



Núm. 17, julio-diciembre 2007

SOBRE LA (IN)CONSTITUCIONALIDAD DE “REFORMAS CONSTITUCIONALES”: A PROPÓSITO DE LOS CASOS DE CHIAPAS, MICHOACÁN Y OAXACA

Imer B. FLORES*

I. CUESTIONES PRELIMINARES

Declarar la invalidez, en parte o en todo, de una “reforma constitucional” parece constituir un gran claroscuro: cómo algo que puede ser calificado como “constitucional” debe ser declarado como “inconstitucional”. Lo anterior implica que inclusive la reforma constitucional —como una forma de legislación— al ser objeto del control de constitucionalidad está sujeta a ciertas limitaciones. Las cuestiones debatibles, en el caso de México, han sido si a pesar de no contemplarse límites explícitos y materiales, como las “cláusulas de intangibilidad” o “pétreas”, se puede reconocer la existencia de límites implícitos y competenciales.¹

Así, para reflexionar sobre dichos problemas vamos, en primer lugar, a comentar las cuestiones resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tres acciones de inconstitucionalidad y sus acumuladas; en segundo término, a enfatizar las cuestiones relevantes de las tres resoluciones; y, por último, a evidenciar las cuestiones más sobresalientes por sus implicaciones para el tema.

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. El autor dedica este comentario a la memoria del ministro Manuel Gutiérrez de Velasco (1919-2007).

¹ Véase Flores, Imer B., “Sobre las formas y los límites de la legislación: a propósito de la constitucionalidad de una reforma constitucional”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (eds.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. I, pp. 271-292.

Cabe adelantar que las acciones fueron resueltas recientemente. Las dos primeras a finales de 2006, el 7 de diciembre, y la tercera a principios de 2007, el 9 de enero:

- 1) Acciones de Inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006, y 51/2006 (o Caso Chiapas).
- 2) Acciones de Inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006 (o Caso Michoacán).
- 3) Acciones de Inconstitucionalidad 41/2006 y su acumulada 43/2006 (o Caso Oaxaca).

II. CUESTIONES RESUELTAS

1. *Caso Chiapas*

La reforma a los artículos 16, primer párrafo, 36 y 61, segundo párrafo, de la Constitución estatal, identificada como Decreto 419 y publicada en *el Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, el 14 de octubre de 2006, tenía como principal objetivo hacer coincidir las elecciones federales y locales, para que éstas se celebren concurrentemente el primer domingo de julio del año correspondiente a la elección.

Lo anterior no representaba ningún problema para hacer concurrir la elección de presidente de la República con la del gobernador del estado, porque ambas se realizaban el mismo año pero en fechas diferentes (artículo 36). No obstante, en realidad, el dilema era cómo homologar la elección de representantes federales con los locales, es decir, la de los diputados y senadores al Congreso de la Unión con la de los diputados al Congreso del Estado e integrantes de los ayuntamientos, puesto que éstas se realizaban con un año de diferencia (artículos 16 y 61, respectivamente).

Así, con el objeto de empalmar las elecciones locales con las federales para el 2012, en los artículos transitorios, se establecía:

- 1) La prórroga por un año tanto de la Sexagésima Segunda Legislatura como de los ayuntamientos, en funciones en ese momento, para concluir en 2008, en lugar de 2007 (artículos transitorios Tercero y Quinto).
- 2) La ampliación del periodo de tres a cuatro años para que tanto la Sexagésima Tercera Legislatura como los ayuntamientos, en funciones a

partir de 2008 —como consecuencia del punto anterior— concluyan en el 2012 (artículos transitorios Cuarto y Sexto).

Así, el *quid* del asunto, al dejar de lado la ampliación del periodo para funcionarios futuros, por su dependencia en el otro punto, era decidir —como se advierte en los Considerandos Noveno y Décimo Tercero— acerca de la ampliación, léase prórroga, del mandato de los representantes en funciones. En otras palabras, la pregunta era “si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe o no la ampliación del mandato de determinados órganos locales de representación popular (Legislatura local y ayuntamientos) más allá del periodo para el cual han sido electos por la comunidad de la entidad federativa”.

Es conveniente recordar que el 3 de octubre de 2004 fueron electos los integrantes de los ayuntamientos y del Congreso del estado de Chiapas. Los primeros con un mandato que abarca del 1o. de enero de 2005 al 31 de diciembre de 2007, en tanto que los segundos con uno del 16 de noviembre de 2004 al 15 de noviembre de 2007.

Ahora bien, en los artículos transitorios Tercero y Quinto se disponía que los diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura prolongaran su mandato y funciones hasta el 15 de noviembre de 2008; y, los miembros de los ayuntamientos hasta el 31 de diciembre del mismo año. En ambos casos por un año más. Asimismo, en los transitorios Cuarto y Sexto se preveía que los diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura y los miembros de los ayuntamientos fueran electos, conforme a los artículos 16 y 61 reformados, en el primer domingo de julio, en este caso de 2008, y que el mandato de aquéllos durará del 16 de noviembre de 2008 al 15 de noviembre de 2012; y, el de éstos del 1o. de enero de 2009 al 31 de diciembre también de 2012.

En este sentido, la materia de esta acción de inconstitucionalidad —como se percibe en los Considerandos Décimo Tercero y Décimo Cuarto— no era decidir la constitucionalidad de los artículos 16, 36 y 61 sino “determinar la constitucionalidad de dichas disposiciones transitorias”, al limitarse a “examinar si es o no acorde a la norma suprema la alternativa transitoria elegida por el Constituyente Local para la operatividad de la reforma electoral aludida”. En pocas palabras, el problema era si está prohibida la prórroga del mandato de determinados órganos locales “más allá del periodo para el cual fueron electos democráticamente”.

