

Reforma constitucional al límite de la representación en el proceso electoral

Irina Graciela Cervantes Bravo

Sumario: I. Introducción; II. Planteamiento del caso; III. Eficacia normativa de la Constitución; IV. Límites constitucionales para evitar la subrepresentación y sobrerepresentación; V. Aplicación directa de la reforma constitucional durante el proceso electoral; VI. Conclusión, VII. Fuentes consultadas.

I. Introducción

Los órganos jurisdiccionales electorales, por medio de sus sentencias, fortalecen la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos. Sin embargo, aún falta camino por recorrer para lograr la construcción de una justicia constitucional multinivel en materia electoral, la cual implica una jurisdicción armónica e incluyente, que deja atrás el monopolio del Estado como único punto constitucional, desdibuja los conceptos clásicos de lo nacional y soberano, y se transforma en un modelo de protección e interpretación de los derechos fundamentales.

Procurando el mejoramiento de la justicia electoral, el órgano reformador de la Constitución publicó el 10 de febrero de 2014, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral. Si bien por tratarse de una

modificación a la Carta Magna su contenido goza de la supremacía constitucional —al incorporarse a la ley suprema que fundamenta y ordena la validez de todo el sistema jurídico mexicano (CPEUM, artículos 133 y 135, 2017)—, algunas modificaciones que trae consigo requieren un trabajo posterior del legislador local. En este caso se encuentra, por ejemplo, el diseño de la normativa para el nombramiento de las autoridades jurisdiccionales locales por parte del Senado de la República. Pero, ¿qué pasa si no existe ese desdoblamiento de la citada reforma por parte del legislador, o bien si este se encuentra impedido para adaptarla por encontrarse la entidad federativa inmersa en un proceso electoral? Tal cuestión no es de fácil respuesta, dado que si bien se puede decir *a priori* que las normas constitucionales por sí mismas son eficaces y de aplicación directa, lo cierto es que un sector de la doctrina —con el que coincide la sentencia que motiva el presente trabajo— considera que para lograr su eficacia requieren de una serie de condiciones previas para que produzcan su fuerza normativa vinculante prevista en el supuesto jurídico regulado.

En efecto, la reforma constitucional electoral del 10 de febrero de 2014 modifica aspectos tan importantes que inciden en el sistema electoral local, entre estos, el sistema de representación proporcional, toda vez que los límites impuestos a la sobrerrepresentación y subrepresentación de los partidos en el Congreso no existían con anterioridad. Sin embargo, esto no significa que sea una norma de eficacia diferida, sino una base constitucional de eficacia plena y ejecutable.

Por otra parte, no se debe olvidar que estas reformas constitucionales, además de fortalecer la justicia electoral, tienen la finalidad de proteger la voluntad del electorado para decidir quién lo gobierna, buscando el pluralismo político. La citada reforma permite el avance de la democracia con la intención de que las leyes, los actos y las autoridades electorales respeten los principios, los derechos fundamentales y, en general, el contenido de la ley suprema y las normas convencionales como un centro en el que todo converge y en el que lo importante no es solo ejecutar la Constitución, sino su realización por medio de controles efectivos depositados en manos de la jurisdicción electoral (Zagrebelsky 2008, 14).

Justamente cuando la reforma entró en vigor se desarrollaba el proceso electoral para elegir a diputados y miembros del ayuntamiento en Nayarit; una vez concluida la jornada electoral, en la etapa de resultados y declaración de validez de la elección distrital, y entrega de constancia a los diputados por el principio de representación proporcional, el Partido Acción Nacional (PAN) impugnó tal asignación, al considerar que la autoridad local ignoró el límite de la representación de los partidos en el Congreso que establecía la reforma constitucional, lo que originó la sentencia motivo de este análisis, emitida por la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Dicha sentencia aporta un interesante debate doctrinal respecto de los elementos fundamentales de la dogmática constitucional, como se analizará en la presente obra.

II. Planteamiento del caso

Antecedentes

El proceso electoral en Nayarit inició el 7 de enero de 2014, cuya jornada se llevó a cabo el 6 de julio del mismo año, para la renovación del Poder Legislativo local, así como la integración de los ayuntamientos.

Cabe precisar que el Congreso en Nayarit se integra por 18 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 12 por el de representación proporcional; es decir, 30 diputados constituyen 100% de la integración.

Los de representación proporcional se asignaron con base en los resultados obtenidos en el cómputo distrital para esa elección, sin aplicar el límite constitucional previsto en la fracción II del artículo 116 que introduce la citada reforma; el Instituto Estatal Electoral de Nayarit (IEEN) aplicó únicamente la fórmula prevista en los artículos 21 y 22 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit que establece:

Artículo 21.- Para la elección de los Diputados según el principio de representación Proporcional, se constituirá una sola circunscripción electoral en el Estado.

I. Para concurrir a la asignación de Diputados por este principio, los partidos políticos y coaliciones deberán acreditar:

a) Los partidos políticos, que participan con fórmulas de candidatos a Diputados por el sistema de Mayoría Relativa en por lo menos las dos terceras partes de los distritos electorales uninominales; las coaliciones, cuando acrediten el cumplimiento de lo establecido por los artículos 64 segundo párrafo, y 69 del presente ordenamiento;

b) Haber registrado listas estatales de candidatos para esta elección de hasta un número de doce ciudadanos por cada partido político o coalición.

Opcionalmente, los partidos políticos o coaliciones podrán presentar esta lista con un número de seis ciudadanos que ocuparán los números nones de la lista total de conformidad con el orden que presenten los partidos políticos y coaliciones, en los términos de la fracción V del artículo 22 de la presente ley y los seis restantes, corresponderán a los números pares de la lista, mismos que serán cubiertos por el organismo electoral, una vez realizada la elección, con los candidatos de mayoría relativa registrados por el partido político respectivo, que no hayan alcanzado el triunfo de mayoría relativa y los cuales serán ordenados en forma decreciente conforme al porcentaje de votos obtenidos en relación directa al total de votos computados en la elección distrital respectiva.

Los partidos políticos o coaliciones tendrán la potestad de presentar la lista de manera invertida a lo previsto en el párrafo anterior.

Una vez registrada la lista de candidatos por alguna de las anteriores opciones, el partido político o coalición postulante no podrá optar por otra.

Las listas de candidatos para esta elección, se integrarán atendiendo al principio de paridad de género. Deberá garantizarse el orden de prelación, alternando los géneros en las listas definitivas.

Las listas se presentarán en orden alfabético de acuerdo al nombre de los ciudadanos que las integren, sin que ello signifique un derecho preferencia en el orden de asignación.

c) Haber alcanzado por lo menos el 1.5 por ciento de la votación total estatal en la elección de Diputados;

II. Todo partido político o coalición tendrá derecho a concurrir a la asignación de Diputados por el principio de Representación Proporcional, en los términos de la Constitución local y esta ley, y

III. Ningún partido político o coalición podrá contar con más de dieciocho diputados por ambos principios.

Artículo 22.- A los partidos políticos o coaliciones que obtengan cuando menos el 1.5 por ciento de la votación total estatal en la elección de Diputados de Mayoría Relativa, les será asignado un Diputado por el principio de Representación Proporcional, con excepción de aquel al que se le hubiere otorgado las constancias de mayoría y validez de la totalidad de los distritos electorales.

