

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 69/2008.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 69/2008 en sesión celebrada el veintidós de septiembre de dos mil ocho. Por este medio, el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político Nacional Convergencia impugnó la validez de los artículos 120, fracción VIII; 123, fracciones XXXIX, y XXXIX bis; y 129, primer párrafo, del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformados mediante el Decreto publicado el primero de febrero de dos mil ocho en la Gaceta Oficial de la entidad.

En la resolución, el Pleno declaró procedente la acción de inconstitucionalidad; después, reconoció la validez de los artículos 123, fracciones XXXIX, y XXXIX bis, y 129; y por último, declaró la invalidez de una porción normativa del artículo 120, fracción VIII, del Código Electoral de la entidad.

Considero que la procedencia de la acción debió haber sido estudiada desde una óptica distinta de la que se adoptó. En el presente voto explicaré el porqué de ello y señalaré las razones por las cuales debió haber sido declarada improcedente la revisión constitucional de la fracción XXXIX bis del artículo 123. Así, en este voto, no trataré el tema sobre la validez de los artículos impugnados sino, solamente, la discusión respecto de la procedencia de la acción y específicamente de la ya mencionada fracción del artículo 123.

La metodología de estudio será la que sigue: primero, relataré los antecedentes del asunto; en seguida, expondré los argumentos de

la mayoría de los ministros relacionados con la procedencia; y finalmente, demostraré que, a diferencia del criterio plasmado en la sentencia, la razón para declarar la procedencia de una acción de inconstitucionalidad es la existencia de un cambio en el núcleo de la norma y no una mera modificación sintáctica del enunciado jurídico que contiene a la norma.

### **I. Antecedentes del caso.**

El primero de febrero de dos mil ocho se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el Decreto número 236 que reformó la fracción VIII del artículo 120; la fracción XXXIX del artículo 123; y el primer párrafo del artículo 129; además, adicionó la fracción XXXIX bis al artículo 123 del Código Electoral de esa entidad.

El veintinueve de febrero de dos mil ocho, mediante oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Maldonado Venegas, ostentándose como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político Nacional Convergencia, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos reformados en el Decreto ya mencionado. El tres de marzo del mismo año, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 69/2008.

En sesión celebrada el veintidós de septiembre de dos mil ocho, el Pleno de la Suprema Corte resolvió: a) por mayoría de siete votos la procedencia de la revisión constitucional de la fracción XXXIX bis del artículo 123; b) por mayoría de nueve votos declarar la invalidez de una porción de la fracción VIII del artículo 120; y c) por unanimidad

declarar la validez de las fracciones XXXIX y XXXIX bis del artículo 123 y el primer párrafo del artículo 123 de dicho Código Electoral.

## **II. Argumentos centrales en cuanto la procedencia.**

Como ya mencioné, no voy a tratar la parte relativa a la validez de los artículos impugnados. En cambio, centraré la exposición únicamente en lo que respecta al estudio de la procedencia de este recurso.

El Congreso del Estado de Veracruz, en el informe que rindió, adujo que la forma de designación del contralor interno del Instituto Electoral Veracruzano ya se encontraba establecida en el Código Electoral antes de la reforma, por lo que resulta improcedente la impugnación respecto del artículo 123, fracción XXXIX bis.

Para rebatir el argumento anterior, la sentencia sostiene que la reforma o adición de una disposición general constituye un nuevo acto legislativo, ya que se emitió cumpliendo con todas las formalidades necesarias. Así, para la mayoría de los ministros, no es relevante que el texto normativo anterior sea reproducido íntegramente, pues con su nueva emisión se evidencia una nueva voluntad legislativa susceptible de ser revisada por la Suprema Corte. Al no advertir de oficio ninguna otra causa de improcedencia, el fallo procedió al análisis de los conceptos de invalidez.

## **III. Razones del disenso en cuanto a la procedencia.**

Contrario a lo sostenido por la sentencia, no me parece que sea correcto estudiar la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad a partir de la existencia de reformas que puedan sufrir los textos normativos (nuevos actos legislativos). Como ya he

expuesto en otros votos<sup>1</sup>, lo que debe hacerse para analizar la procedencia es la existencia de un cambio en la norma; es decir, que estemos ante la presencia de una nueva norma y no solamente un cambio en los enunciados que contienen la norma.

