

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
2/98.**

**ACTOR:
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.**

**MINISTRO PONENTE:
GUILLERMO I. ORTÍZ MAYAGOITIA.**

**SECRETARIO:
OSMAR ARMANDO CRUZ QUIROZ.**

**México, Distrito Federal. Acuerdo del
Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la
Nación, correspondiente al día veinticuatro de febrero
de mil novecientos noventa y ocho.**

VISTOS;

Y

RESULTANDO:

**PRIMERO.- Por escrito presentado en la
Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el
veintiséis de enero de mil novecientos noventa y**

ocho, Felipe Calderón Hinojosa, en su carácter de Dirigente Nacional del Partido Acción Nacional, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las autoridades y por la disposición que a continuación se precisan:

“AUTORIDADES RESPONSABLES:”

“A.- La Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado de Zacatecas como órgano legislativo emisor de la norma general impugnada.

“B.- El C. Gobernador Constitucional del Estado de Zacatecas, Lic. Arturo Romo Gutiérrez y el C. Secretario General de Gobierno del Estado de Zacatecas, Prof. José Manuel Maldonado Romero en cuanto hace a la promulgación y publicación del Decreto impugnado.”

“NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA Y MEDIO OFICIAL EN QUE SE PUBLICARON: El Decreto número 232 de la LV Legislatura del Estado de Zacatecas por medio del cual se establece la distritación de los 18 distritos electorales uninominales del Estado de Zacatecas a utilizarse para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa a la Legislatura del Estado en la elección a celebrarse el próximo 5 de julio de 1998; publicado en el Periódico

Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el 27 de diciembre de 1997.”

SEGUNDO.- La parte promovente expresó como antecedentes del caso, los siguientes:

“ANTECEDENTES:”

“1.- Durante el transcurso de los meses de junio, julio, agosto y parte de septiembre de 1997, en el Estado de Zacatecas se realizó un intenso proceso de negociación entre los actores políticos de la Entidad, a fin de arribar a consensos que permitieran una reforma electoral en donde partidos políticos, sociedad y Gobierno estuvieran de acuerdo en lo fundamental y así llegar al proceso electoral de 1998 en condiciones óptimas.--- 2.- En fecha veintidós de diciembre de 1997, a partir de las dieciocho cuarenta y tres horas (18:43) se llevó a cabo en el Congreso del Estado de Zacatecas Sesión Ordinaria de la H. Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado, dentro del Primer Período Ordinario de Sesiones, correspondiente al Tercer Año de Ejercicio Constitucional. Sesión en la cual se incluyó en el punto quinto de la Orden del Día la discusión y aprobación en su caso del Dictamen sobre la Distritación, para los comicios que habrán de realizarse el presente año en dicho estado. En la misma fecha y durante el

desarrollo de la sesión en comento, misma que fue suspendida en forma definitiva, para continuarla después con carácter de privada, en votación nominal, por veinte (20) votos a favor y una abstención, se aprobó el correspondiente dictamen.--- 3.- El día sábado veintisiete de diciembre de 1997, en el suplemento número tres (3) del Periódico Oficial Organo del Gobierno del Estado de Zacatecas, se publicó el decreto número doscientos treinta y dos (232); decreto relativo a la Distritación de los dieciocho (18) Distritos Electorales uninominales del Estado de Zacatecas, correlativo al dictamen a que se hace alusión en el numeral que antecede.”

TERCERO.- El precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estima infringido es el 105, fracción II, penúltimo párrafo.

CUARTO.- Mediante proveído de fecha veintiséis de enero de mil novecientos noventa y ocho, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, y turnar el asunto al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, lo que se hizo en la misma fecha.

QUINTO.- Mediante proveído de fecha veintiocho de enero de mil novecientos noventa y ocho, el Ministro Instructor admitió a trámite la demanda de acción de inconstitucionalidad y ordenó tomar opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto de la misma, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por oficio presentado el diez de febrero del año en curso, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación remitió la opinión emitida por la Sala Superior del citado Tribunal Electoral, respecto de la demanda de acción de inconstitucionalidad de mérito, en la que textualmente se dice:

“En la presente opinión, la Sala emitente no se ocupará de exteriorizar manifestaciones relacionadas con la procedencia de la acción de constitucionalidad intentada en el asunto a que se refiere dicha opinión, toda vez que, ello es facultad reservada exclusivamente por el artículo 105 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al dirimir la acción de que se trata, en tanto que, por ser esta Sala Superior un órgano jurisdiccional especializado en materia electoral, debe entenderse, dicha opinión únicamente puede circunscribirse a las cuestiones propias de tal materia inmersas en el problema jurídico planteado a través de la aludida acción, en concreto, sólo versará sobre si la redistribución electoral que se contiene en el decreto cuya constitucionalidad se cuestiona, puede considerarse como constitutiva de una modificación fundamental.”

“Con objeto de evidenciar el sentido de la opinión de mérito, se estima necesario establecer previamente un marco jurídico de referencia, con los artículos de la Constitución Local que retoma los principios básicos formulados por el Constituyente Federal, así como del Código Electoral del Estado de Zacatecas.”

“Así se tiene que, vinculados con la materia propia del decreto aludido, de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, destacan los siguientes preceptos:”

“”Artículo 25.- El Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, se deposita en una asamblea que se denominará “Legislatura del Estado”.”

“Artículo 26.- La Legislatura del Estado se compone de representantes del pueblo, electos en su totalidad cada tres años, por ciudadanos zacatecanos”.”

“Artículo 27.- La Legislatura del Estado se compondrá de dieciocho diputados electos por el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por doce diputados electos según el principio de representación proporcional, conforme al sistema de listas plurinominales votadas en una sola circunscripción electoral”.”

“Las elecciones de diputados por ambos sistemas se sujetarán a las bases establecidas en esta Constitución y a las disposiciones de la ley electoral. Los diputados de mayoría relativa y los de representación proporcional tendrán los mismos derechos y obligaciones”.”

“... ”

“Artículo 28.- La demarcación territorial de los 18 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir, la población total del Estado, entre los distritos señalados, tomando en cuenta su extensión territorial, las características geográficas, las vías de comunicación existentes y la distribución demográfica según el censo de población más reciente. La ley determinará la forma de establecer la demarcación”.”

“Por lo que ve al Código Electoral Local, conviene citar en lo conducente, los siguientes dispositivos legales:

“”Artículo 13.- 1.- Los miembros de la Legislatura del Estado serán 18 diputados de mayoría relativa, electos en distritos uninominales, y 12 diputados de representación proporcional electos en una sola circunscripción electoral. En ambos casos, por cada diputado propietario se elegirá a un suplente”.”

“”Artículo 15.- 1.- Cuando a juicio del Consejo General del Instituto, hayan cambiado las condiciones de la fracción II de este artículo, el procedimiento para establecer la demarcación territorial de los 18 distritos electorales uninominales se sujetará a lo siguiente:

*“”
...*

“”VII.- Durante el mes de diciembre del año inmediato anterior al del proceso electoral, la Legislatura del Estado deberá expedir el decreto en que se apruebe la distritación”.”