De esta forma, la Suprema Corte de Justicia consideró que si estaban esencialmente fundados los conceptos de invalidez y, por unanimidad de diez votos, al estar pendiente la designación de un ministro, resolvió que sí estaba prohibido prorrogar dichos mandatos en la manera en que se hizo, como lo reconoció en el Considerando Décimo Cuarto, segunda parte:

[N]o se está determinando que los Estados no pueden extender o acortar los mandatos de los gobernantes locales, pero en caso de hacerlo debe ser como una previsión a futuro en el que el electorado esté plenamente informado y tenga conocimiento cierto del periodo que va a desempeñar el funcionario que elija de modo que se respete su voluntad. Es decir, aplicando tales ajustes para las próximas elecciones mas no a quienes actualmente ocupan estos cargos.

Lo anterior en atención a que implicaba la violación a los principios: 1) de no reelección; 2) de renovación periódica de los poderes representativos mediante elecciones; 3) del derecho a votar y ser votados; 4) de irretroactividad de la ley; y 5) de supremacía constitucional. Sin embargo, los ministros no consideraron operantes los conceptos de invalidez en cuanto a la violación de principios tales como del deber de protesta constitucional y de legalidad, entre otros. Asimismo, tampoco estimaron oportuno pronunciarse sobre la existencia de límites materiales.

En otro orden de ideas, la ministra instructora precisó los efectos de la sentencia, toda vez que al declarar la invalidez de los artículos transitorios Tercero y Quinto, el ejercicio de los cargos concluiría tal y como estaba previsto, con anterioridad a la promulgación del Decreto 419, en 2007. De tal suerte, sería absurdo que hubiera elecciones hasta el 2008 y más aún que los electos en dicho año entraran a ejercer sus cargos el 16 de noviembre de 2008 y el 1o. de enero de 2009, así como que permanecieran en ellos hasta el 15 de noviembre y 31 de diciembre de 2012, y, en consecuencia, conforme al artículo 41, fracción IV, en relación con el 73, ambos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución federal, declararon además la invalidez de los transitorios Cuarto y Sexto.

De igual forma, para no afectar de invalidez los artículos 16 y 61, en la porción normativa relativa a que las elecciones se realizaran “el primer domingo de julio del año de la elección”, procedió a declarar inválido el

artículo transitorio Primero el cual establece que el decreto “entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Periódico Oficial del Estado*” para diferir la misma a un momento posterior a la elección de octubre de 2007, para ser aplicable al siguiente proceso electoral, cuya elección se realizaría en principio el primer domingo de julio de 2010. Asimismo, dada la inminencia del proceso electoral, fue necesario salvaguardar las disposiciones que con anterioridad a la reforma estaban en vigor y, por ende, también se anuló el artículo transitorio Segundo que ordena la derogación de “todas las disposiciones que se opongan” al mismo.

En resumen, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en este caso, resolvió: *primero*, considerar parcialmente procedentes y fundadas las acciones de inconstitucionalidad; *segundo*, sobreseer en relación con los artículos 16, 36 y 61, con excepción del siguiente resolutivo; *tercero*, reconocer la validez de los artículos 16 y 61, en la porción normativa “el primer domingo de julio del año de la elección”; *cuarto*, declarar la invalidez de los artículos transitorios Segundo a Sexto, así como del artículo transitorio Primero, exclusivamente respecto a la vigencia de la porción normativa a que se refiere el resolutivo anterior; y, *quinto*, publicar la ejecutoria.

2. Caso Michoacán

La reforma a los artículos 20, 51 y 117, entre otros, de la Constitución estatal, identificada como Decreto 69 y publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán*, el 22 de septiembre de 2006, y con una “fe de erratas” el 26 del mismo mes y año, tenía —al igual que en el caso de Chiapas— como principal objetivo “hacer coincidir el calendario local con el federal”, para que las elecciones se efectúen de manera concurrente el primer domingo de julio del año correspondiente a la elección, con excepción de la de los ayuntamientos que se realizarían de modo coincidente cada dos procesos, al alternar una en dicho día y la otra en el primer domingo de diciembre.

Lo anterior —a diferencia del caso de Chiapas— representaba un problema adicional para hacer concurrir la elección del gobernador del estado con una elección federal, porque se realizaba poco más de un año después (artículo 51). Así, el dilema era además cómo hacer coincidir la

elección de representantes federales con los locales, esto es la de los diputados y senadores al Congreso de la Unión con la de los diputados al Congreso del Estado e integrantes de los ayuntamientos, puesto que éstas se celebraban con un año y cuatro meses de diferencia (artículo 20 y 117).

Así, con el objeto de empalmar las elecciones locales con las federales, ya sea para el 2009 y el 2012, en los artículos transitorios se establecía:

1) El nombramiento, por única vez, por parte del Congreso del Estado, con el voto de dos terceras partes de la totalidad de sus integrantes, de un gobernador, para un periodo de “transición” de 19 meses y medio, del 15 de febrero de 2008 al 30 de septiembre de 2009 (artículo transitorio Segundo).

2) La prórroga por ocho meses tanto para la Septuagésima Legislatura como para los ayuntamientos, en funciones en ese momento, para concluir a mediados de septiembre y a finales de agosto de 2008, respectivamente, en lugar del 14 de enero de ese mismo año y del 31 de diciembre del año anterior (artículos transitorios Tercero y Quinto).

3) La ampliación del periodo de tres a cuatro años para que tanto la Septuagésima Primera Legislatura como los ayuntamientos, en funciones a partir de 2008 —como consecuencia del punto anterior— concluyan en el 2012 (artículos transitorios Cuarto y Sexto).

Al dejar de lado la ampliación del periodo de funcionarios futuros, como en el caso de Chiapas, el *quid* del asunto era doble: decidir si la designación o nombramiento del gobernador, por parte del Congreso del Estado, mediante el voto de dos terceras partes de la totalidad de sus integrantes, sin que medie una elección directa, de un lado, y la extensión o prórroga del mandato de los miembros de la Legislatura y de los ayuntamientos en funciones del otro, están prohibidos por o son contrarias a la Constitución federal.