A mayor abundamiento, como es sabido, semánticamente existe una diferencia entre la oración y su significado, la proposición<sup>2</sup>. Una misma proposición puede ser formulada con distintas oraciones; por ejemplo, la posición geográfica de México puede representarse con las siguientes oraciones: “México se encuentra al sur de los Estados Unidos” y “los Estados Unidos están al norte de México”. Las dos oraciones anteriores son sintácticamente diferentes pero semánticamente las mismas; es decir, se escriben de manera distinta pero significan exactamente lo mismo.

Lo mismo sucede con las normas. Existe una diferencia entre el enunciado normativo y la norma. Al igual que la proposición, la norma es el significado del enunciado que la expresa<sup>3</sup>. Por lo tanto, un cambio en el enunciado no significa, necesariamente, un cambio en la norma puesto que distintos enunciados pueden tener el mismo significado, la misma norma. Esto se ve claramente si tomamos el ejemplo del párrafo anterior: el cambio de un enunciado por otro no implica un cambio en su significado puesto que éste sigue siendo el mismo.

Tenemos, entonces, que la división de los conjuntos normativos, como los códigos, en artículos, no dice nada acerca del número de normas contenidas en el mismo código. Esto debido a que un solo artículo puede tener varias normas, y al revés, una sola norma puede

---

<sup>1</sup> Ver los votos concurrentes que elaboré en las Acciones de Inconstitucionalidad 4/2004 y 93/2008.

<sup>2</sup> Cfr., HOSPERS, John, *Introducción al análisis filosófico*, 1ª Edición, Madrid, Alianza Editorial, 1976.

<sup>3</sup> BULYGIN, Eugenio, “Normas, proposiciones normativas y enunciados jurídicos” en Alchourrón, Carlos y Bulygin, Eugenio, *Análisis lógico y derecho*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp. 169-194.

estar contenida en varios artículos. Por lo tanto, la modificación del texto jurídico, de un artículo, no significa necesariamente un cambio en la norma contenida por el mismo.

Entonces, para poder saber si existe o no una nueva norma después de un cambio en los enunciados normativos, tenemos que determinar, primero, qué constituye a la norma.

Las normas tienen varios elementos que las hacen ser tales, que las distinguen de otras formas de prescribir conductas como las órdenes o los mandatos<sup>4</sup>. Estos elementos forman una estructura lógica conocida como el núcleo normativo<sup>5</sup>. Este núcleo se integra por el contenido, el carácter y la condición de aplicación.

El contenido es la conducta, acción u omisión, sobre la cual recae una calificación deóntica bajo ciertas condiciones<sup>6</sup>. Esta calificación es el carácter, el cual puede ser obligatorio, prohibido o permitido. Las condiciones de aplicación son todo aquello que debe darse para que la conducta sea prohibida, obligatoria o permitida<sup>7</sup>. Esto significa que bajo ciertas circunstancias una conducta tendrá una calificación deóntica, o carácter, determinada<sup>8</sup>.

Además del núcleo normativo, las normas conocidas como prescripciones<sup>9</sup> tienen otros elementos: autoridad, sujeto, ocasión,

---

<sup>4</sup> Como se sabe, el lenguaje tiene distintos usos; puede informar, causar emociones, interrogar y prescribir. El uso prescriptivo busca influir en las conductas ajenas. Dentro de este uso se encuentran, entre otros, las normas, invitaciones, sugerencias, mandatos, órdenes, etc. Véase NINO, Carlos S., *Introducción al análisis del derecho*, Buenos Aires, Astrea, pp. 63-78; y MENDONCA, Daniel, *Introducción al análisis normativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 21-37.

<sup>5</sup> Cfr., VON WRIGHT, Georg H., *Norm and Action*, London, Routledge & Kegan Paul, 1963.

<sup>6</sup> Desde este punto de vista pueden ser abstractas, si se refieren a un conjunto de acciones sin determinar, o concretas, si la acción o la clase de acciones son determinadas.

<sup>7</sup> Cfr., VON WRIGHT, Georg H., *op. cit.*

<sup>8</sup> Esto puede ejemplificarse fácilmente con la norma "prohibido fumar cigarros mentolados". Aquí tenemos que la conducta, que es fumar, está prohibida sólo en ciertos casos, cuando se trata de fumar cigarros mentolados. Como se puede ver, una conducta tiene un cierto carácter en determinadas circunstancias.