“De lo anterior se desprende que para la elección de los diputados de mayoría relativa se requiere dividir el territorio de la entidad federativa, en los distritos uninominales en los que se disputará la elección de un sólo diputado de mayoría relativa; la demarcación territorial de los dieciocho distritos electorales uninominales conforme a lo previsto en el artículo 28 de

la Constitución Estatal, será la que resulte de dividir la población total del Estado, entre los distritos señalados, tomando en cuenta la actual división municipal, la concentración y dispersión demográfica, de conformidad con el último censo general de población y vivienda; accidentes geográficos y vías de comunicación, procurándose obtener mayor compacidad, obteniéndose, asimismo, que el ordenamiento jurídico del Estado de Zacatecas, recoge puntualmente uno de los elementos que conforman el sistema electoral mexicano, en cuanto establece que el territorio del estado se dividirá en dieciocho distritos uninominales, que constituyen cada uno de ellos, una unidad y en cuyo ámbito se ubica un determinado número de electores que habrán de elegir a sus representantes mediante el ejercicio del derecho político del sufragio. De ahí que uno de los objetivos fundamentales de la distritación o en su defecto la redistritación, consiste en distribuir en forma proporcionada a un determinado número de habitantes dentro de cada territorio "distrito", para que quien cuenta con capacidad de voto pueda elegir a sus representantes en su respectiva jurisdicción. En ese sentido, podemos decir que la redistritación es una actividad que permite readecuar y actualizar las unidades geo-electorales, ante los efectos generados por la dinámica poblacional, los constantes movimientos migratorios, así como por los

cambios en la geografía económica generados durante un tiempo determinado; esto es, la redistribución se lleva a cabo con el fin de mantener la proporcionalidad de población en esos ámbitos, y así redefinir y delimitar la base territorial donde se asienta un determinado número de electores.”

“Con base en lo anteriormente dicho, podemos afirmar que la distribución territorial que nos ocupa, obedece a dos fenómenos principales: uno demográfico y otro político. El primero, evidentemente, consigna la búsqueda para atender a la población existente en el territorio de la entidad federativa en un momento determinado, y el segundo, se orienta a determinar una representación igual por cada distrito.”

“El criterio ideal en el que se sustenta el proceso de distritación es el de “un ciudadano un voto”, es decir, se trata de que cada voto, independientemente de quién lo emita, del lugar en que lo haga o a quién favorezca, tenga el mismo peso en la definición de quien es electo en ese distrito. Para la integración de los distritos se necesitan criterios que permitan la agregación de grupos de personas con una referencia geográfica común, con el fin de garantizar, al menos, su unidad geográfica; esto es, se necesita que el criterio para integrar los distritos sea mediante la selección de grupos de personas, escogidas mediante referencias

geográficas, lo que tiene la ventaja de que simultáneamente se cumplan dos criterios, el de unidad geográfica y el de población, a través del número de personas en ellas. El origen del problema para lograr el equilibrio demográfico de la distritación, es precisamente la forma como se integran los distritos, a través de conglomerados de ciudadanos que viven en un municipio o en una sección, según sea el caso, tomando en consideración, desde luego, los parámetros que como base estatuyen tanto la Constitución Local, como la legislación electoral aplicable.”

“En resumen, distrito es cada una de las partes en que se encuentra dividido el territorio, en este caso, el del Estado de Zacatecas, para efecto de celebrar elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa; en tanto que, la denominación uninominal significa que cada partido político puede postular un solo candidato por cada distrito en el que participa, y el acreedor de la constancia de mayoría y validez, será el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito de que se trate.”

“De suerte tal que, si la elección conforme a ese principio, es la forma de participación política más fuertemente vinculada a la historia del desarrollo de los sistemas políticos y electorales democráticos, por tener como punto de partida, el nivel igualitario y a partir de la

decisión de la mayoría, consecuentemente, es el sistema de representación más accesible para ser captado por parte del electorado y permite un mayor y mejor conocimiento de las alternativas que se ofrecen al elector, que tiende además, a definir e integrar una mayoría, lo que implica que haya una mayor eficacia en la manifestación política unificada y efectiva.”

“En efecto, la distritación o redistritación y la distribución territorial de los electores, se refieren a la estructura espacial del proceso electoral, habida cuenta que el ideal en términos de representatividad es que el tamaño de los distritos sea homogéneo; la presencia o carencia de tal cualidad, tiene efectos político-electorales, porque altera la representatividad efectiva del voto individual.”

“En materia electoral es indudable que el tamaño absoluto de los distritos electorales, crea una serie de expectativas que pueden favorecer o no a un partido político, ya que modifica la cantidad de votos necesarios para asignar las diputaciones uninominales, de manera que los votos se traducen en curules, mediante el mecanismo específico que la ley electoral establece, conforme al cual, el instituto político que obtenga más votos en un distrito gana una curul; tal distribución se ve afectada por la variación en la magnitud de los padrones distritales, toda vez que el

valor en votos es mayor en un distrito con pocos electores y menor en uno con muchos electores, por lo que, en general, a un partido político le conviene ser fuerte en distritos pequeños para poder maximizar las ganancias en diputaciones obtenidas a través del total de la votación recibida.”

“Con base en lo anterior, puede decirse que toda redistribución tiende a que se materialice en los hechos, uno de los principales postulados democráticos, que es el que todos los votos tengan igual valor; de ahí que resulta importante, así como trascendente, la realización de una redistribución, dado que, incide de manera fundamental en el valor del sufragio popular para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, así como de manera destacada en el desarrollo del proceso electoral, entendiéndose por ello todos los actos que lo conforman, desde la etapa de preparación, la propia jornada electoral y sobre todo, la fase de resultados.”

“En mérito de lo expuesto, consideramos que la redistribución electoral constituye una modificación fundamental.”

SEXTO.- Por auto de fecha nueve de febrero de mil novecientos noventa y siete, se agregaron los informes de las autoridades

demandadas y se ordenó poner los autos a la vista de las partes para formular sus alegatos.

SÉPTIMO.- Agotado en sus términos el trámite respectivo conforme a la Ley Reglamentaria de la materia, se puso el expediente en estado de resolución.

C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se demanda la declaración de inconstitucionalidad del Decreto número 232 de la LV Legislatura del Estado de Zacatecas, publicado en el Periódico Oficial del propio Estado el veintisiete de diciembre de mil novecientos noventa y siete, por medio del cual se

establece la distritación de los distritos electorales uninominales de esa entidad federativa.

SEGUNDO.- La demanda de acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente, atento a lo siguiente:

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone:

“Art. 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente. --- EN MATERIA ELECTORAL, PARA EL CÓMPUTO DE LOS PLAZOS, TODOS LOS DÍAS SON HÁBILES.”

Conforme a este artículo 60, el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó el Decreto que contiene las normas que se impugnan, considerando todos los días como hábiles.

El decreto de referencia fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad el día veintisiete de diciembre de mil novecientos noventa y siete, por lo que es a partir del día veintiocho siguiente que debe hacerse el cómputo respectivo.

Tomando en consideración la fecha de publicación, resulta que el plazo de treinta días para la impugnación de las disposiciones venció el día veintiséis de enero del año en curso; por tanto, si la demanda se presentó en esa misma fecha en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe considerarse promovida dentro del plazo legal al haberse presentado al trigésimo día.

