



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

EL JUZGADOR ELECTORAL FRENTE AL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO*

Ma. Macarita ELIZONDO GASPERÍN**

La ley debe ser interpretada según su contenido objetivo, pudiendo sus normas extenderse más allá del pensamiento de los proponentes, pero no está consentido al juez que reconozca la ilegitimidad constitucional de una ley, aplicar el principio *utile per inutile non vitiatur*, ni convertir el acto legislativo nulo en un acto de diversa naturaleza.

Ugo ROCCO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La sumisión a la norma versus sumisión al control judicial*. III. *Los actos parlamentarios y el control constitucional*. IV. *El juez constitucional ante las omisiones legislativas*. V. *¿Exceso de constitucionalización?*
VI. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

La necesidad de interpretar todo el ordenamiento a la Constitución sigue presente. Es claro que la interpretación de la Constitución es bien distinta

* Conferencia presentada en el *I Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional y V Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional* (Cancún, México, mayo de 2008).

** Doctora en derecho por la UNAM, magistrada del Tribunal Electoral.

de la interpretación de la ley, pero no sólo por razón de grado, sino de cualidad:¹

1. El juez constitucional lo hará de forma directa. Unos con el monopolio del rechazo de la ley inválida y otros que sin poder disponer de la ley no están obligados tampoco a aplicarla cuando la consideren inconstitucional.
2. El juez ordinario lo hará en forma indirecta, esto es según las pautas determinadas por el supremo aplicador e intérprete de la Constitución: el Tribunal Constitucional.

Recordemos que en el Estado constitucional de nuestros tiempos, los derechos ya no dependen de la ley sino de la Constitución, los cuales son entendidos como principios², por su flexibilidad para ser adaptables al caso, con un mayor nivel de abstracción y alejado del método positivista; esto es, los derechos valen hoy independientemente de la ley, por lo que para interpretarlos no basta la *scientia iuris*, sino que se precisa de la *iuris prudentia*, lo cual permite incorporar la realidad a la norma a través del caso. Los derechos constitucionales son algo más que reglas jurídicas, la pluralidad de principios constitucionales no jerarquizados entre ellos, genera que no pueda existir una ciencia sobre su articulación, sino una prudencia en su ponderación.

Tanto en el modelo norteamericano, como el europeo, la función de los jueces adquiere igual o superior importancia que la propia del legislador. Sea la expulsión total de la ley, o sea tan sólo su inaplicación, el juez toma en cuenta parámetros valorativos distintos a los criterios políticos del legislador, y son precisamente esos principios y valores verdaderamente fundamentales en el derecho los que no deben ser trastocados ni por los jueces, ni por los legisladores. Uno de los problemas del planteamiento legislativo que atenta contra esos postulados genera excesos de judicialismo, desgaste político y desconfianza social.

¹ Siguiendo las ideas de Manuel Aragón Reyes, *El juez ordinario entre legalidad y constitucionalidad*, Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 1997, p. 45.

² Siguiendo a Gustavo Zagrebelsky, *Il diditto mite (El derecho dúctil)*, Turín, 1992. Con traducción al español, realizada por Marina Gascón y editada en Madrid, 1995.

II. LA SUMISIÓN A LA NORMA *VERSUS* SUMISIÓN AL CONTROL JUDICIAL

Por lo que hace a las reformas en México, del martes 13 de noviembre de 2007, el Congreso revisor de la Constitución, ha previsto en el artículo 99 que: “*Las salas superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes*”, lo cual no debe ser visto como la regresión a la corriente apegada al normativismo que postule la vuelta a un estricto positivismo jurídico, hoy de difícil encaje en el presente modelo del Estado constitucional de derecho.

Los derechos fundamentales lo son, en cuanto a que su efectividad no depende absolutamente de la ley, o sea de la mayoría política de cada momento, pues como bien sabemos no se trata de reglas jurídicas, sino de principios y valores, pero ¿cómo lograr el equilibrio para no hacer prevalecer la jurisprudencia sobre la legislación, que a la larga sea un riesgo para el sistema? Hay quienes han hablado de medidas de reequilibrio (curativas) o contrapeso (preventivas) a cargo de la propia cultura jurídica consistente en la utilización de la teoría jurídica y no de la filosofía moral en la aplicación de la Constitución, que no es más que potenciar el normativismo y reducir la jurisprudencia de valores, aunque reconocen que son insuficientes estas medidas de autocontestación entre poderes, y quizás deba crearse otros límites que impidan ese desequilibrio.³

Sin embargo, esa supuesta reacción del legislador frente al juez constitucional no es más que la consecuencia de lo siguiente:

1. Elemento temporal. Las máximas fundamentales las materializa el juez constitucional a través de su actuación diaria, la cual permite observar una realidad social, que no es estática sino cambiante y que amolda los resultados. El legislador actúa por excepción frente a modificaciones textuales de los preceptos constitucionales.

³ Aragón Reyes, Manuel, *op. cit.*, nota 1, pp. 24 y 25.

Para Osvaldo Alfredo Gozaini, en su investigación intitulada “funciones del juez en los procesos constitucionales” “...a la jurisdicción no sólo cabe aplicar las leyes, sino controlar su constitucionalidad y fiscalizar la legalidad de los actos administrativos. Este sería el verdadero contrapeso del Poder Judicial, en el equilibrio pensado para los poderes del Estado”. Publicado en *Estudios Constitucionales, Revista Semestral del Centro de Estudios Constitucionales*, Santiago de Chile, 2006, año 4, núm. 1, p. 311

2. Elemento de génesis. Los derechos fundamentales de hoy, expresados por el legislador en sus textos son en su mayoría el resultado de las definiciones generadas sobre las bases de la prudencia judicial arrinconada por la realidad social.
3. Elemento funcional. Es el legislador y no el juez ordinario quien debe concretar los derechos fundamentales, correspondiendo al juzgador constitucional la definición y alcance del contenido de esos derechos.

De esta manera se va forjando gradualmente nuestro Estado de derecho.

No coincido con quienes se escandalizan o preocupan de que la política se judicialice, o porque la justicia se politicice, ni creo que ello suponga o se deba a que los jueces invadimos territorios que no nos corresponden, y que son exclusivos de los políticos. Quienes así se han manifestado incluso han llegado a decir que esto refleja una “*decadencia institucional*” y aducen que la alternativa jurisdiccional para resolver conflictos, sobre todo aquellos entre órganos de poder, crea parálisis en el Estado. No lo creo.