Cabe señalar que el gobernador del estado fue electo el 11 de noviembre de 2001, con un mandato del 15 de febrero de 2002 al 14 de febrero de 2008; y los integrantes de los ayuntamientos y del Congreso del Estado de Michoacán el 14 de noviembre de 2004, los primeros con un mandato que abarca del 1o. de enero de 2005 al 31 de diciembre de 2007, en tanto que los segundos con uno que comprende del 15 de enero de 2005 al 14 de enero de 2008.

Ahora bien, en los artículos transitorios Segundo, Tercero y Quinto, se disponía que el Congreso estatal nombrara al gobernador del estado, para un periodo de “transición” de 19 meses y medio, del 15 de febrero de 2008 al 30 de septiembre de 2009; los diputados de la Septuagésima Legislatura prolongaran su mandato y funciones hasta el día 14 de septiembre de 2008; y, los integrantes de los ayuntamientos hasta el día 31 de agosto de 2008, por ocho meses más. Asimismo, en los transitorios Cuarto y Sexto, se preveía que los miembros de la Septuagésima Primera Legislatura y de los ayuntamientos fueran electos, conforme a los artículos 20 y 117 reformados, en el primer domingo de julio, en este caso de 2008, y que el mandato de aquéllos durara del 15 de septiembre de 2008 al 14 de septiembre de 2012; y, el de éstos del 1o. de septiembre de 2008 al 31 de agosto de 2012.

En este sentido, la materia de esta acción de inconstitucionalidad —como se percibe en el Considerando Sexto— no era tanto el decidir la constitucionalidad de los artículos 20, 51 y 117 sino más bien determinar la constitucionalidad del “mecanismo que permitiera que los mandatos que concluían tanto de gobernador, diputados y ayuntamientos pudieran coincidir con los nuevos cuyo inicio de funciones se postergaría en razón del aplazamiento de la jornada electoral en la cual serían electos”.

Es conveniente recordar que los conceptos de invalidez eran: 1) la prórroga de los diputados en funciones de la Septuagésima Legislatura del Congreso del Estado; 2) la prórroga de los integrantes también en funciones de los ayuntamientos ; y 3) el nombramiento de un gobernador de “transición” mediante el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso del Estado.

De esta manera, la Suprema Corte de Justicia consideró que estos tres conceptos de invalidez estaban esencialmente fundados y, por unanimidad de diez votos, al estar pendiente la designación de un ministro, resolvió que sí estaba prohibido tanto prorrogar los mandatos de los diputados y de los miembros de los ayuntamientos como nombrar, sin que medie elección, al gobernador del estado. Al respecto, baste traer a colación lo dicho en el Considerando Sexto.

Por una parte, en el caso de los primeros, estimaron:

[E]s indudable que si... el mandato del pueblo Michoacano al elegir a los actuales funcionarios integrantes de los ayuntamientos y del Congreso del Estado, fue expreso para que dichos funcionarios ocuparan los cargos conferi-

dos por cierto plazo, no es válido que se prorrogue el mandato que les fue conferido únicamente para ser ejercido por un tiempo determinado, aún y cuando existiera una justificación que pudiera ser razonable e incluso loable.

Sin embargo, al igual que en el caso de Chiapas, precisaron:

[N]o se está determinando que los Estados no pueden extender o acortar los mandatos de los gobernantes locales, pero en caso de hacerlo debe ser como una previsión a futuro en el que el electorado esté plenamente informado y tenga conocimiento cierto del periodo que va a desempeñar el funcionario que elija de modo que se respete su voluntad. Es decir, aplicando tales ajustes para las próximas elecciones mas no a quienes actualmente ocupan estos cargos.

Por otra parte, en el caso del segundo, evaluaron:

[E]l texto del artículo 116 constitucional es lo suficientemente claro cuando expresa que la elección de los Gobernadores de los Estados debe ser directa y, asimismo, que las Constituciones y leyes de los Estados deben garantizar que la elección de dicho funcionario se realice mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, todo lo cual no se cumple con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio...

En otro orden de ideas, el ministro instructor precisó los efectos de la sentencia, toda vez que al declarar la invalidez de los artículos transitorios Tercero y Quinto, relativos a la prórroga de los cargos de los diputados al Congreso del Estado y de los integrantes de los ayuntamientos, éstos concluirían tal y como estaba previsto, con anterioridad a la promulgación del Decreto 69, a finales de 2007 y principios de 2008. De tal suerte, sería absurdo que hubiera elecciones hasta el 6 de julio de 2008 y peor aún, que los electos en dicha elección entrarán a ejercer sus cargos el 15 y el 1o. de septiembre de 2008, respectivamente, así como que durarán en ellos hasta el 14 de septiembre y el 31 de agosto de 2012, y, por ende, en consecuencia, conforme al artículo 41 de la Ley Reglamentaria —al igual que en el caso de Chiapas— declararon además la invalidez de los transitorios Cuarto y Sexto.

En resumidas cuentas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió: *primero*, sobreseer la Acción de Inconstitucionalidad 42/2006 por haber sido presentada extemporáneamente; *segundo*, considerar procedentes y parcialmente fundadas las Acciones de Inconstitucionalidad

39/2006 y 40/2006; *tercero*, declarar la invalidez de los artículos transitorios Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto; *cuarto*, reconocer la validez de los artículos 20, 51 y 117, en los términos de los Considerandos Quinto y Séptimo; y, *quinto*, publicar la ejecutoria.

3. *Caso Oaxaca*

La reforma al artículo 25, Apartado A, fracción I, entre otros, de la Constitución estatal, identificada como Decreto 317 y publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, el 28 de septiembre de 2006, tenía —al igual que en los dos casos anteriores— como “objeto homologar los calendarios de los procesos electorales locales y federales”, para que las elecciones se realicen de forma concurrente el primer domingo de julio del año correspondiente a la elección.