Si aún existieren diputaciones por asignar, se procederá de la siguiente manera:

I. Se sumará la votación estatal obtenida por los partidos políticos que continúan concurriendo a la asignación. A esta suma se le denominará Votación para Asignación;

II. A continuación, la Votación para Asignación se dividirá entre el número de diputaciones pendientes por asignar. Al resultado de esta operación se le denominará Cociente de Asignación;

III. Hecho lo anterior, se determinará el número de diputados que correspondan a cada partido político o coalición, considerando el número de veces que contenga su votación estatal obtenida, el referido cociente;

IV. El número restante de diputados por este principio, si lo hubiere, se asignará por resto mayor, entendiendo por ello, el remanente de votos más alto obtenido por cada partido político o coalición después de aplicar el cociente de asignación, y

V. En todos los casos, las asignaciones se harán en el orden que determinen los partidos políticos o coaliciones, de su lista estatal registrada, una vez concluido en los términos de esta ley, el cómputo y hecha la declaración de validez para esta elección (LEEN 2017).

Con base en lo anterior, el IEEN asignó 12 diputados por el principio de representación proporcional con la fórmula siguiente:

1 diputación a los partidos y coaliciones participantes que obtuvieron cuando menos 1.5% de la votación total estatal. En este supuesto, fueron 5 las instituciones políticas que alcanzaron dicho porcentaje, quedando en consecuencia 7 diputaciones por repartir, las cuales se asignaron observando las fracciones I, II y III del artículo 22 de la Ley Electoral de Nayarit, mediante el cociente de asignación. Este se obtiene mediante la suma de los votos de los partidos que concurrieron al beneficio de la representación proporcional entre las diputaciones que falta asignar, 7 en este caso. Una vez obtenido el cociente, se toma en cuenta el número de veces que cabe este en la votación obtenida por cada partido. De esta manera, solo alcanzaron asignación por cociente 3 partidos: 1 el PAN, 1 el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y 3 el Partido Revolucionario Institucional (PRI). El siguiente paso, conforme a la fórmula electoral, es repartir las diputaciones que faltan por resto mayor; esto es, una vez que se dividió el cociente en la votación obtenida por cada partido, se asignaron a aquellos que contaron con el mayor número de votos restantes, los cuales fueron —según dispuso la autoridad electoral local— el PAN y el Partido del Trabajo (PT), asignándole 1 diputación a cada uno. De tal forma, la distribución de escaños por el principio de representación proporcional aplicando la fórmula vigente en la Ley Electoral de Nayarit quedó: 3 PAN, 2 PRD, 4 “Coalición por el bien de Nayarit”, 2 PT y 1 Movimiento Ciudadano.

Inconforme con esta decisión, la representante del PAN impugnó la asignación de diputados por este principio por medio del juicio de inconformidad (JIN) con expediente SC-E-JIN-33/2014 ante la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia de Nayarit. La sentencia emitida en el JIN confirmó el cómputo estatal de la elección de diputados por representación proporcional, así como la entrega de constancias de asignación y declaración de validez.

El PAN impugnó este nuevo fallo mediante un juicio de revisión constitucional electoral (JRC) ante la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, recurso que fue admitido con la nomenclatura SG-JRC-70/2014. Una vez que el magistrado instructor de dicha Sala verificó el cumplimiento de los requisitos de forma y agotada la etapa de instrucción, se emitió la sentencia que es motivo de este análisis.

Agravios

Es conveniente precisar que este juicio resuelto por la Sala no es una impugnación respecto de la legalidad electoral ordinaria, al inconformarse el PAN con la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, sino que encierra un problema de eficacia constitucional, aplicabilidad de la reforma a la Carta Magna durante el desarrollo de un proceso electoral, equilibrio entre los poderes Legislativo y Judicial, así como la pluralidad en la representación de los partidos políticos en el Congreso local.

Una vez precisado el contexto, cabe citar los motivos de inconformidad expuestos por la representante del PAN:

Es incorrecta la confirmación que la Sala Constitucional Electoral de Nayarit, hace de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional realizada por el Consejo Local, pues no toma en cuenta el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin fundamentar ni motivar debidamente tal decisión, argumentando asimismo, que es equivocada la apreciación de la Sala Constitucional Electoral, pues en el entender del Partido accionante el citado párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Ley Suprema Federal, es de eficacia directa y consecuentemente, no requiere de normas secundarias para su aplicación. La citada Sala debe restablecer el orden constitucional cuando éste sea alterado, por lo que debió emplear el instrumento de control de las omisiones legislativas contrarias a la Constitución para subsanar la falta de regulación estatal.

En cuanto al argumento consistente en que el citado párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 constitucional fue expedido durante el proceso electoral del que forma parte el acto impugnado y consecuentemente, en términos del artículo 105 constitucional —que dispone que las leyes electorales se deben promulgar y publicar noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse—, no es posible aplicarlo, el actor señala que tal artículo 105 regula únicamente las reformas a leyes, no a la propia Constitución.

Con relación a que la aplicación de la multicitada norma constitucional es violatoria de los principios de irretroactividad de la ley, certeza electoral y seguridad jurídica, el Partido Acción Nacional señala que *“el Poder Revisor de la Constitución puede imprimir a una reforma constitucional el ámbito temporal de validez que estime conveniente e, incluso, puede darle efectos retroactivos”*. En relación con este tema, invoca como criterio orientador, la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-14/2014.

Finalmente, señala que por esas mismas razones, la aplicación del precepto señalado no contraviene los principios de certeza electoral y seguridad jurídica, sino que, a su juicio, los respeta a cabalidad, pues si el Constituyente Permanente decidió reformar el artículo de referencia que contiene las bases para la asignación de diputados locales por el principio de representación proporcional, y si tal modificación comenzó a surtir efectos a partir del once de febrero de este año —por decisión del mismo constituyente—, el hecho de aplicarla al proceso electoral del que forma parte el acto impugnado, implica el respeto de los citados principios y lo que resulta violatorio de éstos es la no aplicación de la multicitada norma constitucional reformada.

En cuanto al argumento consistente en que el citado párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 constitucional fue expedido durante el proceso electoral del que forma parte el acto impugnado y consecuentemente, en términos del artículo 105 constitucional —que dispone que las leyes electorales se deben promulgar y publicar noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse—, no es posible aplicarlo, el actor señala que tal artículo 105 regula únicamente las reformas a leyes, no a la propia Constitución.

“El Poder Revisor de la Constitución puede imprimir a una reforma constitucional el ámbito temporal de validez que estime conveniente e, incluso, puede darle efectos retroactivos”. Si tal modificación comenzó a surtir efectos a partir del once de febrero de este año —por decisión del mismo constituyente—, el hecho de aplicarla al proceso electoral del que forma parte el acto impugnado, implica el respeto de los citados principios. En relación con este tema, invoca, como criterio orientador, la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del

Poder Judicial de la Federación, recaída al Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-14/2014.

El actor expresa que la Sala Constitucional-Electoral de Nayarit realizó una incorrecta ponderación de principios constitucionales, pues determinó anteponer los derechos de los terceros interesados —los candidatos de la coalición por el bien de Nayarit— en el juicio de origen, frente a los derechos de los ciudadanos nayaritas, perjudicando a éstos ya que la integración de su congreso estatal no es acorde a la multicitada norma constitucional, la cual establece las bases para una conformación plural y previene la sobrerrepresentación de un partido en las legislaturas (SUP-JRC-14/2014).

Finalmente, el instituto político indica que la decisión de la responsable de no aplicar el párrafo 3 de la fracción II del artículo 116 de la Constitución reformado implica el ejercicio de un control constitucional jurisdiccional que no puede ser realizado respecto de las reformas a la Carta Magna.

