA DE OPORTUNIDAD EN LA EXPEDICIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA Y VIOLACIONES DE FONDO, DEBE PRIVILEGIARSE EL ANÁLISIS DE ÉSTAS.[29]

Posteriormente, la argumentación se concentra en la interpretación de la fracción I del artículo 116, en lo que se refiere a las reglas ahí establecidas para la no reelección:

> … cabe interpretar que si la intención del Órgano Reformador hubiera sido establecer una prohibición absoluta para que cualquier ciudadano que hubiera ocupado el cargo de Gobernador pudiera volver a desempeñarlo, no

[28] Página 66 de la resolución.
[29] *Semanario…, op. cit.*, Tomo XIII, abril de 2001, p. 637, tesis P./J. 59/2001; IUS: 190049.

> hubiera hecho la distinción entre aquéllos que ocuparon el puesto mediante elección popular y los que lo ocuparon por sustitución, designación o suplencia, sino por el contrario, la hipótesis constitucional sería tajante como se establece en el artículo 83 de la Constitución Federal respecto del Presidente de la República...[30]

Acto seguido se reconoce que el artículo 12 del Código Electoral para el Estado de Veracruz establece restricciones adicionales a las comprendidas en el artículo 116, fracción I, de la CPEUM, por lo que estiman que el primero es contrario al segundo.

Al discutir los alcances de las posturas esgrimidas tanto por el Congreso Local como por el Ejecutivo del Estado de Veracruz, en relación con la constitucionalidad de la prohibición para acceder al cargo de gobernador contenida en el artículo 12 del Código Electoral de ese Estado, la resolución sigue dos líneas de argumentación. En primer lugar, sostienen que el argumento sobre el paralelismo que se pretende generar entre la regulación del presidente de la República y la de los gobernadores de los Estados no es procedente, porque una y otra regulación se encuentran en diversos artículos de la CPEUM. La resolución no aporta más detalles para desvirtuar la propuesta de interpretación analógica. En segundo lugar sostiene que tanto el Congreso como el gobernador del Estado de Veracruz "... parten de un error de apreciación jurídica al señalar que los supuestos previstos en el artículo 116, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son optativos para las Entidades Federativas,

[30] Página 73 de la resolución.

dada la soberanía de que gozan en términos de los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal..."

iii) El considerando sexto

En el considerando sexto se abordan los conceptos de violación que se derivan de la modificación de fechas para la celebración de elecciones en el Estado de Veracruz esgrimidos por los actores y los argumentos que justifican la validez del decreto expresados por el Congreso y por el gobernador estatales. El considerando transcribe el artículo tercero transitorio de la Ley número 59 que reforma y adiciona la Constitución veracruzana de 20 de marzo de 1997, en el que se establecen la fecha y los plazos para las elecciones de 2004 en el Estado. A continuación se transcribe el artículo séptimo transitorio de la Ley número 53 a través de la cual se reformaron los artículos 1o. a 84 y se derogaron los artículos 85 a 141 de la Constitución de ese Estado, publicada el 3 de febrero de 2000. Dicho artículo se refiere al plazo otorgado a la legislatura ordinaria para expedir el Código Electoral Estatal. Posteriormente transcribe el texto original de los artículos 10, 12 y 13 de este código, en su versión de 19 de octubre de 2000. Finalmente, transcribe los artículos 10, 12 y 13 del mismo código, en los términos expresados por el decreto materia de la impugnación. En estos se establecen fechas distintas a las contempladas en la Ley 59 de 1997 y en el texto original del Código Electoral.

El argumento expresado en la resolución sostiene que el artículo tercero transitorio de la Ley 59: "... goza del mismo atributo de obligatoriedad al igual que el articulado común que integra la Ley Suprema Estatal, porque para su emisión

se cumplieron los requisitos del artículo 130 de la propia Constitución Local (vigente en esa época) para ser parte de la misma."