TERCERO.- Previo al estudio del fondo del asunto, resulta pertinente analizar la legitimación de quien promueve, por ser una cuestión de orden público y, por ende, de estudio preferente.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 62 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105

en cita, los partidos políticos con registro podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de disposiciones en materia electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales (en tratándose de normas federales o locales) o estatales (en tratándose de normas locales).

Por tanto, en el caso tienen que satisfacerse los siguientes extremos:

a) Que el Partido Político cuente con registro definitivo ante la autoridad electoral correspondiente.

b) Que el Partido Político promueva por conducto de su dirigencia nacional o estatal, según sea federal o local.

c) Que quien suscribe a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para tal efecto.

Obra en el expediente copia certificada de la constancia expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, de fecha veintitrés de enero de mil novecientos noventa y ocho, en la que

consta que el Partido Político en mención cuenta con registro definitivo, y que Felipe de Jesús Calderón Hinojosa se encuentra registrado como Presidente Nacional del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional.

Por último, el promovente, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, tiene facultades para representar a ese partido político de conformidad con lo dispuesto por el artículo 65, fracción I, en relación con el 62, fracción I, de los Estatutos del citado partido político, que disponen:

“Art. 65. El Presidente de Acción Nacional, lo será también del Comité Ejecutivo Nacional y tendrá además el carácter de Presidente de la Asamblea, de la Convención y del Consejo Nacionales, con las atribuciones siguientes: I. Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere la fracción I del artículo 62 de estos Estatutos.”

“Art. 62. Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional: I. Ejercer por medio de su Presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción

Nacional, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal del Trabajo, en consecuencia, el presidente gozará de todas las facultades generales y aún las especiales que requieran cláusula especial conforme a la Ley para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio, y para suscribir títulos de crédito, cuyas disposiciones de tales ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidas como si se insertaran a la letra, y relativos de la legislación electoral vigente;”

De todo lo anterior se concluye que quien suscribe la demanda tiene facultades para ejercer la presente acción de inconstitucionalidad a nombre y en representación del Partido Acción Nacional, para impugnar el decreto que ahora se combate.

CUARTO.- Resulta innecesario transcribir los conceptos de invalidez que se hacen valer en la demanda, en virtud de que no serán materia de análisis por las razones que se dan en el considerando siguiente.

QUINTO.- En el presente caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IV, en relación con el 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el decreto impugnado en esta acción de inconstitucionalidad ya fue materia de impugnación en diversa acción en la que se declaró su invalidez.

Los citados dispositivos legales establecen:

“Art. 19.- Las controversias constitucionales son improcedentes: ... IV.- Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contras las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

“Art. 65.- En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia

establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20. --- Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.”

En la especie, en sesión de esta misma fecha se falló la acción de inconstitucionalidad número 3/98, promovida por el Partido de la Revolución Democrática, en contra del Decreto número 232, emitido por el Congreso del Estado de Zacatecas y publicado el veintisiete de diciembre de mil novecientos noventa y siete en el Periódico Oficial del Estado, por el que se establece la distritación de los dieciocho distritos electorales uninominales de la entidad.

Dicho decreto es el mismo que se combate en la presente acción de inconstitucionalidad, en la que se aduce esencialmente que la reforma electoral que contiene no se hizo con la oportunidad que establece el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la

Constitución Federal; este mismo concepto de invalidez se hace valer en la acción de inconstitucionalidad 3/98 de referencia.

De lo anterior se desprende que se surten los extremos del artículo 19, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia, ya que existe otra acción de inconstitucionalidad (3/98), en la que se impugna el mismo decreto legislativo y por las mismas razones que en esta acción (2/98) se hacen valer, destacándose que aquélla acción fue fallada en esta misma sesión resolviendo que es procedente y fundada, y declarando la invalidez del referido decreto.

En consecuencia, procede sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad con fundamento en lo dispuesto por el artículo 20, fracción II, en relación con el 19, fracción IV, y 65 de la Ley Reglamentaria en cita.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

UNICO.- Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente en funciones Castro y Castro; el señor Ministro Góngora Pimentel votó en contra y manifestó que formulará voto particular. Fue ponente en este asunto el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ausente el Presidente Aguinaco Alemán, por licencia concedida.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

PRESIDENTE EN FUNCIONES:

MINISTRO JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO

PONENTE:

MINISTRO GUILLERMO I. ORTÍZ MAYAGOITIA

EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ

**Esta hoja forma parte de la Acción de Inconstitucionalidad 2/98,
promovida por el Partido Acción Nacional.**

V O T O P A R T I C U L A R

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/98, PROMOVIDA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, CONTRA ACTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE ZACATECAS Y OTRAS AUTORIDADES, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EN SU SESIÓN DE VEINTICUATRO DE FEBRERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO.

Disiento del criterio mayoritario del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/98, promovida por el Partido Acción Nacional, en virtud de que se decreta el sobreseimiento derivado de lo resuelto en la diversa acción de inconstitucionalidad 3/98, pues estimo que en ésta debió declararse infundada la acción y reconocer la validez del decreto impugnado, por las siguientes consideraciones:

1.- Se hace una interpretación restrictiva de los artículos 47, fracción I, de la Constitución Estatal y 15 del Código Electoral Estatal, al señalarse que el Congreso Local no tiene facultades para modificar el proyecto de distritación del Consejo General del Instituto Electoral Estatal, pues su competencia se reduce a revisar y aprobar el

proyecto de distritación y proceder a la expedición del decreto respectivo.

En un sentido estricto y meramente gramatical es cierto que la revisión y aprobación no tiene alcances de modificación; sin embargo, siguiendo esta temática estricta y gramatical, puede sostenerse igualmente que no existe tampoco disposición expresa que diga que el proyecto de distritación no puede ser modificado por la Legislatura y que esa modificación sólo le compete al Consejo General; además, a éste se le dan atribuciones de formulación del anteproyecto y proyecto final, pero no para hacer modificaciones posteriores. Podría decirse que, como le corresponde formular el anteproyecto y proyecto final, igualmente puede modificarlo siguiendo las instrucciones de la Legislatura, pero entonces también podría decirse que si la Legislatura puede revisar y aprobarlos, también podría modificarlos. Esta argumentación para sostener una postura también sería válida para sostener la otra.

2.- Se dijo que conforme a los lineamientos de la Constitución Federal el Instituto Electoral Estatal es autónomo e independiente y que, por tanto, tiene la facultad para proponer la distritación correspondiente y, por ende, la Legislatura no puede modificarla.

Tal argumento no es apto para sostener la invalidez del decreto, ya que la autonomía e independencia aludida no tiene nada que ver con la competencia o incompetencia de la Legislatura para modificar el proyecto de distritación, pues, de

ser así, tampoco debería avalarse su participación revisora y aprobatoria del proyecto respectivo, de ahí que no pueda considerarse que por tal argumento exista impedimento para que haga las modificaciones pertinentes.

3.- Si el legislador otorgó facultades de revisión y aprobación a la Legislatura, por mayoría de razón debe estimarse que cuenta con las facultades de modificación.