No puedo desconocer que, ciertamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales electorales han tenido una participación mucho más activa en los últimos años y que han sido quienes han venido a resolver los conflictos más acalorados que el quehacer público ha visto en los últimos años. Pero eso no significa que los tribunales están viviendo su vocación y haciendo realidad los objetivos para los que fueron creados, en un contexto que, *por ser una situación de transición*, su participación quizá resulte más notoria o protagónica.⁴

III. LOS ACTOS PARLAMENTARIOS Y EL CONTROL CONSTITUCIONAL⁵

Existe en la doctrina⁶ el principio *acta interna corporis* que establece la exención del control jurisdiccional de los *actos parlamentarios*, la cual

⁴ Gudiño Pelayo, José de Jesús, “El papel de los Jueces en la construcción de la democracia”, *Lex*, noviembre de 2006, tercera época, año XI, p. 8.

⁵ Esta parte de la investigación toma en cuenta y actualiza el estudio: “Temas para una reforma electoral-recapitulación”, *Instituciones, actores y procesos democráticos en México 2007*, Porrúa-UNAM, 2008, pp. 59-90.

⁶ Este apartado de la investigación toma en cuenta particularmente las obras de Álvarez Conde, Enrique y Arnaldo Alcubilla, Enrique, “Autonomía parlamentaria y jurisprudencia constitucional”, y de Aguiar de Luque, Luis, “La composición y organización parlamentaria

ha iniciado ya un declive progresivo, generado en el abandono de considerarlo un privilegio y en la consecuente asunción de una correcta interpretación de la autonomía, así como de la jerarquía del régimen constitucional. Cualquiera que sea el grado de autonomía de que disfruten los entes u organismos constitucionales, todos deben estar sometidos al ordenamiento general, y por tanto al control jurisdiccional, por lo que en consecuencia, los actos parlamentarios también lo están.

Lo trascendente es resolver si en estos casos debemos estar frente a un auténtico control jurisdiccional general o *ad extra* o un control jurisdiccional doméstico o *ad intra*; el primero referido al control constitucional ejercido por los jueces constitucionales y el segundo cuando el conflicto se resuelve por sí mismo en las Cámaras.

La autonomía parlamentaria reconocida a las Cámaras (en sus tres manifestaciones típicas: la normativa, la de autogobierno y la administrativa o autárquica) no autoriza la exclusión del control jurisdiccional.

Nos referimos a los diversos actos parlamentarios, en especial a:

1. *Los actos-procedimiento.* Son los actos formales que conducen —a través del procedimiento legislativo— a la aprobación de una ley.

La jurisprudencia constitucional ha aceptado que las decisiones parlamentarias únicamente están sujetas al control jurisdiccional cuando afectan a las relaciones externas al órgano o se concentran en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de control constitucional a través de las vías de acceso a la justicia constitucional.

Sobre la juridicidad de estos actos parlamentarios, se han establecido los criterios siguientes que en los últimos años ha sido notable su evolución:

- Las iniciativas de leyes y decretos son impugnables mediante el juicio de amparo, por formar parte del proceso legislativo, dado que éste se integra por dichos actos, que constituyen una unidad indisoluble para efectos de su análisis por el juzgador constitucional, por lo que no pueden quedar subsistentes o insubsistentes de manera aislada. El ejercicio de iniciativa de leyes y decretos dentro del procedimiento legislativo es susceptible de control constitucional por cuanto a que es ahí donde se propone al órgano parlamentario su intervención a través de la predeterminación de las normas

en la jurisprudencia constitucional”, *Parlamento y justicia constitucional, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, España, Aranzadi, 1997, pp. 49-71.

jurídicas, *que pueden o no ser aprobadas*.⁷ Además recordemos que se ha sostenido en tesis jurisprudencial que ni en la iniciativa de una ley ni en el texto de la misma, es indispensable expresar su fundamentación y motivación, como si se tratara de una resolución administrativa, ya que estos requisitos, tratándose de leyes, quedan satisfechos cuando éstas son elaboradas por los órganos constitucionalmente facultados y cumpliendo con los requisitos relativos a cada una de las fases del proceso legislativo que para tal efecto se señalan en la Constitución.⁸

- El contenido considerativo o resolutivo de los dictámenes legislativos no es revisable en *controversia constitucional*, dado que los actos que integran el proceso legislativo no adquieren la cualidad de definitividad que los haga impugnables, hasta en tanto no exista producción normativa, ya que no pueden ser analizados de manera aislada, sino sólo vinculados y en relación con el producto normativo y en su caso como vicios congénitos de la norma, previo el supuesto de que la norma sea impugnable por sí misma. Por tanto, el juez constitucional podrá juzgar en su momento la producción normativa a la que se llegue y, en su caso, los vicios de procedimiento argüidos, pero no puede juzgar la bondad o pertinencia de las razones que tienen los órganos legislativos en la producción normativa.⁹

⁷ Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. El tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada en esa fecha aprobó con el número LXIV/1999, la tesis aislada correspondiente y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial bajo el rubro: INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS. SU EJERCICIO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO, POR FORMAR PARTE DEL PROCESO LEGISLATIVO.

⁸ Amparo en revisión 8981/84. Fábrica de Jabón La Corona, S.A. 4 de junio de 1985. Unanimidad de diecinueve votos en cuanto a los puntos primero, tercero cuarto resolutivos y por mayoría de dieciocho votos con el segundo punto resolutivo. Disidente: Ulises Schmill Ordóñez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: María del Carmen Sánchez Hidalgo. En el Informe de 1985, la tesis aparece bajo el rubro MOTIVACION Y FUNDAMENTACION. FORMA DE ENTENDER ESTA GARANTIA, CON RESPECTO A LAS LEYES.