<sup>9</sup> No es difícil darse cuenta que existen distintos tipos de normas, a decir de G. H. von Wright, citado arriba, hay seis tipos: las prescripciones, reglas, directrices, costumbres, normas morales y

promulgación y sanción. La autoridad es aquel que emite la norma; el sujeto es el destinatario de ésta<sup>10</sup>; la ocasión es la localización espacio-temporal en que debe cumplirse el contenido de la norma<sup>11</sup>; la promulgación es el medio por el cual se da a conocer la norma, y la sanción son las consecuencias normativas que deben seguirse en caso de que se actualice el contenido de la norma<sup>12</sup>. Es repetitivo decir que no es necesario que los elementos que conforman la norma se encuentren en el mismo artículo, menos en el mismo enunciado.

Ahora que hemos descrito brevemente la conformación del núcleo normativo y de la prescripción, podemos decir que para que exista un cambio de norma es necesario y suficiente que haya un cambio en alguno de los tres elementos del núcleo normativo<sup>13</sup>. Así, si el legislador decide reformar varios o un artículo de cierto orden normativo y sigue todo el proceso necesario, estamos ante un nuevo acto legislativo; pero eso no significa que estemos ante nuevas normas. Para saber si el acto legislativo creó una nueva norma tenemos que identificar, primero, qué norma o qué elementos de la norma estaban contenidos en los enunciados reformados; y en seguida, debemos analizar si esos elementos sufrieron algún cambio (en caso de que lo hayan hecho podremos decir que efectivamente hay una nueva norma), pero si los elementos no fueron modificados semánticamente, entonces la norma sigue siendo la misma aun cuando pueda estar formulada de distinta manera.

---

las ideales. Todas ellas, al ser normas, comparten la estructura del núcleo normativo. Lo que las diferencia son los elementos particulares que tiene cada una. Véase VON WRIGHT, Georg H, *op. cit.*

<sup>10</sup> Según el sujeto normativo, las normas pueden ser generales, si se dirigen a una clase de personas —esto es, a aquellos individuos que comparten determinadas características o que están en la misma situación—; o particulares, si se dirigen a una persona o personas determinadas (por ejemplo, las sentencias).

<sup>11</sup> La ocasión espacial es el territorio en el que es aplicable la norma, y la ocasión temporal el tiempo durante el cual es aplicable.

<sup>12</sup> Para leer más sobre el tema ver los libros citados arriba.

<sup>13</sup> Retomando el ejemplo de la norma “prohibido fumar cigarros mentolados”; encontramos que si la norma se reforma para decir ahora “prohibido fumar cigarros sin filtro” cambió uno de los elementos del núcleo normativo: la condición de aplicación. Por lo tanto estamos ante la presencia de una nueva norma. Ese cambio no existiría si se reformara el enunciado y ahora dijera “fumar cigarros mentolados está prohibido”; como se puede ver aquí los elementos del núcleo se mantienen iguales. Al permanecer el carácter, el contenido y la condición de aplicación intactos, la norma queda intacta.

En esta acción de inconstitucionalidad, lo que se debió haber hecho es justamente lo anterior: identificar los elementos de la norma contenidos en el texto antes de la reforma y después analizar si con el nuevo acto legislativo cambió alguno de esos elementos. Si este estudio nos arrojaba una respuesta afirmativa, en consecuencia, el recurso era procedente; en el caso contrario el Pleno tendría que haber declarado la improcedencia de la acción.