4.- La autonomía e independencia de la autoridad electoral no se tutelan por el hecho de que se impida a la Legislatura de llevar a cabo modificaciones al proyecto de distritación, ya que, de cualquier manera, el órgano legislativo podrá declarar que el proyecto no se ajusta a la Constitución y Código Electoral estatales y que, por tanto, no lo aprueba ni autoriza su expedición, con lo que se estaría limitando la pretendida autonomía e independencia, ya que finalmente estaría sujeta a la calificación del Congreso.

5.- Si se determina que el Congreso no puede modificar y que tan sólo podría negar la aprobación respectiva, el problema, lejos de resolverse se agrava, pues, además de que generaría una situación en la que la autoridad local podría volver a insistir en su postura y la Legislatura a negar la aprobación, esto podría convertirse en un problema irresoluble ante una actitud intolerante de cada una de estas autoridades y, por otra parte, en el caso de que el Consejo General hiciera una revaloración y la Legislatura detectara nuevos vicios o insistiera en los mismos, se provocaría un problema interminable o de dilatada resolución.

6.- En los términos del proyecto original se lograba una solución más razonable, si bien no la mejor, quizá sí la más conveniente, ya que, acorde con el procedimiento de redistribución, existiría la certidumbre de que la Legislatura sería la última instancia para la definición de la demarcación geográfica distrital y, siguiendo la otra postura, se daría pauta a que existiera una incertidumbre mayor a la que había, en tanto que la legislación no prevé la posibilidad de que el Congreso desapruebe el proyecto propuesto, por no tener facultades de modificación, y se desconocería cuál sería el trámite a seguir, pues no debe perderse de vista que el procedimiento de distritación sigue varias etapas (necesidad de distritación; formulación de anteproyecto; celebración de convenio de apoyo técnico con el Instituto Federal Electoral; toma de observaciones de los partidos políticos; y, formulación de proyecto final); y si la Legislatura devuelve el proyecto simplemente con sus observaciones u objeciones, cabría preguntarse a partir de qué etapa tendría que reponerse el procedimiento de distritación. No podría sostenerse que ya solamente tendría que analizar las observaciones de la Legislatura, pues si éstas son contrarias a las investigaciones o lineamientos del Instituto Federal Electoral o de las observaciones de los partidos políticos, o de las consideraciones mismas del Instituto Electoral Estatal, podría pensarse que tendría que reponerse el procedimiento desde su inicio, y de ser así, cuándo se terminaría si finalmente existe la posibilidad de que la Legislatura nuevamente lo desapruebe.

7.- Al no existir reglamentación para el caso de que la Legislatura devuelva el proyecto de distritación, habría que establecer en la sentencia los alcances para que se subsanen los vicios cometidos, con lo que se estaría reglamentando vía sentencia por no existir fundamentos legales que prevean tal situación, pues, con qué fundamento se diría desde qué momento se tendría que reponer el procedimiento, y de sostenerse que únicamente para efectos de la elaboración del proyecto final, podría gestarse un problema mayor de inconformidad de las partes cuando no estuvieren de acuerdo con los lineamientos dados, destacándose aquí que la sentencia de la Suprema Corte sólo determinaría que el decreto es inválido por contener modificaciones, pero no se les diría a las partes en que consisten los vicios, porque eso lo haría la Legislatura, y entonces el día de mañana vamos a tener innumerables acciones de inconstitucionalidad cada que se emitiera el decreto de distritación, porque siempre va a existir una parte inconforme, y de la otra manera ya se da certeza y seguridad jurídica al permitir que la Legislatura modifique y se pueda impugnar el decreto por una sola vez y en base a todos los vicios que en ese momento se detecten, impidiéndose así ulteriores e innumerables acciones posteriores.

8.- Si en los Congreso de los Estados existen partidos mayoritarios que gobiernan la Cámara, es una situación de hecho que no debe regir el sentido de la sentencia; es un vicio que debe superarse a través de reformas a las leyes respectivas o a través de otros mecanismos, pero no mediante resoluciones que únicamente

deben resolver una cuestión constitucional y no de hecho, además de que, como en el caso sucede, aunque la mayoría partidista aprobó la modificación, sus vicios pueden ventilarse en la acción de inconstitucionalidad que se intente en su contra.

9.- Finalmente, si se pretende tutelar la autonomía e independencia de la autoridad electoral, es el caso que, de cualquier manera encontraría una limitación, al tener que estar sujeta su actuación a la revisión y aprobación de la Legislatura, por lo que, aún cuando ésta no pudiera modificar su proyecto, de todos modos el Instituto Electoral tendría que estarse a las observaciones del Congreso Estatal y a actuar en consecuencia, de ahí que no puede justificarse que la Legislatura no pueda hacer modificaciones en aras de esa autonomía e independencia de la autoridad electoral, cuando de hecho se vería limitada de cualquier forma.

10.- De una interpretación armónica de todo el contexto normativo, debe concluirse que la facultad de revisión y aprobación reconoce implícitamente la de modificación, ya que se destaca que no existe reglamentación que regule la devolución del proyecto ante su desaprobación, ni se prevé cuales son las facultades de las autoridades en esos casos, los plazos legales en que deben actuar, las etapas que deben agotar y en términos generales el procedimiento a seguir; por tanto, de todo el contexto normativo se concluye que tal situación no está prevista y, por tanto, no puede justificarse legalmente, y de ahí que no pueda interpretarse que las modificaciones las debe hacer el Consejo General ante

la desaprobación de la Legislatura. Por el contrario, al permitirse que la Legislatura haga las modificaciones, no se presentaría esa problemática de vacío legislativo y de ¿qué se va a hacer, qué procede o qué tramitación debe seguirse?, pues el procedimiento estaría agotado y únicamente restaría analizar vía acción de inconstitucionalidad si el decreto se ajustó a las disposiciones de ley.

Por todo lo anterior considero que el proyecto que debió prevalecer, en su parte conducente, es el que a continuación se transcribe:

SÉPTIMO.- Previo al estudio de fondo del asunto, procede analizar el motivo de improcedencia que hacen valer el Gobernador y el Secretario General de Gobierno, ambos del Estado de Zacatecas.

En lo medular aducen que el Decreto combatido es resultado de un acuerdo en el que participó el Partido Acción Nacional desde el inicio de su proceso, por lo que constituye un acto consentido.

Es infundado el motivo de improcedencia que hacen valer.

La doctrina y el derecho positivo mexicano han otorgado al vocablo “consentimiento” una doble connotación, a saber: como acuerdo de voluntades de quienes intervienen en una relación jurídica determinada, y como simple manifestación unilateral de voluntad respecto de un acto o hecho específico; el primer caso entraña la relación o vinculación bilateral o plural de voluntades, y el segundo tan sólo una expresión individual de aceptación.

En el presente caso no interesa el primer significado o acepción, sino el segundo en tanto que se atribuye a la parte accionante el consentimiento del decreto impugnado, por haber participado en los trabajos relativos a su preparación, como partido político, previamente a su puesta a consideración ante el órgano legislativo.