Litis

La Sala Regional Guadalajara del TEPJF, al momento de delimitar la litis en la sentencia que se glosa, dispuso:

La *litis* en el presente asunto consiste en determinar si la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit, actuó apegada a derecho al confirmar el cómputo estatal de la elección de diputados y la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional, y por ende, la entrega de constancias de asignación y declaración de validez de dicha elección, o si por el contrario, le asiste la razón al partido político actor, de tal suerte que deba revocarse la resolución impugnada y, como consecuencia de ello la asignación motivo de la presente controversia (SG-JRC-70/2014).

Se considera que en la sentencia que se comenta falta complementar la litis, porque, como se ha señalado con anterioridad, no

se trata de una cuestión lisa y llanamente de legalidad electoral —como se indica en la expuesta por la Sala Regional Guadalajara del TEPJF—, sino que es un problema de constitucionalidad, ya que si bien los efectos del fallo son confirmar o revocar la resolución emitida por la Sala Constitucional-Electoral del Poder Judicial de Nayarit con respecto a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, lo cierto es que la parte medular de la litis es determinar si el órgano jurisdiccional electoral local actuó de manera adecuada constitucional y legalmente, al no aplicar el límite impuesto para que no existiera una sobrerrepresentación de partido político alguno, previsto en el párrafo 3 de la fracción II del artículo 116 (CPEUM, artículo 116, fracción II, 2017).

Estudio de fondo y argumentos que sustentaron la decisión

En el juicio en comento, la Sala Regional Guadalajara del TEPJF confirmó la sentencia de la Sala Constitucional-Electoral de Nayarit, declarando infundados e inoperantes los agravios emitidos por el PAN. En esencia, los argumentos de la Sala Regional fueron:

el principio de supremacía constitucional implica que la Constitución fundamenta y ordena el sistema jurídico, al contener los principios y derechos fundamentales sobre los que se sustenta el Estado mexicano, siendo necesario que todas las autoridades se sujeten a ella, también lo es, que ello no implica que se estuviera en condiciones jurídicas de aplicar la disposición normativa en la forma solicitada.

Se estima lo anterior, no porque se considere que la norma constitucional cuya aplicación directa se solicita carezca de vigencia, toda vez que, efectivamente, del análisis de los transitorios se arriba a la conclusión de que se encuentra vigente desde el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación [...]

Sin embargo, la consecuencia inmediata de que se encuentre vigente el precepto constitucional, según el cual, ningún partido puede tener una representación en el Congreso Local que exceda en ocho puntos porcentuales el porcentaje de la votación obtenida, es precisa-

mente la necesidad de la provisión de la legislación secundaria para su exacta observancia.

Ello, en virtud de que esa limitante no constituye, per se, una regla, sino que se trata de una base sobre la cual se asentarán las normas locales, de ahí que, como señaló el tribunal nayarita tanto en la Constitución Federal (artículo 116 fracción II), como en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 28), se previó que la integración de las legislaturas locales se debe realizar, conforme lo prevean las reglas contenidas en las leyes locales, pero debiendo atender, en todo momento las bases contenidas en la propia Carta Magna.

Empero, tal circunstancia no significa que le asista la razón al accionante, puesto que, previo a ello, las autoridades estatales nayaritas deben realizar todas las adecuaciones constitucionales y legales que resulten procedentes, quedando obligadas a tomar en consideración los plazos a que se refiere el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, antes o después de un proceso electoral y no, justamente en el transcurso de éste, de ahí lo infundado del agravio.

Asimismo, resulta errónea la afirmación de la parte actora, cuando refiere que no le asiste la razón a la responsable al haber manifestado que el texto previsto en el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, de aplicarse, resultaría contrario a lo previsto en los artículos 14 y 105 de la propia Carta Magna.

En ese sentido, lo que la responsable sostuvo fue que *“el legislador nayarita no estaba obligado a realizar modificaciones a la ley electoral local inmediatamente después de la reforma constitucional, justamente porque el proceso electoral había iniciado y se estaban desahogando las etapas del mismo”* y que hacerlo, resultaría contrario a la propia norma constitucional en términos del artículo 105 fracción II penúltimo párrafo.[§]

El precepto en comento dispone que las leyes electorales federales y locales deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa

§ Énfasis añadido.

días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, existiendo impedimento para que, durante el mismo, se hagan modificaciones legales fundamentales. Así, el artículo 105 efectivamente restringe la posibilidad de hacer modificaciones legales fundamentales —que son las que necesariamente habrían de hacerse en el caso de ajustar la norma local nayarita en materia de integración de las legislaturas.

Así las cosas, debe insistirse en que la cuestión resuelta por la responsable no se basó en la falta de vigencia de la reforma constitucional, sino en la imposibilidad, por mandamiento expreso de la propia Constitución, de que el legislador nayarita adecuara la normativa interna a las bases recientemente reconfiguradas, en el entendido de que el actual proceso se llevó a cabo, conforme a las normas legales vigentes, ubicadas dentro del parámetro de constitucionalidad vigente al inicio del proceso electoral, de ahí que este motivo de disenso también resulte infundado.

Sobre esa línea argumentativa, debe insistirse también, en que tal imposibilidad, prevista por el artículo 105 de la Ley Fundamental, emana del respeto a los propios principios consagrados en ella, como rectores de la función electoral como son legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, y que todas las autoridades de las entidades federativas deben respetar, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Cabe recalcar que fue el siete de enero del presente año, cuando inició el proceso electoral en el Estado de Nayarit, ahora bien, y que la reforma constitucional electoral de que deriva el nuevo texto del artículo 116, fracción II, párrafo tercero, que se pretende debe prevalecer dado su jerarquía, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación hasta el diez de febrero de dos mil catorce, esto es, un mes y días después del inicio del proceso electoral del Estado de Nayarit.

Ante estas circunstancias, las previsiones contenidas en los artículos 21, 22, 64, 69, 79, fracción VIII y 209, fracción III de la legislación electoral local en cuanto al procedimiento de asignación de los Diputados de Representación Proporcional, así como el tope máximo a que se refiere el artículo 27 de la Constitución local en relación con

el diverso numeral 21, fracción III, de la ley electoral en comento, que prevén dieciocho Diputados por ambos principios (Mayoría Relativa y Representación Proporcional) para integrar el Congreso del Estado de Nayarit, resultan aplicables en el momento en que inició el proceso electoral, esto es, el siete de enero del presente año.

Ahora bien, la circunstancia de que en virtud de la reforma del artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Federal, se establezca una condición distinta en cuanto a los límites de la sobre y sub representación, sin lugar a dudas genera una situación de incertidumbre respecto de la norma aplicable para establecer los límites en el sistema de representación proporcional, respecto que, conforme al artículo 27 de la Constitución del Estado de Nayarit en relación con el numeral 21 fracción III de la ley electoral local, el límite establecido es de dieciocho diputados; mientras que en artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Federal prevé una hipótesis diversa que sustenta límites porcentuales de sub y sobre representación, basados en los resultados electorales.

En el caso, desarrollar una norma, a partir del artículo 116 antes referido, implicaría, indefectiblemente, una modificación a la diversa establecida en el numeral 27 de la Constitución local en relación con el precepto 21, fracción III, de la ley electoral en comento, que es un tope de dieciocho Diputados por ambos principios para integrar el Congreso del Estado de Nayarit, para los efectos de la sub y sobre representación, tope que se vería modificado, lo cual, en acatamiento al artículo 105 Constitucional está vedado. Además, no debe perderse de vista que la aplicación del artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Federal, implicaría que ante la falta de reglamentación para designar las curules a los partidos políticos sobre y sub representados, se tuviere que establecer un procedimiento que la propia ley de la materia no contempla, lo que también sería contrario al principio de certeza que debe prevalecer.