⁹ Véase Controversia constitucional 64/2002 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la versión estenográfica de la sesión y la intervención de los ministros dando las razones de su voto. Igualmente véase Tesis jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Federación, P.J. 129/2001, t. XIV, octubre de 2001, no-

- No puede ser materia de una *acción de inconstitucionalidad* cualquier acto de un órgano legislativo, por ejemplo las omisiones de aprobar las iniciativas de reformas a una norma constitucional local por no alcanzarse la votación de la mayoría calificada de los integrantes de la legislatura, pues el acto impugnado forzosamente debe revestir las características de una norma general, y que además, ya haya sido publicada en el medio oficial correspondiente.¹⁰ Otro caso en que procede el control constitucional, y en consecuencia se privilegian las normas constitucionales es *cuando se advierta en la aprobación de los decretos normativos diversas irregularidades en el procedimiento legislativo (parlamentario deliberativo)*, como por ejemplo que el presidente de la mesa directiva decrete un receso para continuar la sesión el día siguiente, inatendiendo la objeción y abandonando el Pleno con algunos otros legisladores, pero los presentes continúan con el vicepresidente y la mayoría restante.¹¹ Se ha referido por otra parte que, igualmente es de estudiarse bajo este medio de control los casos en que hubieren violaciones al procedimiento con un impacto que pueda resultar invalidante dada la importancia que el procedimiento deliberativo tiene en un Estado democrático como factor de protección a las minorías parlamentarias, por ejemplo: no haber el quórum de ley necesario para llegar al acuerdo de modificar el orden del día previamente aprobado por la comisión en la sesión para proponer la inclusión del dictamen relativo a la iniciativa de reformas, no haberse sometido a discusión en la sesión siguiente a la que fue entregado, no

vena. época, bajo el rubro: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL, y la tesis P./J. 130/2001, t. XIV, 11 de octubre de 2001, con el rubro: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO EN LA DEMANDA SÓLO SE IMPUGNAN LOS ACTOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A UNA NORMA GENERAL QUE NO HA SIDO PUBLICADA, DEBE DESECHARSE POR EXISTIR UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA.

¹⁰ Véase Reclamación 619/2002, deducida de la acción de inconstitucionalidad 34/2001, que dio materia para aprobar el 12 de marzo de 2002, la tesis jurisprudencial P./ J. 16/2002, número de registro 187,645, bajo el rubro ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. Es IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LA OMISIÓN DE APROBAR LA INICIATIVA DE REFORMAS A UNA CONSTITUCIÓN LOCAL.

¹¹ Acción de inconstitucionalidad. Diputados de la LIX Legislatura del Estado de Aguascalientes en contra del Congreso y del gobernador de esa entidad. Ponente ministro José de Jesús Gudiño Pelayo. Sesión del Pleno del 7 de agosto de 2007.

haberse entregado el dictamen con la anticipación mínima legal y en consecuencia haberse desarrollado el procedimiento legislativo mediatisado por la urgencia como elemento condicionante del desarrollo de los trabajos parlamentarios; o bien violaciones procedimentales consistentes en la presentación de la iniciativa de reforma con dispensa de trámite bajo el imperio ilegal de una mayoría legislativa que coartó el derecho de las minorías, generando la falta de oportunidad para su estudio, a lo que los criterios constitucionales se han inclinado en sostener que en estos casos *es de evaluarse el procedimiento legislativo para determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impactan o no en la calidad democrática de la decisión final y si se respeta o no el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad y equidad.*¹²

2. *Los actos-electivos.* En uso de la facultad de autogobierno son lo que se destina a elegir a los miembros de los órganos directivos de las cámaras; así como aquellos que tienen por finalidad elegir a los titulares de otros órganos constitucionales o de relevancia constitucional ajenos a la misma. Constituyen el núcleo esencial del derecho parlamentario el cual se ha regido por el principio de autonomía de las cámaras.

Sin embargo, el Estado constitucional de nuestros días exige dar un paso más adelante en el sentido de que la regla general ha de ser el control judicial de todos los actos parlamentarios, siendo la excepción la existencia de las *acta interna corporis*. Lo anterior no ha de interpretarse, en modo alguno, como la judicialización de la vida parlamentaria, sino más bien el intento de someter al derecho todos los actos de los poderes públicos. En el derecho comparado, desde hace veinte años atrás las asambleas parlamentarias no han escapado a ese proceso de judicialización, aunque el Tribunal Constitucional, como el de España, respetuoso del principio de autonomía de las cámaras, ha sido requerido en diversos momentos para intervenir en *cuestiones organizativas y de orden interno* en el marco del funcionamiento de

¹² Acción de incosititucionalidad 9/2005. Partido Revolucionario Institucional. Ministro ponente José Ramón Cossío Díaz, 13 de junio de 2005. véase PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVAR EN SU DESARROLLO Y PROCEDIMIENTO DELIBERATIVO. SU IMPORTANCIA EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO, COMO FACTOR DE PROTECCIÓN A LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS. Novena Época, Pleno, registro 19362, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1180.

dichas asambleas y poco a poco ha ido desgranando una jurisprudencia que se mueve entre el respeto a esos principios de independencia y autonomía de las cámaras y el intento de salvaguardar los valores constitucionales, en particular en lo referente al respeto a los derechos de las minorías y el principio de seguridad jurídica.¹³

En favor y en contra de la juridicidad de estos actos parlamentarios, se han presentado los asuntos y sustentado los criterios siguientes:

- Procede analizar en *controversia constitucional* la validez del acuerdo parlamentario tratándose de *actos de una Cámara* del Congreso para vigilar el ejercicio de recursos federales en las entidades federativas, la que debe cuidar el fiel cumplimiento de las normas constitucionales y legales no creando órganos oficiosamente y *ex profeso*, por lo que procede en estos casos decretar la invalidez de dicha comisión y la de todos los actos por ésta desempeñados cuando hubiere estado en funciones.¹⁴
- Procede el control constitucional de actos parlamentarios relativos a la *ratificación de magistrados agrarios* cuando se violen normas constitucionales y legales, por lo que se deberá reponer el procedimiento en estos casos.¹⁵

¹³ Aguiar de Luque, Luis, *op. cit.*, nota 6, p. 62; véase Sentencia 10/1983 que hizo posible la intervención del Tribunal en el ámbito parlamentario, al impedir que los representantes sean removidos de sus cargos si no es por causa y de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos y constitucionalmente legítimos. véase Sentencia 44/1995 en la que se estableció que todas los actos parlamentarios (salvo los reglamentos parlamentarios) dictados en el ámbito de la organización de las cámaras, cualquiera que sea su alcance, son susceptibles de ser conocidas por el Tribunal por la vía del recurso de amparo en la medida en que puedan lesionar derechos y libertades consagradas en la Constitución Española.