Cuando se trata de la impugnación de una norma, no puede establecerse un criterio análogo al que se utiliza en los casos en que se impugnan actos concretos, pues, además de que tienen una situación jurídica distinta y por ende merecen una regulación y tratamiento distinto, acorde con su propia y especial naturaleza, es el caso que los actos concretos tienen una gran gama de posibilidades de manifestación,

por lo que su consentimiento de quienes tienen interés puede expresarse también de una manera muy variada; pero, respecto de las disposiciones generales, su consentimiento sólo podrá darse en determinados casos y sujeto a los ordenamientos procesales en virtud de los cuales pueden impugnarse.

Ahora bien, en el caso se impugna un decreto emitido por un órgano legislativo, cuya impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad se rige por las disposiciones de la Ley Reglamentaria de la materia, la que no prevé el consentimiento como causal de improcedencia de la vía.

Los motivos de improcedencia que prevé la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tratándose de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, se contienen en los artículos 65 en relación con el 19, que al efecto disponen:

“Art. 65.- En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al

artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20. --- Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.”

“Art. 19.- Las controversias constitucionales son improcedentes:

I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

IV.- Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105,

fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

VII. Cuando la demanda se presente fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulta de alguna disposición de esta ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.”

De la lectura de los preceptos transcritos se advierte que, efectivamente, no se prevé el consentimiento como causal de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que ha sido reconocido en la doctrina y en nuestro derecho positivo, por regla general, que el consentimiento respecto de un hecho o acto jurídico determinado puede manifestarse de diferentes formas: de manera expresa, por actos u omisiones que constituyen manifestaciones de voluntad, y por no impugnarlos dentro de los plazos de ley.

En el presente caso no se tiene noticia de una aceptación posterior al decreto expresa o tácita (por actos u omisiones), que denoten consentimiento por parte del Partido Político actor; y, por el contrario, conforme lo expuesto en el Considerando Segundo de esta resolución, la presente acción de inconstitucionalidad enderezada en contra del decreto multicitado se ejerció dentro del plazo legal para tal efecto.

No obsta la manifestación de la parte demandada en el sentido de que hubo actos previos a la emisión del decreto que demuestran dicho consentimiento y que son el antecedente de los que motivaron su emisión, pues, con independencia de ello, lo cierto es que esta vía es la procedente para impugnar disposiciones generales con motivo de su publicación, como en el caso sucede, resultando irrelevante la participación de la parte actora en los trabajos previos realizados ante las instancias administrativas electorales, que llevaron a proponer un anteproyecto ante el órgano legislativo, más aún si existe inconformidad en cuanto a su contenido final aprobado por la Legislatura Estatal y la acción

correspondiente se hizo valer dentro del plazo legal para tal efecto.

Similar criterio fue sustentado por este Tribunal Pleno al resolver por unanimidad de diez votos, en sesión de fecha trece de mayo de mil novecientos noventa y siete, la Controversia Constitucional número 2/95, promovida por el Ayuntamiento de Monterrey, Estado de Nuevo León, siendo ponente el Ministro Genaro David Góngora Pimentel.

Al ser infundada la causal de improcedencia expuesta, procede entrar al estudio de los conceptos de invalidez propuestos.

OCTAVO.- En el único concepto de invalidez que se hace valer, se aduce, en síntesis, que el Decreto 232 que se impugna, publicado el veintisiete de diciembre de mil novecientos noventa y siete en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, por el que se establece la distritación de los dieciocho distritos electorales uninominales de ese Estado, constituye una reforma fundamental llevada a cabo dentro de los noventa días previos al proceso electoral que habrá de tener lugar en la citada entidad

en este año, con lo que se transgrede lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, inciso f), párrafo cuarto, de la Constitución Federal, ya que, conforme al artículo 128, punto 1, del Código Electoral del Estado, el proceso electoral en la entidad inició en el mes de enero del año en curso y tomando en consideración la fecha de publicación del decreto combatido, del cómputo respectivo se advierte que dicha reforma electoral no se hizo con la oportunidad que establece la Carta Magna.

El artículo de la Constitución Federal en cita dispone, en lo conducente, lo siguiente:

*“Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ... II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución... --- La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo. --- **Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan***

a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.”

Para resolver la litis constitucional planteada es necesario interpretar el alcance del precepto transcrito en tres aspectos medulares: a) El impedimento para hacer modificaciones legales fundamentales es obligatorio durante el proceso electoral o se refiere al plazo de noventa días previos a dicho proceso; b) Al hablar de modificaciones legales se refiere a leyes en sentido estricto o en sentido amplio; y c) Qué debe entenderse por fundamental para efectos de reformas electorales.

El dispositivo constitucional establece que la promulgación y publicación de reformas en materia electoral deberán hacerse con una anticipación de noventa días cuando menos, antes de que inicie el proceso electoral respectivo; sin embargo, provoca confusión cuando dice que **durante el mismo** no podrán haber modificaciones legales fundamentales, pues no precisa si se refiere al plazo o al proceso electoral, para saber con certeza en qué momento ya no podrán hacerse esas modificaciones.

Para resolver el problema planteado se acude a la exposición de motivos de la reforma a la Constitución Federal publicada el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, en la que se dice:

*“Para crear el marco adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, que contiene esta propuesta, contemplan otros tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos en el precepto vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la consignada en dicho artículo y que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales, **una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los 90 días previos a su inicio,** de tal suerte que puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad, resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos”.*

De la utilización de los métodos literal y teleológico de interpretación se llega a la siguiente conclusión:

De la interpretación literal del precepto en análisis, debe entenderse que la expresión “durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales”, se refiere a que, una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse las leyes electorales o dentro de los noventa días previos a su inicio, no podrán haber modificaciones legales fundamentales; esto es, ni durante el citado plazo ni durante el proceso electoral podrán haber reformas a disposiciones fundamentales, pues no hace distingo expreso al respecto.

Lo anterior se corrobora con una interpretación teleológica del precepto, pues como se advierte de la exposición de motivos de la reforma, el constituyente permanente con dicha disposición busca que las leyes electorales puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad oportunamente, a efecto de que pudieran ser resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación previo al inicio del proceso electoral respectivo, para que, en su caso, corregida la anomalía por el órgano

legislativo competente, antes de que inicie formalmente dicho proceso, de lo que se infiere que dicha disposición tiene como fin último el que los procesos electorales se lleven a cabo sin cambios fundamentales en su legislación noventa días antes de iniciar y aun durante su desarrollo.

En otro aspecto, cabe destacar que el precepto en mención, en su párrafo respectivo, expresamente alude a leyes electorales federal o locales, cuyas reformas deben hacerse con la oportunidad señalada, y finalmente menciona que durante ese plazo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Al referirse la norma constitucional por un lado a leyes y por otro a modificaciones legales, obliga a precisar si las modificaciones fundamentales a que alude atañen a leyes en un sentido amplio o debe entenderse que se refiere a leyes en sentido estricto, pues en uno u otro caso llevaría a conclusiones distintas, ya que, en el primer supuesto podría considerarse cualquier tipo de ordenamiento que contenga disposiciones generales propias de la materia electoral y, en el segundo, sólo podría tenerse en cuenta aquéllas que en una acepción

específica son catalogadas de manera expresa como leyes.