Por otra parte, son infundados los argumentos de la actora, acerca de la inexistencia de una representación plural en el congreso nayarita, la responsable expuso que en Nayarit no existe un vacío o límite a la sobre representación de los partidos políticos en el congreso local,

toda vez que de los preceptos de la constitución y legislación local, se colige que se protege el principio de la representación legislativa mediante diputados electos por ambos principios, por medio de la barrera que entraña que ningún partido pueda tener más de dieciocho diputados por ambos principios.

No pasa desapercibido que el actor, al señalar que la aplicación del párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 constitucional —reformado el pasado diez de febrero— no contraviene el principio de irretroactividad de la ley, invoca como criterio orientador, lo señalado por la Sala Superior de este tribunal en el expediente SUP-JRC-14/2014 [...]

Determinando la Sala Regional Guadalajara del TEPJF que el juicio antes citado por el Partido accionante, no puede tomarse en cuenta porque no tiene ni la misma litis ni es el mismo el objeto del proceso del juicio que resuelve (SG-JRC-70/2014).

Fallo

El sentido de la resolución de la sentencia en comentario fue negativa al partido impugnante. Se declararon infundados e inoperantes los agravios esgrimidos por el PAN, confirmando el cómputo estatal de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, así como la entrega de constancias de asignación y declaración de validez realizada por la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia de Nayarit.¹

Dicha decisión y los argumentos vertidos por la Sala Regional Guadalajara propician un análisis doctrinal interesante respecto de la aplicación directa del límite constitucional de la representación en el Congreso local, aun cuando no exista la reglamentación respectiva de este límite en la legislación electoral del estado que evite la

¹ Este fallo fue impugnado por el Partido Acción Nacional mediante un recurso de reconsideración ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el número de expediente SUP-REC-892/2014. En la sentencia recaída en este nuevo juicio, la Sala Superior revocó el fallo de la Sala Regional Guadalajara, variando la asignación e integración de diputados por el principio de representación proporcional en el Congreso del estado de Nayarit. Véase SUP-REC-892/2014.

sobrerrepresentación. En este orden de ideas, la primera pregunta que se debe contestar es: ¿si no se reglamenta el contenido de la Carta Magna, el órgano jurisdiccional electoral puede hacer efectiva la disposición contenida en esta aplicándola directamente con base en la supremacía constitucional? O bien, ¿su protección se limitará a lo que prevé el mecanismo de la omisión de inconstitucionalidad, ordenando al legislador estatal que cumpla su función y que desdoble la reforma electoral de la Carta Magna? ¿Qué pasa si, como argumenta la citada Sala Regional, justamente cuando se reforma la ley suprema federal se encuentra desarrollándose el proceso electoral local? ¿Debe modificarse la legislación del estado o ello atenta contra la veda prevista en el artículo 105 constitucional que prohíbe cualquier modificación legal fundamental durante el desarrollo del proceso electoral?

Estas y otras importantísimas cuestiones doctrinales se desprenden de la sentencia en comento, temas que se analizan en las páginas subsecuentes.

III. Eficacia normativa de la Constitución

La eficacia normativa de los preceptos constitucionales es el tema de fondo que conlleva la sentencia en comento. La Constitución no es cualquier norma, es la norma suprema, lo que implica que se encuentra en la cúspide del sistema jurídico mexicano. Todo acto o ley debe respetar y apegarse a su contenido, como lo establece categóricamente su artículo 133:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados (CPEUM, artículo 133, 2017).[§]

§ Énfasis añadido.

Conforme a esta base constitucional, los órganos jurisdiccionales están obligados a velar por la prevalencia de la ley fundamental ante cualquier otro orden normativo. Así lo ha entendido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en su línea jurisprudencial interpretativa del principio de supremacía constitucional relativa al artículo 133 citado, determinando:

El numeral superior citado establece expresamente la supremacía constitucional y un orden jerárquico de los ordenamientos legales en el sistema legal nacional, consignando la obligación para los Jueces de los Estados de respetar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes federales y tratados internacionales, con preferencia a las disposiciones en contrario que pueden señalar las Constituciones y leyes locales (tesis P/J 108/2005, 5).

La historia muestra que la Constitución surgió como un freno para limitar las monarquías absolutistas, para que los actos del gobernante se ciñeran al texto fundamental y no tomaran decisiones de forma arbitraria, justificados en un mandato divino. Como señala Pedro de Vega, “la Constitución es *lex superior*, que obliga por igual a gobernantes y gobernados, a través de la cual se pretende controlar y limitar en nombre de la voluntad soberana del pueblo, la voluntad no soberana del gobernante” (Vega 1985, 15).[§]

La supremacía de la norma fundamental implica garantizar su propia defensa, contando con mecanismos de control para su protección, a fin de que su contenido no pueda ser alterado ni sus preceptos vulnerados o ignorados, como lo establece el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: “Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución” (Jellinek 2003, 104).

Ciertamente, la Carta Magna se complementa con normas de origen internacional que se unen al texto constitucional, llegando a formar parte del derecho interno. La Constitución no puede verse como

§ Énfasis añadido.

un texto aislado, sino como un ordenamiento global, debido en gran medida al auge de la internacionalización de los derechos humanos.

En la actualidad, no se puede hablar de justicia electoral sin considerar un control de constitucionalidad y convencionalidad. En razón de que los escenarios han cambiado, el órgano jurisdiccional electoral no se limita a resolver la controversia sometida a su conocimiento, actuando conforme a la legalidad —esto es, aplicando solo la ley electoral al caso concreto—, sino que tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la supremacía constitucional y convencional, logrando armonizar la normativa electoral interna con los mandatos constitucionales, tratados y convenciones.

Como se establece en el artículo 99 de la ley suprema, el control difuso de constitucionalidad en materia electoral se deposita en la Sala Superior y en cada una de las cinco Salas Regionales del TEPJF, órganos que, al momento de enjuiciar las controversias sometidas a su competencia, pueden inaplicar al caso concreto la norma electoral que trastoque la Carta Magna o un tratado internacional, preservando con ello la supremacía constitucional y la de los tratados.² En su competencia están: juicio de inconformidad,³ recurso de apelación,⁴ recurso de reconsideración,⁵ juicio de revisión constitucional electo-

² “Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las Salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación” (CPEUM, artículo 99, 2017).

³ Por medio del juicio de inconformidad, la Sala Superior resuelve en única instancia, como órgano de legalidad y constitucionalidad, las impugnaciones que se presenten acerca de la elección de presidente de la República respecto de violaciones constitucionales o legales cometidas por autoridades electorales federales. Lo mismo se reclama ante las Salas Regionales con respecto a la elección de senadores y diputados federales. Una vez resueltas todas las impugnaciones relacionadas con la elección presidencial, se realiza la declaración de validez de la elección y se proclama presidente electo al candidato que obtuvo el mayor número de votos.

⁴ La Sala Superior y Regionales conocen en única instancia el recurso de apelación que se interpone para denunciar irregularidades en los actos de los funcionarios electorales federales durante la preparación de las elecciones por vulnerar normas constitucionales o legales.

⁵ La Sala Superior tiene competencia exclusiva para conocer el recurso de reconsideración que procede para impugnar las sentencias dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad y en aquellos asuntos en los cuales realicen el control concreto de la constitucionalidad, inaplicando la ley electoral por contradecir la Constitución.

ral y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, entre otros.