De lo anterior, el texto de la resolución indica que como la fecha aparece en una norma emitida por el Órgano Reformador de la Constitución, la misma no puede ser derogada por una norma emitida por el Congreso del Estado. No obstante, se hace notar que en caso de que se pretenda reformar las disposiciones contenidas en dicha Ley 59, es necesario seguir el proceso contemplado en el artículo 84 de la Constitución estatal. Éste es un punto especialmente relevante. La Ley 59 se emitió en los términos del texto de la Constitución del Estado de Veracruz vigente en 1997, por ello, el artículo que regula la reforma es el 130. A partir de febrero de 2000, la Constitución del Estado fue modificada en su totalidad; en consecuencia, el artículo que regula sus reformas es el 84. De esta manera, la resolución de la Corte indica que el artículo tercero transitorio de la Ley 59, reformada en los términos del 130 de la Constitución veracruzana vigente hasta febrero de 2000, solamente puede ser reformado por otra norma que satisfaga los requisitos del artículo 84 de la misma, vigente a partir de febrero de 2000. Es decir, en opinión de la Suprema Corte de Justicia, el artículo tercero transitorio de la Ley 59 de 1997 sobrevivió a la reforma constitucional de febrero de 2000.

Adicionalmente, la resolución aborda los argumentos del Congreso del Estado y del gobernador, en el sentido de establecer que el artículo tercero transitorio fue derogado implícitamente por la reforma constitucional de 3 de febrero de 2000. La Corte no admite este argumento y sostiene lo siguiente:

> … toda vez que de la lectura integral de todos y cada uno de los artículos (ordinarios y transitorios) que conforman dicha reforma no se advierte la existencia de alguno que establezca la derogación o modificación del citado artículo tercero transitorio en donde se estableció como fecha para los comicios de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos, el primer domingo de septiembre del año correspondiente, de ahí que, se repite, la modificación de la fecha para que tengan verificativo las elecciones en la Entidad a través de una norma secundaria resulte inconstitucional.

iv) Los puntos resolutivos

En los puntos resolutivos se establece la invalidez de porciones normativas de los artículos 10, 12 y 13 del decreto impugnado, de tal manera que se retiran los requisitos adicionales a los establecidos en el artículo 116 para acceder al cargo de gobernador y se mantienen la fecha de las elecciones en los términos de la Ley 59 de 1997.

2. COMENTARIOS

a) *La resolución*

i) Comentarios al considerando cuarto

En relación con lo expresado por la resolución de la Suprema Corte en el considerando cuarto me parece que existen algunas cuestiones que no quedan completamente resueltas. Por una parte, se reconoce la existencia del medio de control constitucional local y su competencia para conocer sobre violaciones a la Constitución del Estado. Sin embargo, el considerando

no distingue entre los conceptos de violación debatidos en la acción. El concepto de violación en el que se argumenta una contradicción entre una norma ordinaria —el decreto impugnado— y la Constitución Local —el artículo tercero transitorio de la Ley 59— es un tema que claramente involucra la interpretación del orden jurídico local. La resolución de la Suprema Corte de Justicia no hace ningún pronunciamiento al respecto.

En el caso del concepto de violación en el que se plantea la contradicción del contenido del decreto impugnado con la fracción I del artículo 116 de la CPEUM, la cuestión es mucho más clara. Se trata de una cuestión que implica definir la conformidad del orden jurídico de un Estado con la CPEUM. En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad es el medio idóneo de impugnación.

El argumento opta por seguir un camino diverso al del análisis separado de los conceptos de violación. La parte final del considerando cuarto se centra en sostener que el eventual empleo de la acción de inconstitucionalidad local hubiera ocasionado la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad contemplada en la CPEUM. Al efecto se sostiene, que la resolución de la acción local corresponde al Tribunal Superior de Justicia y la revisión de las resoluciones de dicho Tribunal no pueden ser controladas a través de la acción de inconstitucionalidad.[31] En consecuencia, el sustento de la resolución en relación con el debate sobre la improcedencia del principio de definitividad es que éste no es aplicable porque el resultado

[31] Ver trascripción en el apartado en donde se describe el contenido del considerando cuarto.

del recurso existente en el orden jurídico local no es revisable a través de la acción de inconstitucionalidad.[32]

Esta conclusión presenta algunos problemas. Es necesario considerar que la procedencia del principio de definitividad en acciones de inconstitucionalidad únicamente puede operar cuando exista un medio de defensa en el que se puedan alegar violaciones a la CPEUM. Cuando se debaten violaciones directas a ésta el camino es claro. No hay recurso ordinario en la legislación local que pueda conocer sobre una violación a la CPEUM,[33] en consecuencia debe proceder directamente la acción de inconstitucionalidad. Sin embargo, cuando se debaten violaciones indirectas, el tema se torna más complejo. Si bien la Suprema Corte sostuvo que la acción de inconstitucionalidad procede en contra de violaciones indirectas a la CPEUM, en la acción de inconstitucionalidad 1/98,[34] es necesario considerar que dicha resolución no toma en consideración la situación de los Estados que cuentan con un tribunal constitucional local. La aparición de la justicia constitucional local debe tener necesariamente un impacto sobre la manera en la que funcionan los medios de control de la CPEUM.