¹⁴ Controversia constitucional 34/99. Ministro ponente José de Jesús Gudiño Pelayo. Unanimidad de nueve votos. Tesis P./J.57/2001, XIII abril de 2001 novena época, Pleno, registro 190, 026, bajo el rubro: CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. CARECE DE FACULTADES PARA SUPERVISAR OFICIOSAENTE EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS FEDERALES POR PARTE DE LAS AUTORIDADES ESTATALES, ASÍ COMO CREAR COMISIONES ESPECIALES QUE VIGILEN QUE NO DESVÍEN AQUELLOS EN UN CIERTO PROCESO ELECTORAL ESTATAL.

¹⁵ Controversia constitucional 9/2003. Poder Ejecutivo Federal, 1o. de junio e 2004, unanimidad de nueve votos, ponente Genaro David Góngora Pimentel y Tesis del Pleno, novena época, P./J. 91/2004. XX septiembre de 2004, registro 180 594, bajo el rubro: MAGISTRADOS AGRARIOS. ALCANCE DE LA FACULTAD DE LA CÁMARA DE SENADORES

- Lo referente a *la designación o remoción de los coordinadores parlamentarios, así como su inclusión en las comisiones pertenece al ámbito del derecho parlamentario*, aún cuando se regule por normas estatutarias, por lo que no procede impugnar constitucionalmente este acto a través del *juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano*, pues la tutela jurisdiccional de los derechos político-electORALES termina cuando se accede y ejerce el cargo de elección popular, así la permanencia o reincorporación en dichos cargos está excluida de esta tutela constitucional.¹⁶ Judicialmente se ha dicho que el *derecho parlamentario* comprende el conjunto de normas que regulan la organización interna de los distintos grupos parlamentarios formados al seno de los poderes legislativos respecto a la organización, funcionamiento, división de trabajo, deshogo de tareas, ejercicio de las atribuciones, deberes, privilegios de los integrantes, así como a las relaciones entre los grupos políticos parlamentarios conformados por los legisladores pertenecientes a los diversos partidos políticos.¹⁷ En las sentencias que le dan sustento a este criterio es interesante apreciar la aceptación judicial con voto mayoritario, de la legitimidad activa de los parlamentarios como sujetos impugnantes.¹⁸

O EN SUS RECESOS, DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN SU DESIGNACIÓN.

¹⁶ De modo que podría darse hipotéticamente el caso de una resolución parlamentaria que contravenga flagrantemente las normas —organizativas internas del Congreso— al excluir totalmente a un grupo parlamentario en la conformación de las comisiones o entes de dirección (y no sólo la exclusión en presidencias o secretarías), sin que tal determinación pueda ser impugnada, resarcido espacio exento de control jurídico y que vulneran, de facto y de *iure*, la formación plural de un órgano deliberante de representación popular y sin que tales hechos por sí mismos (y no en relación con su impacto externo o a resoluciones finales emitidas) puedan ser analizados a la luz del derecho constitucional.

¹⁷ Sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-144/2007, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 21 de marzo de 2007, mayoría de cinco votos, y Tesis S3 EL 026/2004. Tomo Tesis Relevantes, p. 674, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹⁸ Juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano. SUP-JDC-1711/2006 —Dante Delgado Rannauro y otros— 7 de diciembre de 2006, mayoría de 5 votos, ponente: María del Carmen Alanís Figueroa, disidentes: Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza, secretario: Armando Cruz Espinosa, y Juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano. SUP-JDC-144/2007, Mario Enrique Pacheco Ceballos, 21 de marzo de 2007, mayoría de 5 votos, enroso: Pedro

- Los criterios judiciales reconocen que los congresos pueden emitir actos materialmente electorales y, por tanto impugnables ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,¹⁹ así se han llevado a la luz del control constitucional, por vía del *Juicio de Revisión Constitucional Electoral*, diversos casos sobre los actos de más de la mitad de los congresos locales del país que tienen como objetivo *nombrar o ratificar a las autoridades electorales*, esto es a los miembros de los tribunales electorales estatales y los de los institutos estatales electorales, velando por el cumplimiento de las normas constitucional y legales en que se basan.²⁰ Los precedentes sostienen que en ciertos casos, si bien el acto impugnado formalmente puede reputarse como legislativo, al haber sido emitido por un determinado Congreso local, lo cierto es que al privilegiar la naturaleza intrínseca del acto, puede concluirse que se trata de un acto materialmente administrativo, particularmente en el supuesto en que no se esté en presencia de la emisión de una norma general, abstracta, impersonal y heterónoma, sino ante la designación de determinado funcionario, en el entendido de que si éste tiene carácter electoral, en tanto que participa en la organización de las elecciones, cabe calificar el correspondiente *acto como materialmente administrativo electoral, toda vez que se trataría de una medida dirigida a la realización de la democracia representativa, a través de la celebración de elecciones periódicas, libres y auténticas, así como por el sufragio universal, libre, secreto y directo, a fin de integrar los órganos representativos del poder público del Estado*. Por tanto la determinación del Congreso local relativa a la integración, por ejemplo del órgano responsable de la preparación de las elecciones en un Estado, a través de la designación de sus miembros, debe considerarse como un *acto de carácter evidente-*

Esteban Penagos López, disidentes: María del Carmen Alanis Figueroa y Manuel González Oropeza, secretaria: Claudia Pastor Badilla.

¹⁹ Tesis de jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación bajo el rubro: NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA. NO OPERA PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS, POR LA PRESENCIA DE SUS DIPUTADOS EN SESIONES DEL CONGRESO. Consultable en *Revista Justicia Electoral* 2004, suplemento 7, p. 23, Sala Superior, tesis S3ELJ 19/2003.