Asimismo, conforme al artículo 1 constitucional,⁶ no hay un solo órgano jurisdiccional que tenga en exclusiva la protección de los derechos fundamentales, sino que todos los jueces tienen la obligación de respetarlos y protegerlos; por tanto, su tutela corresponde en general a todos los órganos jurisdiccionales, los cuales están obligados a aplicar las normas constitucionales y convencionales, debiendo actuar como una especie de jueces interamericanos (CPEUM, artículo 1, 2017).

El carácter fundamental de la Constitución significa que, como señala Cecilia Mora, “sus mandatos quedan fuera de la disponibilidad de las fuerzas políticas y que existe una separación de los poderes, es decir, el contenido constitucional no puede ser alterado o modificado por los poderes públicos en su actuación ordinaria” (Mora 2002, 9). Además, un rasgo característico de la ley suprema es que garantiza los derechos fundamentales del ciudadano, los cuales son oponibles a sus relaciones con el Estado.

Como expone Guastini, las constituciones normalmente incluyen:

a) Normas que confieren derechos de libertad a los ciudadanos, regulando de esa forma las relaciones entre los ciudadanos y el poder político.

b) Normas sobre legislación y, más en general, normas que confieren poderes a los órganos del Estado, regulando así la organización del poder político mismo.

⁶ Se reformó el artículo primero de la Constitución federal y se estableció expresamente el control de convencionalidad al señalar: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley” (DOF 2011).

c) Normas que contienen los valores y principios que informan a todo el ordenamiento jurídico (Guastini 2007, 29-30).§

En la doctrina se consolida cada vez más la idea de que la Constitución no solo encabeza la pirámide normativa, sino que es un bloque que sustenta una serie de principios, valores y los pilares del Estado constitucional democrático.

La Constitución no será suprema por su carácter de norma fundante, sino que lo será en la medida que aloja elementos axiológicos que incidan en la vigencia y protección de los derechos humanos, armonizados con los criterios internacionales en dicha materia (Rosario 2011, 106).

Por ello, en la dogmática constitucional es común hablar de que los tribunales deben impartir una justicia constitucional multinivel; esto es, que las normativas electorales internacional, federal y local componen una unidad, un todo. No se trata de una concepción jerárquica, sino funcional, pues todos los ámbitos de competencia tienen la necesidad de contribuir al fortalecimiento de un sistema democrático y de un Estado convencional y constitucional de derecho, así como a la maximización de los derechos fundamentales, entre estos, los político-electorales.

La solución garantista de la controversia electoral puede encontrarse en cualquier disposición internacional o local. Tomando en cuenta una sociedad global en evolución, que conlleva diversidad cultural e ideológica, ello implica adaptar la justicia constitucional electoral a las necesidades de sistemas de gobernanza múltiples, capas o multiniveles —o como lo denominó Habermas: constelación posnacional—, en las que lejos de confrontarse por una cuestión jerárquica normativa, lo verdaderamente importante es la eficaz protección de los derechos y libertades.

Tal como se sostiene en la sentencia, la norma constitucional, con base en su supremacía, fundamenta, une y proporciona cohesión a

§ Énfasis añadido.

todo el sistema jurídico; por tanto, sus preceptos están investidos de fuerza vinculante directa. Sin embargo, en la doctrina hay posiciones como la de Alfonso Da Silva, quien, coincidiendo con lo argumentado en la sentencia de la Sala Regional Guadalajara, considera que no siempre es posible la aplicación directa de las normas constitucionales; es decir, los preceptos consagrados en la Carta Magna no siempre podrán producir, por sí mismos, sus consecuencias jurídicas de forma eficaz, puesto que para lograrlo es necesaria una actividad legislativa posterior que, a partir del texto fundamental, regule, desdoble o reglamente lo dispuesto en la norma suprema para hacerla eficaz, de lo contrario, no podrá surtir todos sus efectos y consecuencias.

Concretamente el autor antes citado señala:

Nuestra Constitución, como la mayoría de las cartas políticas contemporáneas contiene reglas de diversos tipos, función y naturaleza, por postular finalidades diferentes, más coordinadas e interrelacionadas entre sí, formando un sistema de normas que se condicionan recíprocamente. Algunas de ellas son plenamente eficaces y de aplicabilidad inmediata; otras son de eficacia reducida, dependen de una legislación que las integre en sentido y actúen en su incidencia, no son de aplicabilidad inmediata sino son aplicables hasta donde se puedan. A sabiendas que la Constitución no puede regularlo todo directamente, ni es oportuno que lo haga, se confiere entonces al poder legislativo común, la tarea de desarrollar un principio fundamental ya sancionado en la propia norma, manteniendo su supremacía, en tales casos, el propio constituyente en su soberanía, limita su propio poder, atribuyendo a los órganos legislativos la incumbencia de dar origen a normas que confieren cuerpo y sustancia a los principios directivos (Silva 2003, 79).§

La doctrina ha denominado lo anterior como el problema de la eficacia de las normas constitucionales. En tal sentido, *eficacia* alude a su capacidad para producir efectos jurídicos, los cuales pueden generarse de forma directa o indirecta. Las primeras son aquellas normas

§ Énfasis añadido.

cuya estructura es completa, de forma tal que pueden servir de regla en casos concretos; por tanto, es posible que los gobernados fundamenten sus reclamos o demandas en estas. Esto quiere decir que pueden ser aplicadas de forma directa por los destinatarios y operadores del sistema jurídico, ya que despliegan, desde el primer momento, toda su eficacia jurídica y, en consecuencia, tienen una fuerza normativa plena e inmediata.

Por su parte, en las normas de eficacia indirecta se engloban aquellas que, contrario a las anteriores, no son lo suficientemente completas para aplicarse de forma directa a casos concretos, de manera que, aunque son válidas, para ser aplicadas y desplegar la totalidad de sus efectos requieren de la *interpositio legislatoris*, es decir, un desarrollo o instrumentación posterior por parte del legislador para tornarlas plenamente operativas y eficaces.

En las normas de eficacia indirecta se puede encontrar una subcategoría que se le denomina de eficacia diferida. Se trata de las normas de organización que necesitan una disciplina normativa posterior a la establecida por la Constitución; es decir, requieren de una ley ordinaria que establezca con detalle la forma e instrumentación de lo que primariamente determina la ley fundamental (Zagrebelsky 2002, 79-81).