---

[32] La resolución generó una tesis al respecto: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD ESTABLECIDA EN LOS ARTÍCULOS 64, FRACCIÓN III, Y 65, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE. NO DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE A LA ACCIÓN QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *Semanario..., op. cit.*, Tomo XVII, p. 979, tesis P./J. 5/2003.

[33] Este tema fue resuelto a propósito de la controversia constitucional que se suscitó en torno al juicio de protección de derechos humanos del propio Estado de Veracruz. Ver: Controversia constitucional 16/2000. Ayuntamiento del Municipio de Córdoba, Estado de Veracruz. 9 de mayo de 2002. En ese mismo sentido puede mencionarse la jurisprudencia sobre control difuso de la Constitución. Ver: CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. *Semanario..., op. cit.*, Tomo X, agosto de 1999, p. 5, tesis P./J. 74/99.

[34] ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON LA LEY RECLAMADA. *Semanario..., op. cit.*, Tomo IX, febrero de 1999, p. 288, tesis P./J. 4/99.

La resolución de la acción de inconstitucionalidad 1/98 puede entenderse si no existe un medio de defensa local, pero el criterio necesariamente enfrenta problemas a la luz del principio de definitividad, si se considera la existencia de un medio de control constitucional local capaz de resolver la violación reclamada. Uno de los conceptos de violación en la acción materia del presente comentario es precisamente de carácter indirecto. Sin embargo, como ya se ha dicho, la resolución sigue un camino distinto.

Habida cuenta de lo anterior, es posible pensar que la relación entre la jurisdicción constitucional local y la jurisdicción de la CPEUM, cuando se trata de violaciones indirectas a ésta, se plantea a manera de foros alternativos. Los litigantes pueden optar por escoger el foro en el que quieren debatir el concepto de violación. Por una parte, pueden argumentar violaciones a la Constitución del Estado o, por otro lado, pueden argumentar violaciones indirectas a la CPEUM. Son dos caminos distintos. Cabe añadir que en caso de que se opte por el medio de control local, si éste es jurisdiccional, contra la sentencia que lo resuelva, en principio, no cabe recurso alguno.[35]

ii) Comentarios al considerando quinto

La contradicción argumentada en el texto de la resolución entre el artículo 12 del Código Electoral veracruzano y la frac-

[35] Esta conclusión se deriva de los resuelto por la Suprema Corte de Justicia en la controversia constitucional 29/2005, Municipio de Celaya. Asimismo, puede consultarse la siguiente tesis: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES, *Semanario..., op. cit.*, Tomo XII, octubre de 2000, p. 1088, tesis P./J. 117/2000.

ción I del artículo 116 de la CPEUM, no parece tan clara. En todo caso, de considerarse así, es necesario expresar las razones que llevan a la Suprema Corte a justificar esa interpretación. Una interpretación alternativa igualmente válida puede establecer que el precepto constitucional establece parámetros que pueden ser desarrollados con más profundidad por el legislador local.

Por otro lado, me parece que el problema que se analiza no es el de una contradicción entre un precepto de la CPEUM y una norma ordinaria. El artículo 12 impugnado no se opone al texto de la fracción primera del artículo 116, lo que sucede es que adiciona sus supuestos. Adicionar no es contradecir. En todo caso, lo que se encuentra a debate no es, insisto, la contradicción, sino la posibilidad de aumentar por la vía legislativa los supuestos contenidos en el artículo 116, fracción I, de la CPEUM. La verdadera pregunta radica en definir el carácter de la regulación que se desprende de este artículo. Es decir, establecer si sus reglas son consideradas como un mínimo a seguir o si las mismas deben ser seguidas estrictamente. La consecuencia del primer caso es que la regulación del 116 puede ser aumentada con reglas adicionales, de acuerdo con las decisiones de los legisladores o constituyentes de cada Estado. Lo que no pueden hacer es reducir los límites planteados por el 116. Es decir, no es válido aceptar la reelección de un gobernador, pero puede ser válido restringir el acceso al cargo a personas que no se encuentran expresamente mencionadas en las prohibiciones del artículo 116.[36]

[36] Puede presentarse el caso de que una Legislatura opte por restringir el acceso a gobernador a un grupo específico de ciudadanos. En este caso, el concepto de violación en la acción de inconstitucionalidad no sería necesariamente el 116, sino el artículo 35 de la CPEUM.