²⁰ De los 93 asuntos bajo estas condiciones, 47 han sido desechados, 12 fundados, 25 infundados, 3 parcialmente fundados, 3 sobreseídos, 2 considerados por no interpuestos, y 1 desecharo.

mente electoral que se dicta en preparación al proceso electoral, entendido éste en un sentido amplio y no únicamente restringido a los actos que, ya iniciado el proceso electoral, se llevan a cabo previamente al día en que habrá de realizarse la jornada electoral correspondiente, razón por la cual debe considerarse como competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral, en caso de que sea instada para ello, analizar si el acto referido se ajusta o no a los principios de constitucionalidad y legalidad electoral.²¹

- Sin embargo, cuando se trata del *nombramiento de autoridades políticas* (gobernadores interinos, presidentes municipales sustitutos)²², el criterio judicial no es el mismo, pues sostiene que *el procedimiento de nombramiento en estos casos*, (por ejemplo, del titular del Poder Ejecutivo local interino, ante su falta absoluta, ocurrida al inicio del período respectivo), *no tiene relación con el proceso electoral* para la renovación del titular del órgano de representación popular conocido como gobernador constitucional, así como tampoco con la integración de alguno de los órganos expresamente facultados por la ley para la organización y calificación de las elecciones. En este tenor, el juicio de revisión constitucional electoral no resulta procedente para impugnar el nombramiento aludido, pues si bien no existe duda sobre el carácter materialmente administrativo de la determinación adoptada por el Congreso de la entidad federativa, la circunstancia de que el mismo se haya erigido en Colegio Electoral, *no le confiere, paradójicamente, un contenido electoral a tal acto.*²³
- Se han llevado al estudio constitucional, incluso a través del juicios de revisión constitucional electoral, diversos casos cuyo acto reclamado consiste en los efectos legales de *invalidez, ratificación*

²¹ Tesis de jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación bajo el rubro: ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZACIÓN O CALIFICACIÓN DE COMICIOS LOCALES. SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Consultable en *Revista Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, pp. 6 y 7, Sala Superior, tesis S3ELJ 02/2001.

²² Existen dos casos en estas circunstancias uno desechado y otro infundado.

²³ Tesis de Jurisprudencia del Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación bajo el rubro: GOBERNADOR INTERINO. SU NOMBRAMIENTO NO ES DE NATURALEZA ELECTORAL, POR LO QUE NO PROcede EN SU CONTRA EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL (Legislación de Tabasco), consultable en *Revista Justicia Electoral* 2002, Tercera Época, suplemento 5, p. 81, Sala Superior, tesis S3EL 067/2001.

o calificación de elecciones locales, en ejercicio de las facultades de los congresos locales constituidos en colegios electorales, por ejemplo de Oaxaca, Sonora y Tlaxcala.²⁴ Igualmente cuando se trata de actos eminentemente electorales vinculados a las convocatorias a elecciones (ordinarias o extraordinarias) o de reelección de consejeros.²⁵

- También los actos omisivos de los congresos locales han sido llevados a estudio jurisdiccional, cuando niegan hacer nombramientos (de presidentes municipales, regidores y agentes municipales), o bien la substitución de la vacante-propietario,²⁶ u otras omisiones vinculadas a la demarcación distrital o a las solicitudes de remoción de consejeros electorales.²⁷
- Existen diversos asuntos más, donde los partidos y los congresistas han buscado abrir las puertas de la justicia constitucional aspirando los actores hacerse oír en justicia, por ejemplo en aquellos casos vinculados a la negativa de los congresos a incorporar a diputados con licencia, o a aceptar la renuncia de regidores, etcétera; sin embargo, los criterios judiciales sostienen que tratándose de *la permanencia en el cargo de elección popular o su reincorporación cuando se ha separado de su ejercicio, son cuestiones relacionadas con las normas y procedimientos que regulan las actividades y relaciones del Congreso del estado con los diputados integrantes de la legislatura respectiva, así como los supuestos de separación temporal del cargo legislativo y su reincorporación, aspectos que caen en el ámbito del derecho parlamentario*, razón por la cual, estas cuestiones no tienen formal ni materialmente naturaleza electoral, y por tanto *el juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano*, no es el medio impugnativo apto para resolver estas controversias, aunque se aduzca una conculcación al derecho de votar y ser votado, toda vez que la permanencia en el

²⁴ Han sido 29 asuntos, de los cuales 23 se han desechado, 1 parcialmente fundado, 3 infundados, 1 fundado y 1 sobreseído.

²⁵ En estos once casos, nueve han sido desechados, uno fundado y otro infundado.

²⁶ SUP-JDC-568/2003, del 11 de septiembre de 2003, el cual fue declarado fundado.

²⁷ Existen trece casos en estas condiciones, cuyas sentencias han variado por ser 1 sobreseido, 4 fundados, 1 parcialmente fundado, 2 infundado y 5 desechados, véase especialmente SUP-JRC451/2006 y SUP-JRC-24/2006.

cargo o su reincorporación no están vinculadas a una elección popular para la renovación de los poderes públicos, legislativos o ejecutivos.²⁸

Con todo lo anterior

...cabe concluir que el núcleo del derecho parlamentario no es ya la protección de éste frente a la posible injerencia de otros órganos constitucionales, sino el estudio de las relaciones entre las mayoría y minorías parlamentarias, lo cual implica que ambas han de someterse a reglas jurídicas, al derecho; de esta manera se acepta la premisa general de que todo órgano del Estado, y el Parlamento es uno de ellos, debe ser residenciable jurídicamente... Esta nueva configuración del Derecho parlamentario es, además, consustancial con el principio democrático que inspira todo nuestro ordenamiento jurídico.²⁹

Así, los actos parlamentarios adoptados en el marco de la organización y funcionamiento de las cámaras, o *interna corporis acta*, son materia de control constitucional en la medida en que:

- a) puedan ser contrarios a algún precepto constitucional (en forma directa o por violación a normas de rango infraconstitucional), y
- b) tengan una proyección externa o afecten a relaciones externas del órgano (generen la emisión de actos *lato sensu*: leyes y actos *stricto sensu*).³⁰

Sin embargo, tal situación que ha constituido el núcleo interpretativo de los jueces constitucionales, está perdiendo paulatinamente virtualidad en los últimos criterios jurisprudenciales,³¹ ya que existe una fuerza paulatina de

²⁸ Tesis de jurisprudencia S3EL 026/2004 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación bajo el rubro: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA PERMANENCIA O REINCORPORACIÓN EN LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR ESTÁ EXCLUIDA DE SU TUTELA.

²⁹ Álvarez Conde, Enrique y Arnaldo Alcubilla, Enrique, *op. cit.*, nota 6, pp. 44 y 45.