Las modificaciones realizadas al artículo impugnado se pueden ver en el siguiente recuadro:

<b>TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA</b>	<b>TEXTO REFORMADO</b>
<p><b>Artículo 123.</b> El Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano tendrá las atribuciones siguientes:</p> <p><b>XXXIX.</b> Nombrar al Secretario Ejecutivo y al Contralor Interno del Instituto con la aprobación de la mayoría de los consejeros electorales, de la lista de aspirantes que reúnan los requisitos que señale la convocatoria previamente emitida por el propio Consejo. Para su remoción se seguirán los procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Título V, Capítulo I, “De las responsabilidades de los servidores públicos”.</p>	<p><b>Artículo 123.</b> El Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano tendrá las atribuciones siguientes:</p> <p><b>XXXIX.</b> Nombrar al Secretario Ejecutivo del Instituto, con la aprobación de la mayoría de los Consejeros Electorales, conforme a la propuesta que presente su Presidente. Para su remoción, se seguirán los procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, título V, capítulo I, De las responsabilidades de los servidores públicos;</p> <p><b>XXXIX bis.</b> Nombrar al Contralor Interno del Instituto con la aprobación de la mayoría de los Consejeros Electorales, de la lista de aspirantes que reúnan los requisitos que señale la convocatoria previamente emitida por el propio Consejo. Para su remoción, se seguirán los procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, título V, capítulo I, De las responsabilidades de los servidores públicos;</p>

Veamos, primero, el contenido de la fracción XXXIX antes de la reforma. Encontramos que esta fracción preveía dos de las

atribuciones del Consejo General del Instituto Electoral: nombrar, por un lado, al Secretario Ejecutivo y, por el otro, al Contralor Interno, ambos del mismo Instituto. Estas atribuciones, los nombramientos, debían darse bajo ciertas circunstancias: que fueran electos a partir de una lista previa que sería conformada por aquellos aspirantes que cumplieran los requisitos previstos en la convocatoria emitida por el Consejo.

Decimos que son dos normas porque, aun cuando comparten el carácter deóntico –permitido– y las condiciones de aplicación –que exista una convocatoria con requisitos, que se haga una lista de aspirantes que cumplan esos requisitos, y que la designación se dé por la aprobación de la mayoría de los consejeros–, la conducta es distinta: una es nombrar al Secretario Ejecutivo y la otra nombrar al Contralor Interno. Así, el único párrafo de la misma fracción contenía dos normas distintas.

Como se puede advertir, lo que hizo la reforma fue separar los dos supuestos normativos que se encontraban en el mismo artículo, modificando solamente a uno de ellos. Ahora el proceso de nombramiento del Secretario Ejecutivo no se da –como se relata arriba– a partir de la selección de uno de los candidatos de la lista de aquellos que cumplan con los requisitos de la convocatoria; sino que el Presidente del Consejo propone a un aspirante y el Consejo decide si aprobarlo o no. Es claro que las condiciones para poder ejercer la facultad de nombrar al Secretario Ejecutivo son distintas a como eran antes; estamos frente a un cambio de condiciones de aplicación de una norma y, por lo tanto, estamos frente a una nueva norma.

Lo anterior, no sucede en el caso de la facultad para nombrar al Contralor Interno, esto debido a que no cambió ninguna parte del núcleo normativo. La conducta –nombrar al Contralor Interno–, el



carácter –permitido– y las condiciones de aplicación –que la mayoría de los consejeros deben aprobar a uno de los aspirantes que conforman la lista de aquellos que cumplieron los requisitos de la convocatoria– siguen siendo las mismas que antes; consecuentemente, la norma sigue siendo la misma. Lo único que cambió es el enunciado que formulaba a la norma, y, como ya expuse, eso no significa que la norma se haya modificado.

Por lo expuesto, creo que se debió haber declarado la improcedencia de la revisión constitucional únicamente en lo que respecta a la fracción XXXIX bis del artículo 123 del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, porque la norma contenida en esa fracción no sufrió ningún cambio normativo y, por lo tanto, el plazo para impugnarla ya había transcurrido<sup>14</sup>.

En conclusión, la procedencia de una acción de inconstitucionalidad debe estudiarse a partir del análisis de la norma y sus elementos. Como expuse, debemos, primero, examinar la norma que se encuentre en el texto antes de la reforma; después, tenemos que comparar el nuevo texto y ver si los elementos contenidos en el anterior sufrieron algún cambio. No es, entonces, relevante para el estudio de la procedencia el hecho de que exista un nuevo acto legislativo, un acto de reforma del texto jurídico, sino que dicho cambio en el texto conlleve un cambio en la norma.

**Ministro José Ramón Cossío Díaz**

---

<sup>14</sup> La fracción no había sido modificada desde la fecha de su publicación el seis de octubre de dos mil seis en el Periódico Oficial del Estado.