En el segundo caso, una aproximación estricta al régimen planteado en el artículo 116 obliga necesariamente a todas las legislaturas a reproducir literalmente sus contenidos, con lo cual el margen de maniobra para definir las características de sus instituciones se reduce dramáticamente. La resolución de la Suprema Corte así parece entenderlo pero no proporciona muchos elementos para saber las razones de su decisión.

iii) Comentarios al considerando sexto

El texto del considerando sexto será analizado desde dos perspectivas. Por una parte, me concentro en revisar los argumentos expresados en la resolución para establecer que el artículo tercero transitorio de la Ley 59 que reforma a la Constitución del Estado de Veracruz se mantiene vigente. Por otro lado, me ocupo de los efectos de la decisión de la Suprema Corte, en el sentido de considerar vigente dicho artículo tercero transitorio y estimar que el calendario electoral estatal no fue modificado por la legislación ordinaria.

¿Cuál es el criterio empleado por la Suprema Corte de Justicia para considerar que el artículo tercero transitorio de la Ley 59 que reforma a la Constitución local se mantiene vigente? La resolución revisa los artículos transitorios de la Ley número 53, a través de la cual se reformaron los artículos 1o. a 84 y se derogaron los artículos 85 a 141 constitucionales estatales, publicada el 3 de febrero de 2000, y estima que de ellos no se desprende la derogación del transitorio en cuestión. La Suprema Corte de Justicia omite mencionar que la Ley 53 contiene en realidad una nueva Constitución para el Estado de Veracruz y opta por un criterio de interpretación literal para resolver el asunto.

En realidad, el Alto Tribunal ha enfrentado problemas semejantes. En efecto, si recordamos los orígenes de la CPEUM encontramos que su denominación original es Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857. En los primeros años de vigencia de la CPEUM la Suprema Corte escuchó muchos asuntos en donde se debatía la relación entre ésta y la Constitución de 1857. Las siguientes tesis muestran la manera en la que los asuntos fueron resueltos:

> CONSTITUCION DE 1917. Estableció un orden de cosas completamente nuevo, porque no es mera reforma de la Suprema Ley de 1857.[37]
>
> CONSTITUCION DE 1917. Ninguno de sus preceptos manda que se acate la de 1857.[38]
>
> CONSTITUCION DE 1917. Fue expedida para garantizar sus propios preceptos, no los de ninguna otra Constitución.[39]
>
> CONSTITUCION DE 1917. Entre ésta y la de 1857 no existe ningún lazo de unión.[40]

En términos generales, la interpretación de la Corte fue en el sentido de separar claramente el orden jurídico vigente en 1857 del orden jurídico vigente a partir de la entrada en vigor de la CPEUM, en mayo de 1917. A pesar de ello, hay un precedente que llama la atención por plantear una excepción a la tendencia general:

---

[37] Amparo penal directo ante la Suprema Corte. Rivera G. José Antonio. 25 de agosto de 1917. *Semanario...*, Quinta Época, Tomo I, p. 73.
[38] *Idem*.
[39] *Idem*.
[40] *Idem*.

> LEYES REGLAMENTARIAS DE LA CONSTITUCION DE 1857. Las leyes reglamentarias de los artículos de la Constitución de 1857, continúan en vigor, si las disposiciones reglamentadas han subsistido en la nueva Constitución.[41]

Sin embargo, dicho precedente se refiere expresamente a la subsistencia de leyes que se derivan de disposiciones constitucionales que fueron tomadas del texto de la Constitución de 1857 y reproducidas en su integridad por la CPEUM.