Lo anterior adquiere relevancia en virtud de que, en un sentido estricto, sólo serán consideradas como leyes las disposiciones formal y materialmente legislativas, sin admitir ninguna otra posibilidad, pero en un sentido amplio existen normas que se tienen o se califican genéricamente como leyes bien por atender al ente que las emite o bien en atención a su contenido normativo, pues formalmente podrán ser emanadas de un órgano legislativo, con independencia del contenido de la disposición, o materialmente legislativa atendiendo a su contenido, con independencia del órgano emisor. Dentro de toda esta gama de posibilidades podemos citar como ejemplo las leyes en sentido estricto, reglamentos, decretos, acuerdos, bandos, manuales, resoluciones y otros, que dentro de su ámbito de competencia pueden emitir los órganos legislativos federal y estatales (aquí se considera a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal), poderes ejecutivo federal y estatales, ayuntamientos, autoridades de la administración pública, autoridades electorales, y demás que puedan tener atribuciones

para tal efecto, y de ahí la necesidad de precisar los alcances de la norma Constitucional en este sentido.

En primer lugar debe destacarse que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal es reiterativo en todo su texto, al señalar que la acción de inconstitucionalidad procede en contra de disposiciones generales emitidas por los diferentes órganos legislativos facultados para su emisión (Congreso de la Unión, Congresos Estatales y Asamblea de Representantes del Distrito Federal), sin hacer distinción o especificación de ordenamiento o tipo de normas; de esto se sigue, por una parte, que al referirse el precepto constitucional a disposiciones generales, no alude en forma limitativa a leyes en sentido estricto, sino que comprende a cualquiera en sentido amplio, esto es, puede tratarse de cualquier disposición siempre que reúna la característica de generalidad.

En segundo lugar, teniendo como premisa que el espíritu de la norma, como ya quedó expuesto en párrafos precedentes, busca que, previamente (noventa días) y durante su desarrollo, los procesos electorales se lleven a cabo sin cambios fundamentales en su legislación para no afectar u

obstaculizar el buen desarrollo del proceso inmediato siguiente, lleva a considerar que, si bien, en su primera parte alude a leyes, tal enunciado no debe considerarse en forma restrictiva de tal manera que sólo éstas sean las que deban estar sujetas al requisito temporal para su reforma, cuando pueden existir otro tipo de ordenamientos (decretos, acuerdos u otros) emitidos por los órganos legislativos antes precisados, que eventualmente pudieran contener disposiciones de naturaleza general y que además sean fundamentales, en cuanto a sus instituciones o principios substanciales que prevean, y que con tal carácter puedan trascender y afectar al proceso electoral respectivo, que es lo que esencialmente pretende regular la disposición constitucional y no porque imperativamente deba tratarse de leyes en sentido estricto.

En este orden de ideas y hecha una interpretación armónica de la norma en cuestión con relación a su contexto normativo y al ánimo del constituyente permanente, se concluye que, al referirse a leyes y a modificaciones legales, comprende la posibilidad de cualquier ordenamiento siempre que contenga disposiciones de carácter general emitidas por los órganos legislativos

respectivos, que puedan afectar el proceso electoral correspondiente, todas las cuales deberán quedar sujetas al requisito de temporalidad para su reforma antes señalado.

Finalmente, la oportunidad de la reforma a que obliga la disposición constitucional, tiene como premisa el que la disposición general sea de carácter fundamental; tal presupuesto normativo impone la necesidad de establecer los alcances de tal acepción para esta materia.

Dentro de nuestro sistema federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye la ley fundamental, y la legislación que de ella deriva tiende a sujetarse a los lineamientos generales y esenciales que aquélla le enmarca, de tal manera que existen instituciones y principios fundamentales que la Carta Magna recoge y tutela a través de sus diversas disposiciones, que la legislación secundaria retoma como puntos de referencia para su reglamentación.

Así, la legislación secundaria tendrá que regirse por dichas disposiciones fundamentales, asumiéndolas de tal manera que constituyan su parte

medular y punto de partida para todo su contexto normativo.

Por ello, puede considerarse que, dentro de cualquier cuerpo de normas, podremos encontrar disposiciones legales que puedan calificarse como fundamentales, en la medida que recogen los principios rectores de la materia que rigen, constitucionalmente hablando, o también porque, aun cuando no dimanen directamente de esos principios, son legalmente esenciales o substanciales en cuanto a que no puede prescindirse de ellos por la institución o principio que regulan y que, por ende, no podría materializarse o llevarse a su ejecución una institución jurídica determinada o inclusive todo el ordenamiento legal; a diferencia de las anteriores, existen disposiciones que, teniendo como antecedente principios o instituciones básicos o elementales, tan sólo atienden a cuestiones secundarias, no esenciales o de carácter adjetivo.

De lo anterior se colige que el dispositivo constitucional, al referirse a modificaciones legales fundamentales, está dirigido a aquella normatividad que contenga principios o instituciones básicos o elementales, que puedan incidir substancialmente en

el proceso respectivo, y no a los de carácter secundario o adjetivo que ninguna afectación provocaría en esas instituciones o principios.

Lo anterior se corrobora también con la propia intención del constituyente, cuyo fin es la permanencia de esos elementos esenciales que deben regir los procesos electorales, de tal manera que estos últimos no sufran cambios repentinos o inmediatos cuando están inmediatamente próximos a iniciarse y puedan afectar medularmente su desarrollo con posible perjuicio de los diferentes actores políticos que deban intervenir en ellos.

De esto se sigue que si la reforma electoral que se cuestiona incide en dichos principios o instituciones básicas, deberá analizarse la oportunidad de su reforma conforme a la disposición constitucional de mérito; pero, en caso de constituir una cuestión secundaria o accesoria propia o derivada de la propia legislación secundaria, entonces no estará sujeta al requisito constitucional de temporalidad para su reforma, antes señalado.

Ahora bien, hecha la interpretación de los diferentes supuestos antes precisados del precepto

constitucional en cuestión, procede ahora determinar si el decreto impugnado se ubica en los supuestos del propio dispositivo constitucional y, consecuentemente, si se rige por el plazo de noventa días que prevé, que es a lo que se reduce la litis constitucional planteada.

Para ello, conforme al multicitado artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, y de su interpretación, es necesario determinar si en el caso concreto el decreto que se combate reúne los siguientes presupuestos: si constituye una disposición general, si contiene una modificación legal y, finalmente, si su contenido es de carácter fundamental.

Siguiendo este orden, se tiene que el decreto fue emitido por el Congreso Estatal de Zacatecas, para determinar la distritación de los dieciocho distritos electorales uninominales de esa entidad federativa.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley Orgánica y 97, 105, 106 y 108 del Reglamento Interior, ambos del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, este órgano tiene facultades

para emitir leyes, decretos y acuerdos administrativos o económicos.

Concretamente con relación a los decretos, que es la materia de impugnación en el presente caso, es pertinente apuntar que tiene diferencias que lo distinguen de una ley.

Al efecto, el Diccionario de la Real Academia Española, define al decreto como: *“Resolución, decisión o determinación del jefe del Estado, de su gobierno o de un tribunal o juez sobre cualquier materia o negocio. Aplícase hoy más especialmente a las de carácter político o gubernativo.”*

Por su parte la doctrina ha reconocido que decreto es toda resolución o disposición de un órgano del Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigido.