Evidentemente, las normas que adicionó la reforma político-electoral del 10 de febrero de 2014,⁷ al incorporarse a la ley fundamental,

⁷ Entre otros temas que modifica la reforma político-electoral del 10 de febrero de 2014 están: 1) El nombramiento de las autoridades electorales locales depende del Consejo del Instituto Nacional Electoral; el de los magistrados electorales locales, del Senado de la República; 2) Posibilidad del Ejecutivo de formar un gobierno de coalición con otras fuerzas políticas, asemejándose a lo que el doctor Diego Valadés llama gobierno de gabinete, en razón de que existirá un control parlamentario del gabinete del Ejecutivo por medio del Senado respecto al nombramiento de algunos secretarios de Estado; 3) Se permite la reelección inmediata de legisladores locales y federales, así como de los miembros del ayuntamiento; 4) Se aumenta el umbral a 3% de la votación válida emitida para mantener el registro como partido político nacional o estatal; 5) Se establece que en caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, sin que pueda participar persona sancionada alguna; 6) Se encarga al Congreso de la Unión expedir a más tardar el 30 de abril de 2014 las leyes generales que regulen a los partidos políticos nacionales, los procedimientos y delitos electorales, así como las normas que establezcan las sanciones aplicables a denuncias sin sentido; 7) Los consejeros del Instituto Nacional Electoral serán seleccionados por una comisión integrada por representantes de la Cámara de Diputados, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal de Acceso a la Información

se impregnaron de su supremacía; por consiguiente, se les reconoce eficacia plena y directa respecto de los fines para los cuales fue modificada la Constitución. Como bien se indica en la sentencia, el límite a la sobrerrepresentación es vigente desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Sin embargo, no es una cuestión fácil determinar la justiciabilidad y aplicación directa de la norma constitucional que establece el límite máximo de la representación de los partidos políticos en la legislatura local; para hacerlo, es necesario distinguir a qué tipo de derechos se refiere la citada reforma, como lo expone Ruipérez:

Desde los parámetros de un constitucionalismo democrático y social que se inaugura con el Texto de Weimar, y que se consolida con las Constituciones aprobadas desde 1945, la concepción iusnaturalista de la libertad civil, que hace que los derechos fundamentales se entiendan como algo anterior y, en todo caso, ajeno al Estado mismo, que determinaba que los mismos tan sólo son eficaces, es decir, oponibles a la actuación de los poderes públicos en la medida en que éstos los desarrollaban legislativamente, con el tiempo esto ha variado para pasar a ser comprendidos como un contenido de la voluntad soberana del Poder Constituyente y por ello son de obligado cumplimiento tanto por los poderes públicos como por los privados (Ruipe  rez 2014, 33).

Así, por ejemplo, la mera constitucionalización de un derecho como el de huelga bastaría para que el ciudadano pudiera alegarlo ante los tribunales, aun cuando no se encuentre reglamentado y que, al no poder ya ignorar el juez la disposición constitucional, el

y Protección de Datos; 8) Se fortalece el sistema de fiscalización de los topes en gastos de campaña y se establece la sanción para denuncias frívolas; 9) Se limita la sobrerrepresentación y subrepresentación en la distribución de curules del Congreso local, con topes mínimos y máximos de representación proporcional, de tal forma que ningún partido sobrepase 60% de la integración de la Cámara local; 10) Se prev  e que la ley establezca un sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes, cuando se exceda el gasto de campaña en 5% del monto total autorizado; 11) Se debería garantizar la equidad en la contienda a los candidatos independientes, mediante el acceso a los medios de comunicación, y 12) Se ordena a los partidos políticos garantizar, mediante la paridad de género, las candidaturas de legisladores federales y locales.

ciudadano no puede ser condenado si se va a huelga.⁸ Distinto sucede con otras garantías constitucionales, pues se trata de derechos que implican una actividad posterior del legislador ordinario para su correcto y adecuado ejercicio. En este último tipo se encuentran, según indica Ruipérez:

“el derecho a ser elegido como concejal que corresponde a todos los ciudadanos europeos que tengan residencia administrativa, que fue impuesto por el tratado de Maastricht. No cabe duda, de que una vez que se reformó el artículo 13 y entró en vigor la reforma, éste era un derecho del que eran titulares todos los ciudadanos europeos. Ahora bien, para que el mismo pudiera ser ejercido de una manera real era necesario que se normase para hacerlo posible, así como el que se adecuase el censo. Lo que, a la postre, determinó que no pudieron ser votados en las primeras elecciones municipales que se efectuaron tras la reforma de 1992, tampoco pudieron hacerlo en las segundas, hasta en tanto se diseñó la normativa electoral respectiva”. O bien otro ejemplo sería el derecho de objeción de conciencia para no prestar el servicio militar, derecho que no fue ejercible en España, hasta que se estableció la regulación de este derecho y el mecanismo procesal para su interposición (Ruipe  rez 2015).

Conforme a esta clase de derechos constitucionales, existe la posibilidad de afirmar que la citada reforma a la Carta Magna, que establece el límite a la sobrerrepresentación de los partidos políticos en el Congreso local, es un tipo de derecho de eficacia constitucional plena y puede alegarse su reconocimiento ante el órgano jurisdiccional electoral, sin necesidad de que el legislador local articule un procedi-

⁸ El citado autor indica que en España el derecho a huelga es el único que todavía no ha sido desarrollado por una ley orgánica. Sin embargo, según lo estableció el Tribunal Constitucional, este derecho es ejercible libremente por los ciudadanos sin más requisito que cumplir las condiciones que la propia Constitución española establece. Los laboralistas dicen que del mero tenor del artículo 28 se desprende que lo único que est   prohibido en España es el ejercicio de lo que ellos llaman huelga salvaje; es decir, que no haya sido convocada por los sindicatos. Lo que importa, sobre todo por ser uno de los grandes aciertos del Tribunal Constitucional, es que no excluye la obligación de los poderes constituidos de proceder a la regulación legal de este derecho (lo que se deriva de la ya aludida lógica de la doctrina de la *concesio imperii* como fundamento último de todo el edificio constitucional).

miento específico para poder hacer efectivo el límite de la representación, al ser directamente aplicable.

Contrario al argumento de la sentencia en comento, se considera que el límite de la representación de los partidos en el Congreso local es una norma de eficacia plena y directa, no diferida, como se enuncia en la sentencia, pues contiene una base constitucional que puede ser aplicada directamente por el órgano jurisdiccional electoral, el cual se encuentra obligado a velar por la prevalencia de la supremacía constitucional. Como se trata de una base general que debe ser observada por las entidades federativas, no se requiere, para hacerla efectiva, un trabajo posterior del legislador local que la dote de contenido en la ley secundaria. Aunque este se encuentre obligado a reproducir dicho límite en la legislación electoral local, lo cierto es que no se necesita un diseño de normativa para hacerlo efectivo y aplicarlo directamente, al ser un mandato que puede cumplirse aun cuando la ley secundaria sea omisa, aplicándose directamente el límite de la representación dispuesto por la ley fundamental, pues conforme a lo que ordena la fracción II, del artículo 116 constitucional, las entidades federativas están obligadas, al integrar su Congreso local por diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional,⁹ a observar que ningún partido por sí solo rebase en su representación un porcentaje del total de la integración de la legislatura superior en 8 puntos a su porcentaje de votación emitida. Este límite que introduce la reforma constitucional electoral sí puede ser aplicado directamente por el órgano jurisdiccional electoral sin invadir el ámbito de la función legislativa o convertirse en un especie de legislador negativo.

Al aplicar directamente el límite de representación a los partidos políticos en el Congreso, prevalece la ley suprema, sin invadir esferas competenciales del legislador o la soberanía de las entidades federativas. Por tanto, lo que la Sala Regional Guadalajara debió argumentar es que el límite constitucional para evitar la sobrerrepresentación tiene eficacia plena y puede ser aplicada directamente porque, como se vio con anterioridad, su estructura es completa y es una regla que

⁹ El número de diputados para cada principio depende de cada entidad federativa, al tener soberanía y competencia exclusiva en cuanto al diseño de su sistema electoral.

debe ser observada por todos los estados de la Federación. Desde el momento de su introducción y vigencia en el texto constitucional despliega su eficacia jurídica; muy distinto es si puede aplicarse o no en el proceso electoral que se desarrolla, como se demuestra más adelante.