Evidentemente, la comparación de lo sucedido en 1917 con el proceso de reformas a la Constitución del Estado de Veracruz puede resultar excesiva. No obstante, la comparación permite reconocer que la emisión de una nueva Constitución es un acto que prácticamente cambia todo el orden jurídico. Si bien el nuevo orden jurídico puede mantener en vigor disposiciones del orden jurídico sustituido, estas disposiciones tienen que ser convalidadas. La convalidación se puede realizar implícitamente si el nuevo orden jurídico reproduce en la Constitución normas del orden anterior, como lo estimó la Suprema Corte de Justicia en la tesis antes citada.[42]

En el caso de la reforma constitucional del Estado de Veracruz, la discusión debió centrarse en la validez de la norma impugnada a la luz del nuevo orden jurídico vigente en el Estado. La resolución no toma ese camino y se inclina por un criterio de interpretación literal.

---

[41] Amparo administrativo en revisión. Colina Evaristo y coagraviados. 4 de agosto de 1921. Unanimidad de nueve votos. *Semanario Judicial de la Federación*, Pleno, Quinta Época, Tomo IX, p. 255.

[42] Una discusión sobre los efectos jurídicos de las transiciones puede verse en Huerta, Carla, "Constitución, transición y ruptura", en González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio (editores), *Transiciones y diseños institucionales*, UNAM, 1999.

Por lo que respecta al análisis de la decisión, en el sentido de considerar vigente el artículo tercero transitorio de la Ley 59 y estimar que el calendario electoral local no fue modificado por la legislación ordinaria, mi comentario se centra en la viabilidad de la decisión. El criterio de control de la constitucionalidad por violaciones indirectas a la Constitución es un tema que despierta importantes reflexiones. La cuestión puede ser especialmente delicada en aquellos casos en los que la validez de la norma no tiene problemas de constitucionalidad en cuanto al fondo y su invalidación radica exclusivamente en el criterio formal. El problema ha sido tratado por otros tribunales constitucionales en el mundo y se relaciona con la doctrina de la pregunta política. En pocas palabras, dicha doctrina gira en torno al problema de establecer qué tipo de asuntos pueden ser considerados susceptibles de ser resueltos por los tribunales y cuáles deben ser resueltos por mecanismos políticos. Detrás de esta discusión, evidentemente, hay también un debate sobre la deferencia judicial.[43] El tema lo trataré en la siguiente sección en donde me voy a referir tanto a la cuestión de la invalidación por conflicto de jerarquía entre normas como a la que se refiere a la contradicción de la fracción I del artículo 116.

b) *Comentarios generales*

i) La interpretación del artículo 116

Un primer comentario general sobre la resolución tiene que ver con el criterio de interpretación que se emplea para establecer

[43] Entiendo por deferencia judicial la actitud que puede tener un tribunal en el sentido de aceptar sin cuestionar ciertos actos de otros poderes por entender que no le corresponde juzgar sobre su validez.

los alcances del artículo 116 de la CPEUM. La interpretación de este precepto constitucional en general ha sido extremadamente rígida y sus efectos pueden generar complicaciones para la definición del régimen interior de los Estados. Para ilustrar el punto tomaré como ejemplo un tema complejo en el que hay bastante material jurisprudencial. Se trata de la interpretación de la fracción III del artículo 116.[44] Los casos resueltos por la Suprema Corte, en principio, defienden la independencia judicial y hacen efectivas las garantías judiciales establecidas en la fracción III del artículo 116. Sin embargo, la interpretación ha generado importantes consecuencias sobre la manera en la que se estructuran, organizan y funcionan los poderes judiciales. Por ejemplo, existen cuestionamientos sobre la constitucionalidad de diseños en los que se plantea un régimen para los magistrados de los tribunales superiores de justicia similar al de los Ministros de la Suprema Corte. En ese sentido, se puede llegar a establecer que los magistrados designados por un periodo de 10 años tienen derecho a la ratificación, según la fracción III del artículo 116 de la CPEUM, a pesar de que la Constitución Local no lo prevea.[45]

En este contexto, la pregunta a resolver ya no tiene que ver con la aplicación de criterios de interpretación literal del