Lo anterior —a diferencia del caso de Chiapas, pero al igual de Michoacán— representaba un problema adicional. Así, el dilema era cómo hacer coincidir —como en el caso de Michoacán— la elección del gobernador del estado con una elección federal y cómo hacer concurrir —como en los dos casos anteriores— la elección de representantes federales con los locales, esto es la de los diputados y senadores al Congreso de la Unión con la de los diputados al Congreso del estado e integrantes de los ayuntamientos

Así, con el objeto de empalmar las elecciones locales con las federales, para el 2012, en los artículos transitorios, se establecía:

1) La prórroga por un año tanto de la Quincuagésima Novena Legislatura como de los ayuntamientos, en funciones en ese momento, para concluir a mediados de noviembre y a finales de diciembre de 2008, respectivamente (artículos transitorios Segundo y Quinto).

2) La ampliación del periodo de tres a cuatro años para que tanto la Sexagésima Legislatura como los ayuntamientos, en funciones a partir de 2008 —como consecuencia del punto anterior— concluyan en el 2012 (artículos transitorios Tercero y Sexto).

3) El nombramiento, por parte del Congreso del estado, con el voto de dos terceras partes de sus integrantes, de un gobernador “interino” constitucional, para un periodo de dos años, del 1o. de diciembre de 2010 al 30 de noviembre de 2012 (artículo transitorio Décimo).

Al dejar de lado la ampliación del periodo de funcionarios futuros, como en los dos casos anteriores, el *quid* del asunto era doble: decidir si la extensión o prórroga del mandato de los miembros de la Legislatura y de los ayuntamientos en funciones, de un lado, y la designación o nombramiento del gobernador, por parte del Congreso del estado, mediante el voto de dos terceras partes de la totalidad de sus integrantes, sin que medie una elección directa, del otro, están prohibidos por o son contrarias a la Constitución federal.

Cabe recordar que las elecciones pasadas de gobernador del Estado y de diputados al Congreso estatal se efectuaron en agosto de 2004 y la de integrantes de los ayuntamientos en octubre de ese mismo año. De esta forma, el primero fue electo con un mandato del 1o. de diciembre de 2004 al 30 de noviembre de 2010; los segundos del 13 de noviembre de 2004 al 13 de noviembre de 2007; y los últimos del 1o. de enero de 2005 al 31 de diciembre de 2007.

Ahora bien, en los artículos transitorios Segundo y Quinto, se disponía que los diputados de la Quincuagésima Novena Legislatura prolongaran su mandato y funciones hasta el 13 de noviembre de 2008; y, los miembros de los ayuntamientos hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. En ambos casos por un año más. Asimismo, en los transitorios Tercero y Sexto, se establecía que los integrantes de la Sexagésima Legislatura y de los ayuntamientos que fueran electos, el primer domingo de julio, en este caso de 2008, ejercerían su mandato del 13 de noviembre de 2008 al 13 de noviembre de 2012, y del 1o. de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2012, respectivamente. Por último, en el transitorio Décimo se preveía que el mandato del gobernador “interino” comprendería del 1o. de diciembre de 2010 al 30 de noviembre de 2012.

En este sentido, la materia de esta acción de inconstitucionalidad —como se desprende del Considerando Quinto— al impugnarse vicios tanto formales como materiales requería —a diferencia de las dos acciones anteriores— del análisis previo de las violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la reforma constitucional.²

2 Cabe aclarar que este criterio lo estableció la propia Suprema Corte, por unanimidad, al resolver el 4 de enero de 2007, las Acciones de Inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, con posterioridad a los dos casos anteriores, y al apartarse de la tesis de jurisprudencia aislada P./J. 6/2003: “Acción de inconstitucionalidad en materia electoral. Debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez refe-

Si bien la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, deberán éstas analizarse en primer término, ya que de resultar fundadas, por trastocarse los valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto invalidante será total, siendo, por tanto, innecesario, ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada, que invoquen los promoventes.

Sin embargo, una vez que se estimaron infundados los conceptos de invalidez por vicios de forma, procedieron al estudio de los vicios de fondo. No obstante, el objeto —al igual que en los dos casos anteriores— no era decidir —como lo refiere el Considerando Sexto— sobre la constitucionalidad de la reforma en sí, *i.e.* “calificar los motivos o criterios que llevaron al órgano Legislativo estatal a modificar el inicio del próximo proceso electoral” sino que “sólo le compete determinar si la disposición impugnada contraviene o no algún precepto de la carta fundamental”. Al analizar el artículo 25, Apartado A, fracción I, de la Constitución estatal se llegó a la conclusión de que no contraviene a la Constitución federal, ya que en ésta “no se prevé alguna limitación para que los constituyentes locales determinen las fechas en las cuales se llevarán a cabo las elecciones locales y, por el contrario, establece que los Estados de la República gozan de libertad para legislar en su régimen interior”.

Es pertinente recordar que los conceptos de invalidez eran: 1) la prórroga de los diputados en funciones de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado; 2) la prórroga de los concejales también en funciones de los ayuntamientos; y 3) el nombramiento de un gobernador “interino” por medio del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso del estado.

De este modo, la Suprema Corte de Justicia consideró que estos tres conceptos de invalidez estaban esencialmente fundados y por unanimidad de once votos —salvo en un solo punto, con una amplia mayoría de diez— resolvió que sí estaba prohibido tanto prorrogar los mandatos de los diputados al Congreso estatal y de los concejales de los ayuntamientos como nombrar, sin que medie elección, al gobernador del estado. Al respecto, razonaron —en el Considerando Séptimo— que, si bien no hay una prohibición expre-

ridos al fondo del asunto y sólo en caso de que éstos resultaren infundados, se procederá al análisis de las violaciones procedimentales”.

sa, lo cierto es que su existencia deriva de la interpretación de los principios democráticos.