³⁰ Y para el caso de la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial Electoral, no basta su naturaleza externa sino que tenga impacto en un proceso electoral.

³¹ Álvarez Conde, Enrique, *op. cit.*, nota 6, p. 46. Estos planteamientos doctrinales y jurisprudenciales —consistentes en que las decisiones del parlamento únicamente están sujetas al control jurisdiccional cuando afectan a relaciones externas al órgano o se con-

los actores políticos (grupos parlamentarios y representantes populares) por demostrar el amplio margen de configuración legal de los derechos de los parlamentarios, que han encontrado recientemente eco: *a)* en algunas resoluciones que reconocen la legitimidad de los parlamentarios como sujetos activos de los medios de control constitucional en materia electoral, o bien *b)* en algunos votos particulares de jueces constitucionales, cuando por ejemplo, se ha interpretado que las comisiones parlamentarias son figuras jurídicas constitucionales, y por tanto, sus actos competen al derecho constitucional, además de que el derecho estructural u organizacional (actos electivos) de dichas comisiones constituyen un derecho político susceptible de control constitucional,³² por lo que no nos extrañe que se terminen por abrir las puertas del Tribunal Constitucional a resoluciones parlamentarias y actos de todo tipo,³³ dada las últimas consideraciones judiciales en las que se sostiene la evaluación del procedimiento parlamentario cuyas irregularidades impactan en la calidad democrática del órgano y de su decisión final.

De esta manera, por lo que hace al rígido entendimiento inicial de que sólo los actos que violentasen directamente la Constitución serían susceptibles de ser conocidos en sede constitucional, da paso al parámetro de enjuiciamiento a ese nivel, no sólo por lo que respecta a la constitución sino también, y en mayor medida, del régimen legal parlamentario, pues se ha dado importancia a las normas infraconstitucionales como parámetro de constitucionalidad de los actos organizativos de índole interno del Congreso. Así los temas en los que se centrará el estudio constitucional son:

- a)* significado del principio de mayorías;
- b)* criterios de distribución de escaños entre los distintos grupos en la constitución de las comisiones y órganos rectores de la cámara;

centran en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto de control constitucional, pero ello sólo naturalmente a través de las vías que para ello se ofrecen—, continúan siendo deudores, en cierta medida de la *propia concepción liberal*, pues admiten la existencia de actos parlamentarios inmunes al control jurisdiccional.

³² Expediente SUP-JDC-1711/2006 ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el voto particular del magistrado Manuel González Oropeza.

³³ Sentencia 30/1993, 205/1990 y 44/1995 del Tribunal Constitucional de España, consultables en AGUIAR DE LUQUE, Luis, *op. cit.* nota 1, p. 63, y las sentencias emitidas en México por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en acciones de inconstitucionalidad A.I. 9/2005 y A.I. 52/2006 (y sus acumulados 53/2006 y 54/2006) visibles en la página www.scjn.org.mx.

- c) problemas que plantea desde un punto de vista procesal la recurribilidad de los actos y decisiones adoptados en el marco de la organización de las cámaras parlamentarias y la legitimación para impugnar las resoluciones parlamentarias en sede constitucional.

La doctrina anterior se abrirá paso con el ánimo de garantizar la seguridad jurídica y el imperio del derecho sin entorpecer la lógica política de las instituciones parlamentarias y su puntual funcionamiento.

IV. EL JUEZ CONSTITUCIONAL ANTE LAS OMISIONES LEGISLATIVAS³⁴

A partir de que en México se anuló la elección de gobernador del estado de Tabasco (2000) por la *causal abstracta*, han sido numerosas las demandas que se han presentado ante las diversas salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, argumentando la *nulidad de elección por esta causal*. En algunos casos la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha determinado que sí es factible la nulidad de elección por la causal abstracta y en otros que se trata de nulidad de elección genérica por estar regulada expresamente en la ley.

Los supuestos más invocados por las partes han sido, entre otros, que no se ha respetado la equidad en la competencia electoral, esto es, por exceso en la utilización de los medios de comunicación; en el financiamiento público, en las precampañas, campañas, utilización de propaganda religiosa, o bien, que no existió neutralidad por parte del poder público.³⁵

Ahora bien, al amparo de los principios constitucionales, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió³⁶ la

³⁴ Esta parte de la investigación toma en cuenta y resume Elizondo Gasperín, Ma. Macarita, *Metamorfosis de la causal abstracta de nulidad de elección en México* (El juez constitucional electoral y la meta-causal), material adicionalmente empleado para la conferencia al Primer Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional, Quinto encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, “El juez constitucional en el siglo XXI”, Cancún Quintana Roo, 16 de mayo de 2008.

³⁵ Elizondo Gasperín, Ma. Macarita et al., *Nulidad de Elección (Causales genérica y abstracta)*, Campeche, Instituto Electoral del Estado de Campeche, 2007.

³⁶ Publicada en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 200 y 201.

siguiente tesis de jurisprudencia S3ELJ 23/2004, la cual estuvo vigente hasta el 13 de noviembre de 2007.

NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación del Estado de Tabasco). Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha Constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconscuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de los preceptos constitucionales señalados. Tal violación a dichos principios fundamentales podría darse, por ejemplo, si los partidos políticos no tuvieran acceso a los medios de comunicación en términos de equidad; si el financiamiento privado prevaleciera sobre el público, o bien, si la libertad del sufragio del ciudadano fuera coartada de cualquier forma, etcétera. Consecuentemente, si los citados principios fundamentales dan sustento y soporte a cualquier elección democrática, resulta que la afectación grave y generalizada de cualquiera de ellos provocaría que la elección de que se trate carecería de pleno sustento constitucional y, en consecuencia, procedería declarar la anulación de tales comicios, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse. *Tercera Época: Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-487/2000 y acumulado. Partido de la Revolución Democrática. 29 de diciembre de 2000. Mayoría de cuatro votos. Disidentes: Eloy Fuentes Cerdá y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.* El

Magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo no intervino, por excusa. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-096/2004. Coalición Alianza Ciudadana. 28 de junio de 2004. Mayoría de cinco votos en el criterio. Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-099/2004. Partido Acción Nacional. 28 de junio de 2004. Mayoría de cinco votos en el criterio. Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Sala Superior, tesis S3ELJ 23/2004. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, pp 200-201.