La confusión de la sentencia de la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, con respecto a la eficacia de las normas constitucionales que establece el límite de la representación en el Congreso, estriba en que dicho límite se entiende como elemento de la fórmula electoral para hacer efectivo el sistema de representación proporcional y convertir los votos de un partido en escaños. Sin embargo, esto no es lo mismo —como se muestra en el siguiente apartado—, porque si bien es verdad que el límite incide en la fórmula respecto del sistema de representación proporcional, ya que impone un tope a la representación máxima del partido, para poder aplicarse no requiere que cambie la fórmula electoral ni un diseño especial, pues cualquier diseño legislativo que asuma la fórmula electoral en la legislación local tendrá como regla no sobrepasar un partido en su representación ante el Congreso 8% de su votación recibida por ambos principios.

Está claro que el límite incide con mayor fuerza en el principio de representación proporcional que en el de mayoría relativa, pues aunque la barrera establece no superar por ambos principios el citado porcentaje, lo cierto es que una diputación obtenida por mayoría relativa no puede dejar de asignarse aludiendo a la barrera de representación, porque se vulnerarían los derechos político-electorales del candidato vencedor; por esto, la parte final de la fracción II del artículo 116 constitucional expresamente ordena que dicho límite

no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma de porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento (CPEUM, artículo 116, fracción II, 2017).

La sentencia argumenta que, conforme al pacto federal, las entidades federativas en pleno uso de su soberanía y autonomía reciben el mandato constitucional al ámbito local. Algunas de estas normas requieren de un trabajo posterior del legislador local en el que se ins-

trumente las modalidades y condiciones para su ejercicio, concretándolas mediante una actividad normativa posterior que permite desdoblar su contenido; cuando esto ocurre, se convierten en normas constitucionales de eficacia diferida. Lo anterior es verdad solo respecto de mandatos como los que dejan en manos del legislador el diseño de una fórmula electoral para la distribución de los votos en escaños, pues las normas constitucionales que entrañan la fórmula electoral son de eficacia diferida, ya que según lo señala la ley suprema, la competencia exclusiva para el diseño de la fórmula en la integración del Congreso estatal recae en el legislador local, dado que la misma Constitución mandata que el diseño del modelo para la integración de los miembros del Parlamento local por ambos principios —mayoría y representación proporcional— se realizará conforme a lo que determinen las leyes locales, lo que implica un trabajo del legislador estatal que reglamente la base constitucional, sin que ello atente contra su supremacía ni mucho menos contra la eficacia de las normas constitucionales. Otro ejemplo son las disposiciones que introduce la citada reforma a la Carta Magna que conllevan el significado de ser reglas sustanciales de derecho, como lo es el entramado normativo para el nombramiento de las autoridades judiciales electorales locales, pues como se observó recientemente, el Senado de la República, al ejercer su facultad constitucional de nombramiento de las autoridades jurisdiccionales electorales locales, ha pospuesto el nombramiento de los magistrados electorales locales, en tanto los legisladores estatales, como es el caso de Nayarit, desdoblen y actualicen su normativa, recepcionando estas normas de la reforma constitucional,¹⁰ porque este tipo normas son de eficacia diferida y programáticas.

Es muy distinto lo que sucede con la norma constitucional que introduce el límite a la representación por ambos principios, pues tal como lo establece el propio texto del citado artículo 116, fracción II, es una base constitucional que tiene eficacia plena, caracterizándose por su posibilidad de aplicación directa, ya que está dotada de todos los

¹⁰ Véase el dictamen de la Comisión de Justicia por el que se pronuncia acerca de la elegibilidad de los candidatos para ocupar el cargo de magistrados de los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral de Chihuahua, Coahuila, Quintana Roo y Nayarit (Senado de la República 2015).

medios y elementos necesarios para su ejecutoriedad (Silva 2003, 86). En este último supuesto se ubica la norma constitucional del límite que evita la representación excesiva de los partidos políticos en el Congreso, porque puede ser ejecutada aun cuando no se incorpore dicho límite en la legislación local.

Este límite constitucional ordena que la representación del partido político en el órgano legislativo local no debe ser superior de 8% con base en el porcentaje de la votación obtenida frente al porcentaje de curules a ocupar que establece el artículo constitucional 116 en su fracción II. Este límite deberá observarse por las legislaturas en las entidades federativas; por consecuencia, se requiere un trabajo posterior del legislador local que dote de contenido a la mencionada reforma constitucional; sin embargo, cualquier diseño o estructura que asuma el sistema electoral en la legislación local deberá respetar que la elección de diputados se realice por mayoría relativa y representación proporcional; por tanto, no podría, por ejemplo, formarse un Congreso estatal en el que la totalidad de sus miembros fueran elegidos por mayoría relativa, pues conforme a lo que ordena la Constitución deben incorporarse diputados por representación proporcional (CPEUM, artículo 116, párrafo 3, 2017).

Como bien sostiene Da Silva, la del sistema proporcional es una norma constitucional de eficacia plena y aplicación directa. Así lo establece el autor en comentario al referirse a la Constitución brasileña, indicando ejemplos de este tipo de normas que tienen la posibilidad de materializarse aun cuando no exista su desdoblamiento por la legislación ordinaria, a saber: la que establece que la “Cámara de Diputados se compone de representantes del pueblo, electos, por el sistema proporcional en cada Estado, en cada territorio y en el Distrito Federal”; aquella que ordena que “el Poder Legislativo es ejercido por el Congreso Nacional y se compone de la Cámara de Diputados y del Senado Federal”, o la que manda que “cada legislatura durará cuatro años” (Silva 2003, 85).

En este tipo de normas constitucionales de eficacia plena, en el que se encuentra el límite a la sobrerrepresentación de los partidos políticos, no es necesario, como indica la sentencia, modificar las reglas

previstas en la legislación electoral local, en este caso de Nayarit, para poder aplicar el límite en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, porque una vez que se siga la fórmula electoral para la asignación de curules por dicho principio, prevista en la legislación respectiva, puede aplicarse directamente lo dispuesto en el límite constitucional.

Como se puede ver, no se trata de una norma constitucional de eficacia diferida como se argumentó en la sentencia en comento, pues no es la fórmula electoral la que se debe diseñar, como se entendió en la sentencia, sino que se trata de la aplicación de la norma constitucional que establece un límite a la representación, la cual es completa, porque contiene todos los elementos y requisitos para su incidencia directa; es una base constitucional que, como bien dice Da Silva acerca de las normas de eficacia constitucional plena,

no tratan de regular una materia en sí, lo que hacen es definir ciertas situaciones, comportamientos o intereses vinculados a determinada materia. Así cuando la norma constitucional establece con precisión, cuál es la conducta positiva o negativa a seguir, relativa al interés descrito en la norma, es posible concluir que esta norma constitucional es completa y se encuentra dotada de plena eficacia jurídica y no necesitan de otra normas para su ejecutoriedad (Silva 2003, 77).

IV. Límites constitucionales para evitar la subrepresentación y sobrerrepresentación

Entre las adiciones que plantea la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 y que constituye la parte medular de la litis en la sentencia en comento, se encuentra el impacto del límite de la representación en la conformación de la legislatura local, que impone un tope máximo y mínimo con base en el porcentaje de la votación obtenida frente al porcentaje de curules a ocupar por ambos principios en el Congreso local; esto es, se impone el límite de no exceder ni ser menor a 8% de la votación emitida en favor del partido político, en relación con la re-

presentación que este pueda tener en la asignación de curules en el Congreso del estado. Con dicho límite constitucional a la sobrerrepresentación y subrepresentación se estableció una nueva situación jurídica que no implica que deba modificarse la fórmula electoral de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, sino basta con que al momento de asignarse curules por este principio se verifique que ningún partido tenga una representación mayor o menor a 8% en relación con su votación obtenida en la elección.