Entre ellos despunta el principio de renovación de los Poderes Ejecutivos y Legislativo, así como de los ayuntamientos, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio, lo anterior con la única finalidad de designar a las personas que han de fungir como representantes de la voluntad popular al ser electos para un periodo determinado. Así, la Corte —en el mismo Considerando Séptimo— reproduce los mismos argumentos que en el caso de Michoacán, al grado de reiterar:³

[E]n el caso del gobernador del Estado, el texto del artículo 116 constitucional es lo suficientemente claro cuando expresa que la elección de los gobernadores de los Estados debe ser directa y, asimismo, que las Constituciones y leyes de los Estados deben garantizar que la elección de dicho funcionario se realice mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, todo lo cual no se cumple con lo dispuesto en los artículos segundo y quinto transitorios...

En otro orden de ideas, el ministro instructor precisó los efectos de la sentencia, toda vez que al declarar la invalidez de los artículos transitorios Segundo y Quinto, relativos a la prórroga de los cargos de los diputados al Congreso del Estado y de los concejales de los ayuntamientos, éstos concluirían tal y como estaba previsto, con anterioridad a la promulgación del Decreto 317, a finales de 2007, al grado de que sería absurdo que hubiera elecciones hasta el 6 de julio de 2008 y peor aún, que los electos en dicha elección entraran a ejercer sus cargos el 13 de noviembre de ese año y el 1o. de enero del 2009, así como que duraran en ellos hasta el 13 de noviembre y 31 de diciembre de 2012, respectivamente. Y, en consecuencia, conforme al artículo 41, fracción IV, en rela-

3 El problema es que al transcribir el mismo párrafo, se refiere a los artículos transitorios Segundo —como en el caso de Michoacán— y al Quinto, con lo cual comete un desliz. El gazapo es que ni uno ni otro son contrarios al artículo 116 de la Constitución, pues uno se refiere a la prórroga de la Quincuagésima Novena Legislatura y el otro a la de los ayuntamientos del Estado, sino que el propiamente contradictorio es el Décimo: “Con la finalidad de homologar los calendarios de los procesos electorales locales y federales, al concluir el periodo constitucional para el que fue electo el actual Gobernador del Estado, la legislatura con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, designará un Gobernador Interino Constitucional, para un periodo de transición que comprenderá del 1o. de diciembre de 2010 al 30 de noviembre de 2012”.

ción con el 73, ambos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución federal, al igual que en los dos casos anteriores, declararon además la invalidez de los transitorios Tercero, Cuarto, Sexto y Séptimo.

Para resumir, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió: *primero*, con precedentes y parcialmente fundadas las Acciones de Inconstitucionalidad 41/2006 y 43/2006; *segundo*, reconocer la validez del artículo 25, Apartado A, fracción I, de la Constitución estatal; *tercero*, declarar la invalidez de los artículos transitorios Primero, única y exclusivamente en la parte que se relaciona con el artículo 25, Apartado A, fracción I, de dicha Constitución, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto, Séptimo y Décimo; y, *Cuarto*, publicar la ejecutoria.

III. CUESTIONES RELEVANTES

Las tres acciones de inconstitucionalidad implicaban el mismo problema: determinar si una reforma constitucional, como una forma de legislación, al ser objeto de control de constitucionalidad y por ende sujeta a ciertos límites, era inconstitucional. Lo anterior tenía imbricado un problema adicional: delimitar de qué clase o tipo son dichos límites, ya sean explícitos e implícitos, así como materiales, formales y hasta competenciales.

Así, en realidad, lo que estaba a discusión no era el fondo o contenido de las reformas constitucionales en sí, es decir, si se puede hacer coincidir las elecciones federales con las locales, sino la forma o método para ejecutarlo, esto es, cómo hacerlas concurrir. En otras palabras, la disputa no era sobre lo sustantivo, es decir, la posibilidad de hacer las elecciones federales y locales coincidentes, sino sobre lo adjetivo, esto es si para hacerlas concurrentes estaba prohibido —o al menos no permitido— tanto ampliar o prorrogar el mandato de los integrantes de determinados órganos estatales en funciones, así como designar o nombrar a un gobernador de “transición” o “interino”, sin que medie una elección.

Por una parte, en lo relativo a lo sustantivo, no existe prohibición para homologar las elecciones federales con las locales, pero había una limitación, la de llevarlo a cabo sin contrariar los principios de la Constitución federal. Así, aunque no existe prohibición para alterar o modificar la duración de los periodos tanto de los integrantes de los ayuntamientos y del

Congreso del estado como del gobernador del estado, en el caso de este último el periodo no podría exceder de seis años. En este orden de ideas, dentro de los méritos de las reformas, sobresale que en el caso de Michoacán, una vez transcurrida la prórroga y un periodo de cuatro años, a partir de 2012, la duración de los mandatos de los ayuntamientos sería de cuatro años y medio, de forma tal que su elección sería concurrente con las federales cada nueve años.

Por otra parte, en relación con lo adjetivo, en los tres casos, el mecanismo para llevar a cabo la reforma consistía en la ampliación o prórroga del mandato, tanto de los miembros de los ayuntamientos como de los diputados al Congreso del estado, para un periodo más allá del que fueron electos democráticamente. En los casos de Michoacán y Oaxaca, además, incluía la designación o nombramiento del gobernador del estado por parte del Congreso estatal.

En ninguno de los dos supuestos —la ampliación o prórroga, de un lado, y la designación o nombramiento, del otro— existía una prohibición explícita en el sentido de no poder hacer ni una ni otra, sino implícita al derivar de la violación de uno o de varios principios constitucionales como lo plasmaron los ministros instructores en los Considerandos Sexto y Séptimo, de los casos de Michoacán y de Oaxaca, respectivamente:

[S]i bien ningún precepto de la Constitución Federal prohíbe la prórroga de los mandatos de los ayuntamientos y de los Diputados integrantes del Congreso del Estado; así como, el nombramiento por parte del Congreso de un Gobernador para un cierto periodo, lo cierto es que la necesidad de su previsión en las Constituciones estatales y la prudencia de su magnitud, derivan de... principios democráticos...