De lo anterior se colige que un decreto puede contener una disposición sobre una cuestión particular, pero que requiere de formalidad y publicidad para su observancia.

En el caso concreto el decreto impugnado determina únicamente el ámbito territorial que comprende cada uno de los distritos electorales uninominales del Estado de Zacatecas, precisando al efecto las poblaciones que corresponden a cada distrito; con esto, el decreto de mérito regula una situación específica pero con efectos generales para toda la población, en virtud de que con la distritación establecida impone a los ciudadanos, en razón de su domicilio, la consecuente obligación de llevar a cabo todo lo inherente a sus derechos y obligaciones para sufragar en los próximos comicios que habrán de tener lugar en el Estado, y correlativamente la obligación de las respectivas autoridades dentro de su esfera de facultades, para actuar dentro de ese marco legal. Destaca que no distingue personas, casos concretos por situaciones individuales, comicios específicos, temporalidad en su vigencia, ni situación análoga que hagan suponer que pudiera constituir una disposición con características opuestas a los principios de generalidad, abstracción

e impersonalidad de que gozan las normas en general.

Esto conlleva a concluir que, si bien, el decreto de mérito no es una ley en sentido estricto, si lo es en sentido amplio, pues es un ordenamiento formal y materialmente legislativo en tanto que fue emitido por la Legislatura Estatal; por medio de él se realiza la distritación de la entidad para efectos electorales; y contiene disposiciones permanentes en el tiempo, dirigidas a reglamentar una situación general, de interés para toda la población del Estado, a la que debe sujetarse también la autoridad.

Por tanto, dicho decreto viene a ser una disposición de carácter general de las que comprende el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y, por ende, es susceptible de combatirse en la presente vía, con lo que se satisface el primer presupuesto de la norma Constitucional en cita.

En otro orden, debe establecer ahora si se actualiza el segundo presupuesto de la norma Constitucional en cita, concretamente si dicho decreto lleva a cabo una modificación legal.

Los artículos 41, fracción I, y 116, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal, disponen:

“Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. --- La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.... Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo....”

“Art. 116.- ... Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ... II. ... Las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.”

De conformidad con las disposiciones constitucionales citadas y en relación con los artículos 40, 124 y 133 de la Constitución Federal, existen disposiciones fundamentales que rigen y obligan para los Estados de la República, sin perjuicio de sus atribuciones en cuanto a su régimen interior, en el que tienen amplias facultades; dentro de los principios fundamentales estatuidos en la Carta Magna se encuentran los relativos a los derechos que tienen los partidos políticos, consistentes en términos generales en su participación activa en el proceso democrático del país, y los de los ciudadanos, para poder participar igualmente mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Tocante a la elección de diputados, se prevén los principios de representación proporcional

y de mayoría relativa, que deberán regirse conforme a las disposiciones legales locales, según se desprende de la Constitución Federal, siempre que no contravengan ésta.

Las anteriores disposiciones constitucionales remiten por extensión a las relativas de las Constituciones locales y leyes electorales estatales. En materia de distritos electorales, concretamente referente a su delimitación geográfica, dichos ordenamientos del Estado de Zacatecas disponen:

De su Constitución Local:

“Art. 27.- La Legislatura del Estado se compondrá de dieciocho Diputados electos por el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales... Las elecciones de Diputados por ambos sistemas se sujetarán a las bases establecidas en esta Constitución y a las disposiciones de la Ley electoral....”

“Art. 28.- La demarcación territorial de los 18 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir, la población total del Estado, entre los distritos

señalados, tomando en cuenta su extensión territorial, las características geográficas, las vías de comunicación existentes y la distribución demográfica según el censo de población más reciente. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación...

“Art. 47.- Son facultades de la Legislatura: I. Aprobar en forma definitiva, a más tardar el día 31 de diciembre del año inmediato al de la elección, el proyecto de redistribución de los dieciocho distritos uninominales que le presente el Consejo General del Instituto Electoral del Estado;...”

De su Código Electoral:

“Art. 13.- Los miembros de la Legislatura del Estado serán 18 Diputados de mayoría relativa, electos en distritos uninominales, y...”

“Art. 15.- Cuando a juicio del Consejo General del Instituto, hayan cambiado las condiciones de la fracción II de este artículo, el procedimiento para establecer la demarcación territorial de los 18 distritos electorales uninominales se sujetará a lo siguiente:

I. A más tardar el 30 de septiembre del año inmediato anterior al del proceso electoral, el Consejo

General del Instituto, expedirá un Acuerdo General que establezca las bases, principios y estudios en que debe sustentarse el anteproyecto para dividir el territorio del Estado en 18 distritos uninominales. Dicho Acuerdo deberá publicarse en el Periódico Oficial, Órgano de Gobierno del Estado;

II. En el mencionado Acuerdo General, se insertarán, entre otros aspectos, la fórmula de distribución y el modelo a aplicar. Se atenderá a la actual división municipal, a la concentración y dispersión demográfica, de conformidad con el último censo general de población y vivienda; accidentes geográficos y vías de comunicación. En la delimitación de los distritos, se procurará obtener la mayor compacidad;

III. El Consejo General integrará una Comisión conformada con miembros de la Junta Ejecutiva, encargada de formular el anteproyecto de distritación. Previamente, el Consejo General, a través de su Presidente, celebrará convenio de colaboración con el Instituto Federal Electoral, para que éste asesore técnicamente a la Comisión en el diseño del anteproyecto;

IV. Concluido el anteproyecto de distritación, el Consejo General lo pondrá a consideración de los representantes de los partidos políticos acreditados ante

el Instituto, para que dentro del plazo de 5 días, presenten sus observaciones;

V.- Transcurrido el plazo a que se refiere la fracción anterior, el Consejo General analizará las observaciones que formularen los partidos, emitiendo el proyecto de distritación;

VI. Antes del día 15 de diciembre del año inmediato anterior al del proceso electoral el Consejo General, presentará a la Legislatura del Estado, el proyecto de distritación para su revisión y aprobación; y

VII. Durante el mes de diciembre del año inmediato anterior al del proceso electoral, la Legislatura del Estado deberá expedir el Decreto en que se apruebe la distritación.

“TRANSITORIOS

“SEGUNDO.- Para el proceso electoral del 1998, el acuerdo a que se refiere la fracción I del artículo 15 de este Código, deberá ser expedido dentro de los cinco días siguientes a la instalación del Consejo General.”

Del análisis armónico de todas las disposiciones antes transcritas, se llega a la conclusión de que la materia del decreto impugnado (marco geográfico de las distritaciones) a que se

refiere el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, no contiene una modificación legal, en virtud de lo siguiente:

En cuanto al régimen interior del Estado, la Constitución Federal hace reserva expresa en ciertos aspectos relativos a la materia electoral y, concretamente relacionado con la delimitación de los distritos electorales, aun cuando no hace mención expresa la disposición constitucional, sí se desprende que las elecciones relativas a diputados por el principio de mayoría relativa se realizarán conforme a lo que dispongan la Constitución y las leyes de los Estados; esto es, la norma fundamental no prevé reglamentación específica al respecto y lo delega al régimen interior de cada entidad.