[44] Únicamente menciono dos criterios importantes para ilustrar el punto: MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS. SI AL CONCLUIR EL PERIODO POR EL QUE FUERON NOMBRADOS CONTINÚAN EN EL EJERCICIO DEL CARGO TRANSCURRIENDO EL TIEMPO NECESARIO PARA OBTENER LA INAMOVILIDAD, SIN UN DICTAMEN VALORATIVO EN EL QUE SE FUNDE Y MOTIVE LA CAUSA DE SU NO REELECCIÓN, DEBE ENTENDERSE QUE ADEMÁS DE HABER SIDO REELECTOS TÁCITAMENTE, ALCANZARON ESA PRERROGATIVA CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). *Semanario..., op. cit.*, Tomo XII, octubre de 2000, p. 18, tesis P./J. 113/2000; y, PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. CRITERIOS QUE LA SUPREMA CORTE HA ESTABLECIDO SOBRE SU SITUACIÓN, CONFORME A LA INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *Semanario..., op. cit.*, Tomo XII, octubre de 2000, p. 30, tesis P./J. 107/2000.

[45] Un ejemplo puede ser el caso del Estado de Aguascalientes o el de Sinaloa.

texto constitucional.[46] En realidad la pregunta se aproxima mucho más a la definición de la viabilidad de un diseño para la articulación de un poder judicial y si la ratificación contribuye a ello. La experiencia muestra que el tema de la ratificación es muy problemático. La interpretación de la Suprema Corte habla incluso de una ratificación tácita.[47] En otros casos, los dictámenes de no ratificación son rechazados por los Jueces.[48] En mi opinión la interpretación rígida de las garantías judiciales contempladas en el artículo 116, fracción III, dificulta la introducción de modelos y acciones que contribuyan a fortalecer el funcionamiento de los poderes judiciales. Sin embargo, esta opinión no puede entenderse en sentido aislado. La intervención del Poder Judicial Federal en defensa de la independencia de los poderes judiciales locales ha sido muy eficaz.

El verdadero dilema es establecer de qué manera se puede dejar que los Estados desarrollen los parámetros del artículo 116, de tal forma que generen las instituciones que mejor consideren, al mismo tiempo que se garantice que cualquier abuso será rechazado. Las acciones que aquí se comentan, el caso de los poderes judiciales, así como otros casos,[49]

---

[46] Incluso, al hacer una interpretación literal del texto se pueden presentar dudas sobre su sentido. El texto de la fracción III del artículo 116 establece lo siguiente: "Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Estados". El "podrán" puede leerse en un sentido potestativo de lo que se desprende que el legislador local puede optar por un modelo que no contemple la reelección o ratificación.

[47] Ver el rubro citado en la nota 19. En este caso, llama la atención que el criterio de la Suprema Corte es distinto al que emplea para la ratificación de Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito. Para ellos se determina que no hay lugar a la ratificación tácita.

[48] El caso de Baja California es especialmente relevante.

[49] Por citar uno: GOBERNADOR INTERINO DEL ESTADO DE TABASCO. EL ARTÍCULO 47, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL, REFORMADO POR DECRETO NÚMERO 450, EN CUANTO ESTABLECE EN SU TERCER SUPUESTO QUE EL CONGRESO DEL ESTADO HAGA LA DESIGNACIÓN RESPECTIVA EN UNA TERCERA SESIÓN CELEBRADA CON LOS DIPUTADOS QUE A ELLA ACUDAN, VIOLA LOS ARTÍCULOS 49 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *Semanario..., op. cit.*, Tomo XIII, marzo de 2001, p. 509, tesis P./J. 23/2001.

encierran problemas mucho más complejos que no parecen quedar del todo satisfechos con lecturas literales de las normas.

ii) Los terceros en el debate

Un aspecto que llama la atención a propósito de la resolución que se comenta es el relativo a la intervención de terceros en el debate. Desde luego que la intervención del procurador general de la República no causa ninguna sorpresa. La regulación sobre su legitimación procesal en los medios de control constitucional cuenta con una larga tradición. La participación de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es más novedosa. Pero al margen de las razones por las que ambas instituciones fueron convocadas, el comentario pretende resaltar brevemente el tema de las aportaciones que terceras partes pueden hacer al debate.