Así, el artículo 116 de la Constitución federal establece: “La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa” y la fracción I del numeral 115 que estipula: “Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa”.

Con este fundamento, es cierto que al designar o nombrar al gobernador del Estado, por parte del Congreso, se violaría el principio de su “elección directa”. Dicha violación bastaba en el caso de Michoacán, es decir para invalidar la designación de un gobernador para un periodo de “transición”, pero no en el de Oaxaca, esto es para invalidar el nombra-

miento de un gobernador “interino”, donde se requería de un argumento adicional para desvirtuar que en los hechos se trataba de uno. La designación o nombramiento de un gobernador interino, presupone por definición la existencia de un gobernador constitucional y algún supuesto de falta temporal o absoluta que debe cubrir. El argumento era simple y como tal reforzaba la violación al principio de “elección directa”: no se había elegido de manera directa al gobernador cuya falta habría que suplir.

Sin embargo, el hecho de ampliar o prorrogar el mandato de los diputados al Congreso del estado, así como de los miembros de los ayuntamientos, no implica que se violentaría el principio de “elección directa”, sino algún otro —o algunos otros— como el de “La renovación de los poderes Ejecutivos y Legislativos se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas”, contenido en el segundo párrafo del artículo 41 constitucional. En este sentido, al parecer en los casos de Michoacán y de Oaxaca, para los ministros instructores bastaba con la violación al principio de renovación periódica de los poderes públicos mediante sufragio universal, como sustento del concepto de invalidez, para declarar fundada y procedente la acción de inconstitucionalidad. El argumento era que una vez decidida la inconstitucionalidad de las normas impugnadas resultaba innecesario ocuparse del análisis de los demás conceptos de invalidez.⁴

No obstante, en el caso de Chiapas, resuelto con antelación a los otros dos, la ministra instructora procedió a realizar un estudio más exhausti-

4 Ciertamente, éste fue el criterio de los ministros instructores, en ambos casos, pero solamente el segundo lo explicitó, al apoyarse en la tesis de jurisprudencia P./J. 37/2004: “Acción de inconstitucionalidad. Estudio innecesario de conceptos de invalidez. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control de constitucionalidad y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto”.

Lo curioso es que después de citar dicha tesis afirma: “Similar criterio sostuvo este Tribunal Pleno al resolver las Acciones de Inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006 [*i.e.* el caso Michoacán], así como la 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006 [*i.e.* el caso Chiapas] en sesión de fecha siete de diciembre de dos mil seis”. Efectivamente, ambos casos fueron decididos ese día. Sin embargo, el de Chiapas fue resuelto con antelación, pero lo relevante es que no fue bajo ese criterio ni uno semejante. Por estas dos razones, la anterioridad de la decisión, pero sobre todo la inaplicabilidad del criterio, resultaba innecesario traerlo a colación.

vo. En el mismo concluyó que había violación a los principios: 1) de no reelección; 2) de renovación periódica de los poderes representativos mediante elecciones; 3) del derecho a votar y ser votados; 4) de irretroactividad de la ley; y 5) de supremacía constitucional.

Está claro que al no tratarse de un límite explícito, éste resultaba ser implícito y que como tal se constituía de la violación de uno o varios principios. A diferencia de la designación o nombramiento del gobernador del estado, donde bastaba con uno, puesto que dicho funcionario debía ser electo de manera directa en lugar de designado o nombrado de modo indirecto, la ampliación o prórroga de los diputados al Congreso del estado y de los integrantes de los ayuntamientos implicaba la violación de varios principios y por tanto un argumento bastante complejo, compuesto de varios razonamientos, ya de por sí bastante complicados.

Por una parte, al no elegir directamente a un funcionario que debe ser electo no se respeta la renovación de los poderes públicos mediante sufragio universal realizado periódicamente y al ampliar el mandato del que está en funciones se le da la vuelta a la prohibición de la reelección, al extender unilateralmente el mandato de un poder representativo y al evitar la alternancia en los cargos. Lo anterior “conlleva a suponer que no es válido que autoridades electas mediante el voto popular prorroguen [sobre todo si son ellas mismas quienes lo hacen] el nombramiento que les fue conferido por la voluntad de los electores para cierto tiempo”. Referente a la violación del principio de elecciones mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, destaca el argumento formulado en la segunda parte del Considerando Décimo Cuarto:

Ahora bien, para poder ejercer realmente el sufragio, el elector debe tener oportunidad de conocer para qué cargos y qué periodos elegirá a la persona que decida; asimismo, debe tener la oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección, pues sólo quien tiene la opción de elegir y, además, de hacerlo entre varias alternativas —dos por lo menos—, puede ejercer verdaderamente el sufragio. Asimismo, debe tener libertad para decidirse por cualquiera de ellas; de lo contrario, no tendrá opción.

Al mismo tiempo, aunque no se cancela ni se impide a los ciudadanos ejercer su derecho a votar y, en su caso, a ser votado, sí se pospone su ejercicio. Lo anterior implica una aplicación retroactiva de la ley, toda vez que indebidamente se amplía o prorroga el mandato de un funciona-

rio para un lapso para el cual no fue electo originalmente y se posterga una elección que —como se dice coloquialmente— estaba “a la vuelta de la esquina”. Al respecto, se suponía que los integrantes tanto de la Legislatura estatal como de los ayuntamientos locales que estaban en funciones los abandonarían al fenecer su periodo de tres años y entregarían el poder a quienes hubieran accedido a él legítimamente a través de elecciones auténticas, periódicas y mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. De forma tal que para la ministra instructora, como lo advierte en ese mismo considerando:

[N]o hay duda de que el traslado de esos sufragios a una fecha posterior a la conclusión del periodo para el que fueron popularmente designados, fractura, por un lado, el derecho adquirido de los ciudadanos para emitir su voto en el momento oportuno que permita el reemplazo de los referidos gobernantes, y por otro, el de los partidos políticos para postular antes de que concluya el trienio a quienes deban llevar a cabo dicha sustitución.