Por otra parte, la Constitución Estatal establece que la Legislatura del Estado se compondrá, entre otros, con dieciocho diputados electos por el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales (artículo 27); que la demarcación de estos distritos se hará tomando en cuenta los elementos señalados (artículo 28); y que la Legislatura deberá aprobar en definitiva el proyecto

de redistribución relativo a esos distritos que le presente el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, a más tardar el treinta y uno de diciembre del año inmediato al de la elección (artículo 47, fracción I).

En estas disposiciones de la Constitución Local ya se fijan los lineamientos generales que deben observarse para la redistribución correspondiente: número de distritos; elementos a considerar para su demarcación territorial; y, fecha límite para la aprobación por parte de la Legislatura del proyecto de redistribución.

Además, la propia Constitución Local establece que la ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de los distritos electorales (artículo 28, primer párrafo, última parte).

Por su parte, el Código Electoral del Estado igualmente dispone que serán dieciocho los diputados de mayoría relativa, electos en distritos uninominales (artículo 13); que el procedimiento para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales se sujetará a las bases previstas en dicho Código (artículo 15); que a más

tardar el quince de diciembre del año inmediato anterior al del proceso electoral el Consejo General deberá presentar ante la Legislatura del Estado el proyecto de distritación para su revisión y aprobación (artículo 15, fracción VI); que durante el mes de diciembre del año inmediato anterior al del proceso electoral la Legislatura del Estado deberá expedir el decreto en que se apruebe la distritación correspondiente; y, que para efectos de los comicios para el año de mil novecientos noventa y ocho, el Consejo General del Instituto Electoral deberá emitir el anteproyecto para dividir el territorio del Estado en los dieciocho distritos uninominales, deberá expedirlo dentro de los cinco días siguientes a su instalación (artículo Segundo Transitorio) .

Destaca el contenido del artículo Segundo Transitorio del referido Código Electoral, que dispone que para el proceso electoral de mil novecientos noventa y ocho, el acuerdo a que se refiere la fracción I del artículo 15 del propio ordenamiento (Acuerdo General que establezca las bases, principios y estudios en que debe sustentarse el anteproyecto para dividir el Estado en dieciocho distritos uninominales), deberá ser expedido dentro de los cinco días siguientes a la instalación del

Consejo General (primer lunes del mes de enero conforme al artículo 130 del referido Código, en que inicia su primera sesión en etapa de preparación de la elección).

De lo expuesto se desprenden dos cuestiones específicas:

Primero que el Consejo General tiene un plazo para expedir el Acuerdo General que establezca las bases, principios y estudios en que debe sustentarse el anteproyecto de división territorial distrital, concretamente hasta el treinta de septiembre del año inmediato anterior (el artículo Segundo Transitorio del Código prevé inclusive otro plazo para la expedición del Acuerdo General por parte del Consejo General del Instituto); y, que la fecha máxima que tenía la Legislatura Estatal para aprobar y emitir el decreto de distritación, venció el treinta y uno de diciembre del año inmediato anterior al del proceso electoral respectivo, en el caso mil novecientos noventa y ocho. Las disposiciones relativas de la Constitución y Código Electoral estatales se emitieron y publicaron con anterioridad al del decreto que ahora se combate (se publicaron respectivamente los días veinticuatro de septiembre y

cuatro de octubre de mil novecientos noventa y siete; el primero entró en vigor al día siguiente de su publicación y el segundo en el mismo día en que se publicó).

De esto se concluye que la parte inconforme tuvo conocimiento desde entonces del plazo con que contaba la Legislatura para aprobar y expedir el decreto de distritación respectivo, sin que haya impugnado oportunamente tales disposiciones de la Constitución y Código Electoral del Estado de Zacatecas, por lo que resulta inoperante su concepto de invalidez, en este aspecto, en cuanto pretende plantear la extemporaneidad de la reforma basada en la publicación del decreto de distritación, cuando de inicio conocía el plazo en que conforme a la legislación local podía realizarse y que, por ende, dichas disposiciones al establecer ese plazo eran las que debían haberse combatido por las mismas razones que ahora pretende, destacándose que el decreto que se analiza es directamente consecuencia legal y necesaria de aquéllas, que imponían la obligación al Consejo General de emitir su Acuerdo de división territorial de los dieciocho distritos uninominales y de la Legislatura a aprobar y expedir el decreto que aprobara la distritación respectiva.

Cabe señalar aquí que no procede tener como disposiciones impugnadas las relativas de la Constitución Local y del Código Electoral Estatal, ya que éstas debieron combatirse oportunamente y en este tipo de acciones en materia electoral no procede suplir la deficiencia de la queja de conformidad con lo dispuesto por el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

En segundo lugar y sin perjuicio de lo anterior, el decreto combatido no contiene modificación legal alguna, en virtud de que no establece ningún principio o institución substancial ni modifica los previamente establecidos, en tanto que los lineamientos generales referentes a los distritos electorales del Estado, a los criterios a seguir para su demarcación geográfica y la forma de establecerlos, están consignados en la Constitución Local y en el Código Electoral, y éstos no se modifican de ninguna manera, pues no fueron materia de la reforma que ahora se analiza, ya que el decreto relativo únicamente se limita a establecer, por mandato de dichas disposiciones, el distrito al que corresponde cada una de las poblaciones que en el mismo se especifican.

A mayor abundamiento cabe decir que el decreto relativo al establecer el marco geográfico de los diferentes distritos, en nada modifica los lineamientos generales que la Constitución Federal reconoce corresponde legislar a los Estados y que, en el caso de Zacatecas, se plasman en los diversos dispositivos legales antes referidos de la Constitución y Código Electoral estatales, que son los que establecen los criterios y bases de distritación y no así el decreto, que únicamente materializa su cumplimiento al establecer los límites de cada distrito, pero sin contener reglamentación adicional o distinta para tal efecto, de tal manera que no introduce modificación legal alguna en esa materia, por lo que son los principios contenidos en la Constitución y Código de referencia los que en todo caso contienen las disposiciones que, de reformarse, tendrían que sujetarse al plazo precisado en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, y no así el aludido decreto.

Por tanto, si el decreto no ha reformado las disposiciones generales que contienen los principios o fundamentos en que se sustenta y que se encuentran contenidos en ordenamientos distintos al

del propio decreto, y mientras estos persistan y continúen vigentes en su texto actual sin reformas, podrá decirse que no han sido materia de modificaciones legales.

De todo lo anterior se concluye que en el caso no se satisface el segundo presupuesto normativo a que contrae la norma Constitucional, por lo que, con independencia de que el decreto impugnado pudiera tener el carácter de fundamental (como incluso lo señala en su opinión el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), es el caso que no constituye una reforma que modifique el marco legal ya establecido, y, por tanto, no se rige por lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, por lo que, consecuentemente, su reforma no estaba sujeta al plazo constitucional consignado en el citado precepto.

Todo lo anterior son las razones que motivan al que suscribe a disentir, respetuosamente, del criterio establecido para decretar el sobreseimiento en la acción de inconstitucionalidad 2/98, como consecuencia de la declaratoria de invalidez del decreto impugnado fallada en la acción de inconstitucionalidad 3/98.

MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.