En términos generales, la institución que caracteriza la participación de terceras partes sin interés directo en los litigios es la del *amicus curiae*. Si bien la participación de terceros en los litigios no es una cuestión que puede tratarse en forma generalizada, parece necesario admitir que el litigio constitucional siempre implica el debate de cuestiones de alto interés para la sociedad que justifican el establecimiento de mecanismos que permitan escuchar opiniones ajenas a las de las partes sobre el tema que se debate. Desde luego que la participación de terceros ajenos a la *litis* no obliga al tribunal a dar respuesta a todos y cada uno de los argumentos que planteen. Sin embargo, el solo hecho que se establezca la posibilidad de que emitan sus opiniones, permite que el tribunal tenga la oportunidad de revisar otros puntos de vista en relación con el impacto de su resolución.

Me parece conveniente que este tipo de instituciones se incorporen a la práctica jurisdiccional mexicana.

iii) La pregunta política

El objeto de este apartado es introducir una discusión sobre la doctrina de la pregunta política a la luz de la resolución de la Corte que aquí se comenta. La doctrina de la pregunta política tiene sus orígenes en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América. El caso que típicamente le da origen se conoce como *Luther vs. Borden*,[50] un precedente más reciente es *Baker vs. Carr*.[51] La doctrina sobre la pregunta política gira en torno a la determinación de la naturaleza de los asuntos que se presentan a los tribunales para su resolución. La pregunta política consiste en determinar si el asunto es justiciable o si su resolución corresponde a un órgano político.[52] De esta manera, el tema de la conducción de las relaciones exteriores —por ejemplo, el acto por el que el gobierno de un país reconoce a otro— típicamente se entiende fuera de la jurisdicción de los tribunales, por estimarse que se trata de un asunto eminentemente político.

Precisamente en *Baker vs. Carr,* la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos sostiene que los asuntos derivados de la *guaranty clause* o cláusula de la garantía, de la

[50] *Luther vs. Borden*, 48 U.S. 1 (1849)
[51] *Baker vs. Carr* 369 U.S. 186 (1962)
[52] El tema de la pregunta política es tratado por múltiples autores estadounidenses. Una síntesis completa del debate puede verse en Tribe, L. H., *American Constitucional Law*, West Publishing Company, 1999. Un trabajo en el que se aborda el tema, su recepción en tribunales de otros países y, en particular en la Corte Internacional de Justicia: David, Marcella. "Passport to Justice: Internationalizing the Political Question for Application in the World Court", *Harvard International Law Journal*, vol. 40, number 1, Winter 1999.

que se deriva la obligación de los Estados que integran la Federación en ese país, de establecer un gobierno republicano, no es susceptible de control judicial.[53] En *Baker vs. Carr* también se comenta otro caso, *Coleman vs. Miller,*[54] en el que se resuelve que no corresponde a los tribunales decidir sobre la validez o invalidez del proceso legislativo, incluso si éste no cumplió con las formalidades exigidas.

El punto a considerar a propósito de la resolución que aquí se analiza tiene que ver con los alcances de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia. En el caso del debate sobre la manera en la que el artículo 116 de la CPEUM debe ser interpretado, el criterio del Alto Tribunal reduce las atribuciones de los Estados para definir su régimen interior. Las acciones que aquí se comentan no son las únicas en ese sentido. La interpretación a través de amparos de la fracción III del artículo 116 también da lugar a una eventual definición del diseño que debe prevalecer para la organización de los poderes judiciales en los Estados, como ya se ha visto.

Por lo que respecta a la revisión del proceso legislativo, en términos generales, la jurisprudencia apunta hacia un espacio muy reducido que acota la práctica parlamentaria. Desde luego que en ocasiones las restricciones impuestas por la Suprema Corte pueden resultar más que justificadas, especialmente si se tiene en cuenta que es frecuente encontrar abusos. No obstante, el comentario general sobre el tema de la pregunta política tiene que ver con la forma en la que se generan las resoluciones. En principio, el texto de las senten-

[53] La decisión sigue de cerca el sentido de *Luther vs. Borden*.
[54] *Coleman vs. Miller*, 307 U.S. 433 (1939)

cias parece hacer completamente a un lado el carácter político de las decisiones que se toman. Desde luego que todas las decisiones tienen un contenido político, sin embargo, hay casos en donde es necesario reconocer explícitamente dicha naturaleza y tomar una decisión sobre si es justiciable y los alcances que eventualmente tendrá la resolución.[55] En este aspecto es en el que me parece necesario que la Suprema Corte de Justicia tiene que trabajar.[56] Si bien no es fácil establecer con precisión cuándo se está en presencia de una pregunta política, parece conveniente que la actividad jurisprudencial de la Corte aborde el tema y empiece a generar parámetros que permitan conocer los alcances de las cuestiones debatidas, desde el punto de vista de su potencial, para ser resueltas por nuestro Máximo Tribunal.