Finalmente, todas las violaciones anteriores resultaban contrarias al principio de supremacía constitucional, el cual presupone la supeditación de las disposiciones contenidas en la Constitución local a la federal.

Por otra parte, no es que se violen algunos de estos principios a la letra sino en su espíritu. A guisa de ejemplo, no se viola el principio de no reelección en sí, pero sí se violenta la prohibición fundamental contenida en él relativa a la permanencia y hasta perpetuación de una persona en un mismo cargo, ya sea mediante una nueva elección o la ampliación del periodo para el cual fue electo, como lo advierte en la primera parte del Considerando Décimo Cuarto:

Es verdad que la ampliación del mandato de la Legislatura local y de los miembros de los ayuntamientos más allá del periodo para el cual han sido electos democráticamente no ha implicado, en estricto sentido, una reelección, porque la legislatura no convocó a la comunidad a pronunciarse mediante el voto público sobre su extensión en el poder.

No obstante, esa ampliación del mandato ha significado la violación del principio de no reelección, porque, como se ha dicho, este principio implica una prohibición fundamental: la prórroga o extensión del mandato más allá para el cual se ha sido electo democráticamente, sea mediante la organización de nuevas elecciones, sea mediante un incremento con esos efectos.

Aunque se reconoció que se violaron varios principios, en nuestra opinión se violentaron, tal y como se expresaron en los conceptos de invalidez, además el del deber de protesta constitucional y el de legalidad. De un lado, no es que con la reforma se viole la protesta en sí o su rendición, sino que la misma implicaba el juramento de un encargo previsto para un periodo determinado y no para más allá. Por ejemplo, del 16 de noviembre de 2004 al 15 de noviembre de 2007, lo cual no incluía del 16 de noviembre de 2007 hasta el 15 de noviembre de 2008. Del otro, tampoco es que se violente la legalidad de la reforma en sí sino que la actuación de los funcionarios durante el tiempo de la prórroga estaría viciada y en consecuencia todo lo actuado sería ilegal.

En nuestra opinión, también se violentó el principio de certeza y seguridad jurídica y, con esto, la división temporal del poder, no sólo al ampliar la duración de un mandato, lo cual no era del conocimiento de los electores al momento de elegir a sus representantes, sino también al postergar la renovación de los cargos públicos. De igual forma, los principios de generalidad e impersonalidad de la ley, al ser inadmisibles que la reforma sea aplicable o beneficie a una persona o a un grupo personal, en particular, y no a una clase impersonal, en general. Especialmente, cuando quienes realizaron la reforma se ven beneficiados de modo directo por la misma, al prorrogarse ellos mismos sus mandatos. El hecho de que la reforma sea producto de un órgano o poder revisor de la Constitución no cancela que el actuar de quienes participaron en la misma, tales como los miembros del Congreso del estado y de los ayuntamientos, como poderes constituidos, esté sujeto al control de la constitucionalidad.

Aunque la Suprema Corte de Justicia, al respetar los principios de división de poderes y de soberanía estatal, en su decisión —como legislador negativo— se limita a declarar la inconstitucionalidad de una reforma constitucional, y no tiene por qué esbozar ni mucho menos preparar —como legislador positivo— una reforma alterna que si sería constitucional, ésta podría haber sido:

1) En el caso de Chiapas: reducir, en lo que respecta a diputados al Congreso del estado y de los integrantes de los ayuntamientos, a dos años alguno de los dos periodos de tres, para quedar ya sea 2007-2010 y 2010-2012, o 2007-2009 y 2009-2012 (con la segunda opción, las elecciones federales y locales habrían estado empalmadas inclusive para la

elección federal del 2009); o bien ampliar, por única vez, a cinco años el periodo que normalmente dura tres de 2007 a 2012.⁵

2) En el caso de Michoacán: *a)* elegir directamente al gobernador del Estado para un periodo de transición, ya sea de 19 meses y medio, del 15 de febrero de 2008 al 30 de septiembre de 2009, o bien de poco más de cuatro años y medio, hasta el 30 de septiembre de 2012; y *b)* reducir, al igual que en el caso de Chiapas, en el caso de los diputados al Congreso del estado y de los miembros de los ayuntamientos, a dos años alguno de los dos periodos de tres; o bien ampliar, por única vez, a cinco años dicho periodo.⁶

3) En el caso de Oaxaca: *a)* reducir, al igual que en los dos anteriores, respecto de los integrantes tanto del Congreso del Estado como de los ayuntamientos, a dos años alguno de los dos periodos de tres; o bien, ampliar, por única vez, a cinco años el periodo que normalmente duraría tres, también de 2007 a 2012; y *b)* elegir directamente al gobernador del Estado para un periodo, ya sea de dos años del 1o. de diciembre de 2010

5 Hoy en día, de las dos primeras la única opción que les quedaría constitucional es la segunda, es decir, la reducción a dos años del periodo siguiente del 2010 a 2012; o bien, su ampliación a cinco años de 2010 a 2015; así como algún compromiso entre ambas, como sendos periodos de dos años y medio cada uno. En cualquier caso, esta nueva reforma se tendría que realizar con al menos 90 días de antelación al inicio del proceso electoral del 2010, algo así como a más tardar en la primera quincena de octubre de 2009.