A raíz de este criterio, paulatinamente las entidades federativas han venido incorporando en su legislación, los actos más invocados en la *causal abstracta*.

Lo anterior, con el objeto de que aquellas conductas que reiteradamente se lleven a cabo por los diversos actores políticos y que éstas afecten la equidad en la contienda electoral, se encuentren expresamente en la ley, y si llegaren a constituir violaciones graves y generalizadas en el desarrollo del procedimiento electoral o en la jornada electoral, sean motivo de la nulidad de la elección que corresponda. Esto es, se ha transformado la voz del juez en el texto del legislador.

En Chiapas, por ejemplo, la Ley de Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas, publicada en el *Periódico Oficial* de dicho estado, el 17 de marzo de 2005, regula que además de la nulidad de elección por causales específicas, también procede la nulidad genérica de elección de gobernador, de diputados de mayoría relativa y de miembros del ayuntamiento cuando ocurran: irregularidades graves; generalizadas, y plenamente acreditadas, de tal manera que se justifique que en las elecciones no se observaron los principios que deben regir en toda elección democrática, es decir, que la elección sea libre y auténtica y que por tal motivo se afectó el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Esto es, si en el estado de Chiapas se llegaré a invocar que durante el procedimiento electoral, hubo inequidad en los medios de comunicación o exceso en las campañas electorales en favor de un partido político, afectando los principios que deben de observarse en todo elección democrática; ante estos supuesto y de acuerdo a la legislación en comento procederá la nulidad de elección por causal genérica, no obstante que dichas conductas no estén expresamente en el catálogo de causales de nulidad específicas.

Otro ejemplo lo encontramos en Tlaxcala, con la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del referido estado, publicada en el *Periódico Oficial* el 31 de diciembre de 2003, donde se agregaron como causas de nulidad de elección de gobernador, diputados o miembros del ayuntamiento las siguientes: *a)* cuando existan hechos graves o reiterados de las autoridades estatales o municipales: plenamente probados y que provoquen que la contienda electoral sea inequitativa y desigual; *b)* cuando el partido político, coalición o candidato rebase los topes de gastos de campaña, y *c)* cuando la candidatura se haya financiado con recursos prohibidos por la ley.

En suma esta legislación prevé como causas específicas de nulidad de elección, las siguientes:

- la injerencia de autoridades durante el procedimiento electoral;
- el rebase de topes de gastos de campaña;
- utilización de propaganda a través de agrupaciones o instituciones religiosas;
- inanciamiento con recursos prohibidos por la ley.

Por su parte en el Estado de México, se advierte que se agregaron como causas de nulidad de elección de gobernador, de diputados o de ayuntamiento cuando durante el procedimiento electoral se incurra por el partido político o coalición en las siguientes causas:

- a) en forma generalizada se cometan violaciones sustanciales, como ejercer violencia de parte de servidores públicos;
- b) se utilice en actividades y actos de campaña recursos provenientes de actividades ilícitas;
- c) cuando se excedan los gastos de campaña;
- d) cuando se destinen recursos públicos o programas sociales de cualquier nivel de gobierno para favorecer a determinado partido político o candidato.³⁷

³⁷ El 18 de marzo de 2008, la LVI Legislatura del Estado de México, aprobó reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, uno de los artículos que fue modificado es el 13, en la parte que interesa prevé: "...Las ley fijará las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos.

Interesante resulta lo que prevé la legislación del estado de Quintana Roo, pues por un lado regula la nulidad de elección de gobernador, de diputados o de ayuntamientos por la causal genérica, y por otro, expresamente establece que también podrá decretarse la nulidad de elección cuando en cualquier etapa del procedimiento electoral se cometan *violaciones graves y sistemáticas a los principios rectores electorales*.

En el estado de Nayarit, con las reformas del 17 de noviembre de 2007, actualmente se actualiza la hipótesis de nulidad de elección cuando se utilicen recursos públicos o se destinen programas sociales de cualquier nivel de gobierno para favorecer a determinado partido político o candidatos.

Actualmente de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, publicada el 28 de noviembre de 2007, se desprende que procede la nulidad de elección de:

- a) jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- b) diputados por los principios de mayoría relativa o representación proporcional;
- c) jefes delegacionales, y
- d) procedimiento de participación ciudadana.

Como causas de nulidad de elección se encuentran las siguientes:

- a) por causales específicas;
- b) por inelegibilidad;
- c) por sobrepasar los topes de gastos de campaña de la elección, o
- d) cuando durante todo el procedimiento electoral se hayan cometido violaciones sustanciales a los principios rectores establecidos en la Constitución, el Estatuto y el código de la materia, o en diversos acuerdos que dicte la autoridad electoral al inicio del procedimiento electoral.

El legislador del Distrito Federal considera violaciones sustanciales a los principios rectores las conductas siguientes:

El Tribunal Electoral sólo podrá declarar la nulidad de una elección por la actualización de alguna de las causas expresamente establecidas en la ley...”.

- a) cuando un servidor público o particular, cuya participación en el proceso electoral se encuentre prohibida, realice actos que beneficien o perjudiquen a otro partido o candidato;
- b) cuando el partido que resultó triunfador en la elección incumplió con las disposiciones fijadas por el Instituto relativas a la contratación de propaganda electoral en medios electrónicos de comunicación;
- c) cuando algún funcionario haga mal uso de fondos o programas gubernamentales para fines electorales en favor o en contra de un partido político o candidato;
- d) cuando algún partido o candidato financie directa o indirectamente su campaña electoral, con recursos de procedencia no permitida por la ley;
- e) cuando el partido político o candidato ganador hubieren recibido apoyo del extranjero.

V. ¿EXCESO DE CONSTITUCIONALIZACIÓN?

¿Es correcto que el legislador incorpore al texto constitucional hasta el detalle menos indispensable, para ganar terrero al juez constitucional? ¿Todo debe estar expresamente elevado a la Constitución, para entenderlo constitucional? ¿Cómo se evita engrosar la constitución para sólo dejar los elementos fundamentales?