[55] En la tradición mexicana tenemos el caso de los derechos políticos. Los tribunales típicamente rechazaron este tipo de asuntos argumentando su naturaleza política. El problema empezó a resolverse con la llegada del juicio para la protección de los derechos político-electorales. No obstante, todavía queda mucho por hacer. Una tesis tradicional sobre el tema: DERECHOS POLITICOS. AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA LEYES DE CONTENIDO POLITICO ELECTORAL, SI LA CONTROVERSIA VERSA EXCLUSIVAMENTE SOBRE. *Semanario...*, Octava Época, Tomo XIV, octubre de 1994, p. 33, tesis 2a. XIII/94. Una tesis reciente sobre el tema: DERECHOS POLÍTICOS. REGLAS PARA DETERMINAR EN QUÉ SUPUESTOS PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS QUE IMPLIQUEN UNA VIOLACIÓN A ESE TIPO DE PRERROGATIVAS. *Semanario..., op. cit.*, Tomo XXII, octubre de 2005, p. 2341, tesis I.15o.A.41 A.

[56] La fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo se refiere a uno de los aspectos del problema aquí comentado.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 9

INTRODUCCIÓN 11

I. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13
1. MARCO NORMATIVO 13
2. PROCEDENCIA 15
3. SUJETOS LEGITIMADOS 16
4. IMPROCEDENCIA 17
5. PROCESO 17
6. LA SENTENCIA Y SUS EFECTOS 18
7. RECURSOS 19

II. EL CONTROL ABSTRACTO DE LA CONSTITUCIONALIDAD 21

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2002 ... 27
1. ANTECEDENTES 27
2. NORMA RECLAMADA COMO INVÁLIDA 28
3. PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29

4. CONCEPTOS DE INVALIDEZ DE LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA QUINCUAGÉSIMA NOVENA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ 31
5. CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEL PARTIDO POLÍTICO NACIONAL CONVERGENCIA 33
6. INFORME DE LAS AUTORIDADES DEMANDADAS ... 33
7. OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 35
8. OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA 35
9. ANÁLISIS DE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA POR EL TRIBUNAL EN PLENO 37
a) Obligación de los promoventes de agotar en primera instancia la acción de inconstitucionalidad establecida en la Constitución Local 37
b) La soberanía estatal establecida en la Constitución Federal 40
10. ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ 41
a) Anteponer el estudio de las violaciones de fondo a las procesales 41
b) Condiciones y límites constitucionales que rigen la reelección del cargo de gobernador en los Estados de la República 43
c) La modificación al calendario electoral transgrede los principios de legalidad, seguridad y certeza jurídica 46
11. TESIS DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN 53

IV. CONCLUSIONES 59

V. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2002 Y SU ACUMULADA 34/2002 63

1. EL CONTENIDO DE LAS ACCIONES 65
a) Los actores 66
i) Los conceptos de violación de los diputados 66
ii) Conceptos de violación del Partido Convergencia .. 69
b) Las autoridades emisoras de la norma impugnada ... 69
i) El informe de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz 69
ii) Informe del gobernador 70
c) La posición de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del procurador general de la República 72
i) Informe de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 72
ii) Informe del procurador general de la República ... 73
d) La resolución de la Corte 74
i) El considerando cuarto 74
ii) El considerando quinto 75
iii) El considerando sexto 77
iv) Los puntos resolutivos 79
2. COMENTARIOS 79
a) La resolución 79
i) Comentarios al considerando cuarto 79
ii) Comentarios al considerando quinto 82
iii) Comentarios al considerando sexto 84
b) Comentarios generales 87
i) La interpretación del artículo 116 87
ii) Los terceros en el debate 90
iii) La pregunta política 91

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en octubre de 2006 en los talleres de Ediciones Corunda, S.A. de C.V., Tlaxcala núm. 17, Col. San Francisco, Delegación Magdalena Contreras, C.P. 10500, México, D.F. Se utilizaron tipos Futura Lt Bt y Futura Md Bt en 10, 11 y 13 puntos. La edición consta de 4,000 ejemplares impresos en papel bond de 75 grs.