6 Con posterioridad a la resolución de las acciones de inconstitucionalidad, el 25 de enero de 2007, el Congreso del Estado aprobó una nueva reforma constitucional, en la cual optó por: *a)* elegir directamente al gobernador del Estado, el 11 de noviembre de este mismo año, para un periodo de cuatro años del 15 de febrero de 2008 al 14 de febrero de 2012, y a su sucesor para uno de tres años con siete meses y medio del 15 de febrero de 2012 al 30 de septiembre de 2015, para que a partir de la elección del 2015, las elecciones de gobernadores sean concurrentes con las federales intermedias y la duración de sus cargos de seis años; y *b)* ampliar la duración de los periodos de los ayuntamientos y de las Legislaturas a cuatro años del 1o. de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2011 y del 16 de enero de 2008 al 15 de enero de 2012, así como a tres años con ocho meses del 1o. de enero de 2012 al 31 de agosto de 2015 y del 16 de enero de 2012 al 15 de septiembre de 2015, respectivamente, para que a partir de la elección del 2015, las elecciones de los diputados al Congreso del Estado concurren cada tres años con las federales y la de los integrantes de los ayuntamientos coincidan cada nueve años, al durar cada periodo cuatro años y medio.

al 30 de noviembre de 2012, o bien de cinco, hasta el 30 de noviembre de 2015.⁷

IV. CUESTIONES EPILOGARES

La ministra instructora en el caso de Chiapas afirmó —en el Considerando Décimo Octavo— que “no es oportuno ni relevante emitir un pronunciamiento en torno a la existencia de límites materiales”. No obstante, aludió —en la segunda parte del Considerando Décimo Quinto— a la existencia de límites, en los siguientes términos:

...la democracia implica, sin embargo, una esfera de lo indecidible, que impone límites y vínculos a los sujetos autorizados para adoptar decisiones...

La legitimidad de las decisiones de las mayorías depende tanto de la forma en que son adoptadas, como de su contenido o sustancia, de tal suerte que sólo son legítimas las decisiones que se adaptan a la Constitución...

...el hecho de que haya sido el Constituyente Local —en su carácter de órgano representativo— el que ha establecido la reforma impugnada, ello no conduce a determinar que su actuación esté exenta de límites...

...la democracia no sólo se traduce en gobierno de la mayoría... también implica una esfera indisponible para las mayorías coyunturales. Ese núcleo inafectable está representado por los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente.

De lo anterior se desprende que para la ministra instructora sí hay limitaciones, al parecer inclusive materiales. Aunque es cierto que en los casos analizados no necesariamente se trata de un límite de esta clase, sobre todo porque no hay una prohibición expresa en el sentido de no ampliar o prorrogar el mandato de los miembros de los ayuntamientos y de las legislaturas en funciones ni de designar o nombrar al gobernador del

7 Al igual que en el caso de Chiapas, hoy por hoy, las opciones que les quedarían, tanto en el caso de los miembros del Congreso del Estado y de los ayuntamientos como en el caso del gobernador del Estado, son la reducción a dos años del periodo siguiente de 2010 a 2012; o bien, su ampliación a cinco años de 2010 a 2015; así como algún compromiso entre ambas, como sendos periodos de dos años y medio cada uno. En cualquier caso, esta nueva reforma se tendría que realizar con al menos 90 días de antelación al inicio del proceso electoral del 2010, algo así como a más tardar en la primera quincena de octubre de 2009.

estado. Sin embargo, está claro que en ambos casos se trata de uno implícito, *i.e.* derivado de uno formulado. Ahora bien, no es uno meramente formal, es decir, uno que por definición sería subsanable al bastar que la reforma se hiciera —o se hubiera hecho— de otra forma, sino competencial, esto es, uno que sería insubsanable al requerir de un fundamento diferente que facultara la reforma en ese sentido.

Al respecto, el ministro instructor en el caso de Oaxaca recordó —en el Considerando Séptimo— que los promoventes aducen que el órgano o poder revisor de la Constitución no es competente para hacer una ni otra cosa:

[L]a voluntad popular conferida al Congreso del Estado no lo faculta para que, de manera unilateral, prorrogue en el tiempo las funciones que les fueron atribuidas a los actuales integrantes del Congreso del Estado y de los ayuntamientos, ni para designar a un Gobernador interino, para un periodo de mandato de transición, modificando el procedimiento de elección popular, directa y periódica.

A partir de esta hipótesis de trabajo, podemos concluir que se trataba de un límite competencial, puesto que aunque el órgano o poder revisor está facultado para reformar la Constitución no lo está para destruirla ni sustituirla por otra. De tal suerte, al ampliar o prorrogar el mandato de los miembros tanto de los ayuntamientos como de las legislaturas en funciones y al designar o nombrar al gobernador del estado sin que medie una elección directa, el poder reformador desconoce la Constitución y como tal excede su competencia y sus atribuciones.

Para finalizar solamente resta explicitar la principal implicación de esta serie de decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación al considerar fundados los conceptos de invalidez y procedentes las tres acciones de inconstitucionalidad, llega al punto de resolver que los artículos transitorios de sendas “reformas constitucionales” eran inconstitucionales, al exceder algunos límites que hemos caracterizado como competenciales e implícitos.

El criterio es claro: si una reforma a la Constitución local viola ciertos límites, competenciales e implícitos, debe ser declarada como inconstitucional. No obstante, las implicaciones del precedente no son tan diáfanas: si una reforma a una Constitución, ya sea local o federal, violenta

ciertos límites, al menos competenciales e implícitos, debe ser declarada como inconstitucional.

En otras palabras, la Suprema Corte al decidir que una reforma a la Constitución local debe ser declarada inconstitucional si excede ciertos límites, ha resuelto que una reforma a la Constitución federal también debe ser declarada inconstitucional si excede esos mismos límites. Imaginemos que el poder reformador amplíe o prorrogue el mandato de ciertos representantes federales en funciones para un lapso más allá del periodo para el que fueron electos originalmente. Lo coherente y congruente —aunque parezca una paradoja— sería declarar inconstitucional dicha “reforma constitucional”, porque a pesar de su apariencia, no lo es al implicar, inclusive, el desconocimiento de la Constitución.