1. El legislador lo hace mediante la técnica conocida en el medio forense y utilizada ampliamente con la expresión “*en obvio de innecesarias repeticiones*”, cuando refiere expresamente en la norma constitucional que serán los textos legales los que determinarán los terrenos de acción.
2. Por su parte el juez constitucional lo hace expulsando del texto constitucional aquella colusión con los principios esenciales, o bien, armonizando los diversos elementos del andamiaje jurídico para replantear una interpretación conforme con la máxima legal.

Sin embargo, una actuación del legislador, en ocasiones genera cientos y cientos, o quizás miles y miles de promociones ante los jueces constitucionales, cuya jurisprudencia igualmente corre riesgo de engrose y colisión.

El juez no puede convertir todo el derecho en un derecho de principios, que transformen toda la justicia en justicia constitucional, pues existen métodos y técnicas de argumentación e interpretación jurídica (gramatical, funcional, sistemático, etcétera), como herramientas de labor del juzgador que prudentemente debe hacer uso de ellas.

Lo cierto es que sobre todo en un Estado democrático la ley sigue siendo, la expresión más ordinaria del derecho (como producto normativo del pluralismo político); que la Constitución ha dejado (en mayor o menor grado según la materia) un margen de discrecionalidad al legislador que los jueces han de respetar; que sólo cuando no existe ley para el caso, pueden los jueces aplicar directamente la Constitución (si la norma constitucional por su estructura, permite esa aplicación directa); que si existe la ley, ésta no puede ser inaplicada por todos los jueces por considerarla inconstitucional, sino que deben, en ese caso, plantear la cuestión de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional, único órgano competente en nuestro Estado para hacer valer la Constitución por encima de la ley. El principio de constitucionalidad debe ser entendido como un enriquecimiento, y no como una sustitución, del principio de legalidad.³⁸

VI. CONCLUSIONES

Por todo lo anterior, en cuanto a la materia electoral se refiere y de conformidad al nuevo texto del artículo 99 de la ley suprema, el revisor permanente de la Constitución ha previsto, como se dijo, que: “Las salas superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes”, de ahí que, para establecer explícitamente causales específicas a partir de los elementos que han permitido construir jurisdiccionalmente la referida *causal abstracta*, (tal como ha acontecido con algunas entidades federativas, entre ellas, el Distrito Federal), son los congresos de los estados, los que a través de las leyes procesales electorales, van retomando el pensamiento judicial para plasmarlo en causales de nulidad expresamente señaladas en la ley, dado que, por mandato del artículo sexto transitorio del Decreto que reforma los artículos 60., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los estados Unidos Me-

³⁸ Aragón Reyes, Manuel, *op. cit.*, nota 1, p. 36

xicanos, los Estados están obligados a adecuar sus leyes a los nuevos requerimientos, a más tardar en un año a partir de que entraron en vigor dichas reformas constitucionales.

No obstante el catálogo de causas de nulidad (llámeseles causales específicas con base legal, con base constitucional o causales genéricas de nulidad) que cada una de las entidades federativas y el Congreso de la Unión establezcan expresamente en las respectivas legislaciones electorales, *no puede negarse la función de autoridad constitucional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación porque está facultado por el mismo constituyente para no apartarse de los principios constitucionales que rige toda elección democrática.*

La nulidad de elección por la llamada *causal abstracta* se escindió: por un lado, se transformó y está pasando de una visión judicial a un enunciado legal y, por otro, subsistió en su función “*meta-causal*”, dado el poder del juez constitucional y de su facultad interpretadora e integradora de normas de derecho electoral.

No se nos olvide que:

- Si el legislador secundario regula, expresamente en la ley, causales de nulidad de elección, el Tribunal Electoral deberá anular en su caso fundándose en el precepto correspondiente (esto sería una causal específica o genérica con base legal).
- Si el legislador secundario no regula expresamente en la ley causales de nulidad, pero el acto violenta preceptos constitucionales locales, que si regulan expresamente la conducta, el Tribunal Electoral tendrá que anular en su caso con fundamento en el precepto constitucional (causal específica de nulidad con base constitucional).
- Si el legislador secundario no prevé causales de nulidad y tampoco el Constituyente, el Tribunal Electoral cuenta con facultades para apegarse a los principios fundamentales. De ahí la naturaleza de Tribunal Constitucional en Materia Electoral. Ni el juez constitucional y menos aún el juez constitucional electoral son autómatas del legislador³⁹ (meta-causal antes llamada causal abstracta).

³⁹ Elizondo Gasperín, Ma. Macarita, “La jurisprudencia integradora de normas de derecho electoral”, *Revista Jurídica Jalisciense. Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas*, año 8, núm. 1, enero-abril, XCMXCVIII.

Insisto en que es de suma importancia estar consciente de los parámetros de la actuación del *juez constitucional* y en especial del que opera en materia electoral, lo cual se relaciona con las siguientes vertientes que se irán decantando en los próximos años:

1. Técnica argumentativa del juez constitucional frente al principio de estricto derecho y el imperio de lo constitucional sobre el acto invalidante.
2. Función creadora del jugador frente a la omisión legislativa.
3. Naturaleza jurídica normativa de la jurisprudencia.
4. Límites a la función judicial integradora de normas de derecho público.
5. Efectos del precedente judicial obligatorio a las autoridades responsables cuando verse sobre la inconstitucionalidad de leyes.
6. Los sistemas de integración de jurisprudencia con un solo precedente (y no por reiteración) en el control constitucional de leyes por vía abstracta y su impacto en los casos del control constitucional de leyes por vía concreta cuando la obligatoriedad incluya a la responsable.
7. Facultad de iniciativa legal de los órganos judiciales constitucionales.

Lo anterior tiene por objeto aportar elementos de análisis en torno a la función del *juez constitucional* (en particular el de materia electoral), así como reflexionar sobre algunos de los temas de necesario pronunciamiento del *Poder Legislativo*, en cuyas manos ha puesto el pueblo de México la interpretación auténtica del Estado de derecho.

No se trata de trenes encontrados, no se trata de confrontaciones y desgastes que aumenten la confusión social, por el contrario lo que estamos viviendo es el resultado palpable de un mismo objetivo, que no hay, ni debe haber más que uno: la conformación del Estado constitucional de derecho, en el que vemos por un lado al legislador que marca el rumbo y destino, y por otro vemos al juez constitucional que busca siempre encontrar en el camino al legislador racional