Una reforma constitucional que es totalmente entendible si se toma en cuenta que los componentes de un sistema electoral no son inmutables, por el contrario, deben actualizarse de forma periódica, de modo tal que los componentes de un sistema electoral varían históricamente de un momento a otro o de un estado a otro, pues aun cuando se trate de normas legales idénticas, estas no desempeñarán las mismas funciones ni producirán efectos iguales cuando se combinan con situaciones sociopolíticas diferentes.

Nohlen define los sistemas electorales como:

el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de las candidaturas, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños (Nohlen 1998, 35).[§]

Con base en esta clara definición de Nohlen de qué se debe entender por sistema electoral, se puede concluir que el límite impuesto por la reforma constitucional a la representación de los partidos en la legislatura local no trata de establecer un mecanismo o fórmula para la conversión de los votos en escaños, pues como lo establecen Valles y Bosch, eso le corresponde a la fórmula electoral en un sistema de representación proporcional, entendiéndola los citados autores como:

[§] Énfasis añadido.

el procedimiento de cálculo que convierte las preferencias expresadas por los electores en una distribución de escaños entre los diversos candidatos o candidaturas contendientes en el distrito correspondiente (Valles y Bosch 1997, 83).

Así, los resultados de una elección ofrecen la suma de las preferencias de los ciudadanos expresadas en votos. Corresponde a la fórmula electoral procesar estas preferencias individuales y convertirlas en una decisión colectiva que adjudica los escaños en disputa a una parte de los candidatos.

Por medio de la fórmula electoral se han podido adjetivar los diferentes sistemas electorales, recibiendo la denominación de mayoritarios o proporcionales, según incluyan fórmulas de uno u otro tipo (Medina y Cervantes 2003, 208). De esta manera, la fórmula en un sistema mayoritario permite resolver el problema de traducir los votos en distribución de curules, ya que el candidato o la lista de candidatos que obtenga el mayor número de votos resulta ganador y, por tanto, se le atribuye el o los escaños; este tipo de repartición se cuestiona por establecer una clara distinción entre ganadores y perdedores, además de no tener en cuenta la fuerza que pueden representar los grupos minoritarios.

En cambio, según exponen Medina y Cervantes:

Las fórmulas de tipo distributivo o proporcional pretenden Distribuir los escaños entre las candidaturas contendientes en función del número de votos obtenidos por cada una de ellas. La mayor virtud que se le atribuye al sistema proporcional es la justicia, pues cuando los escaños obtenidos por las distintas formaciones políticas son proporcionales a su fuerza electoral, la representación es justa. La representación proporcional requiere votación por listas, lo cual significa a menudo que las ideas, frente a la personalidad de los candidatos individuales, son objetivo primordial durante las campañas electorales. Al sistema proporcional también se le atribuyen ciertos inconvenientes, como es el que un sistema de listas aleja al votante de los elegidos; además, tiende a provocar la fragmentación de los parlamentos. La distribución de los escaños en los sistemas proporcionales se realiza a través de

fórmulas matemáticas, más o menos complicadas, que se conocen como fórmula de Hare, de Hagenbach-Bischoff, Imperial, de Droop, de Doble, de D'Hondt, entre otras (Medina y Cervantes 2013, 209).

Conforme a lo anterior, es evidente que el límite constitucional de la representación no es una fórmula que implique un procedimiento de cálculo para la conversión de los votos en escaños y su posterior distribución, que lleva consigo la fórmula electoral, porque esta última sí requiere una legislación secundaria que diseñe su contenido; en cambio, no se necesita ese desdoblamiento en el caso del límite de la representación que introduce la citada reforma a la Carta Magna, porque lo que hace es poner un tope a la asignación de curules una vez que los votos se han convertido en escaños, es decir, es una etapa posterior al diseño de la fórmula electoral, que si bien pudiera confundirse como parte de esta —tal como sucedió en la sentencia de la Sala Regional del TEPJF—, el límite y la fórmula son dos elementos diferentes. Aunque el primero en sí no varía —pues un partido no debe exceder 8% en su representación con respecto a su votación obtenida—, sí cambia el número de diputados al momento de la asignación a cada partido político, dependiendo de la fórmula electoral que se aplique. Se podría decir que la fórmula electoral es el género y el límite de la representación es la especie que pone una barrera al género, pero uno y otro son distintos, ya que la fórmula electoral sí necesita un trabajo posterior del legislador respecto de su diseño en la normativa local, mientras el límite constitucional que introduce la citada reforma no, pues no existe la necesidad de adecuar la normativa electoral para su aplicación, ya que es una norma constitucional que goza de ejecutoriedad en sí misma.

De este modo, la reforma constitucional electoral referida, al adicionar la fracción II del artículo 116 concretamente, señala:

II.- El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no

llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

*Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen **un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida.** Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, **el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales** (CPEUM, artículo 116, fracción II, 2017).[§]*

Del contenido del párrafo 3 de la fracción II del artículo 116 constitucional, se deduce que el poder revisor de la ley suprema federal deja en manos de las entidades federativas la emisión de las normas jurídicas tendentes a concretizar los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en la elección de diputados, mediante la fórmula electoral que consideren pertinente, siempre que observen las bases y los principios constitucionales establecidos para estos efectos; dichas bases implican que los legisladores se elijan por mayoría relativa y representación proporcional, y que se respete el límite a la sobrerrepresentación y subrepresentación de los partidos políticos en el Congreso local.

[§] Énfasis añadido.

Ciertamente, como se comenta en la sentencia, desde antes de la reforma constitucional, como parte del principio democrático, se contaba en la legislación de Nayarit con un sistema electoral mixto para la composición del Congreso local, al incorporar el principio de mayoría relativa y el de representación proporcional para la elección de sus miembros.

Lo que hace la reforma constitucional es introducir un nuevo elemento como barrera al máximo y mínimo de la representación de los partidos políticos en el Congreso local, que se aplica a la fórmula que ya existe en la legislación electoral nayarita, la cual no requiere ser modificada. Esto es, con la citada reforma, la autoridad electoral en las entidades federativas, al momento de realizar la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, deberá tomar en cuenta el límite constitucional a la representación, que es una regla de tres, consistente en sumar 8% al porcentaje de la votación obtenida por el partido (%Vp), para posteriormente compararla con el número total de diputados que integran el Parlamento local por ambos principios (esta cifra varía en cada estado, pero tal número representa 100%). Por tanto, para determinar el máximo de diputaciones que corresponde a un instituto político por ambos principios, se aplica la operación matemática:

$$\frac{\%Vp + 8\% \times \text{curules que integran el Parlamento local}}{100}$$

El resultado es el máximo de diputaciones que se puede obtener por ambos principios (Solorio 2008, 44). Si se aplica esta fórmula matemática, tomando como ejemplo los votos obtenidos por la “Coalición por el bien de Nayarit” en el caso concreto de asignación de diputados por el principio de representación proporcional que resolvió la sentencia, se tiene que el porcentaje de la votación obtenida por dicha coalición fue 43.49% de la votación total emitida, que sumado a 8% máximo que estableció la reforma, da como resultado 51.49%, que es la representación máxima que puede tener en el Congreso local. Esta cifra se multiplica por 30, que es la totalidad de curules que integran la legislatura en Nayarit, y se obtiene la cantidad de 1,544.7, la cual,

dividida entre 100, da un resultado de 15.447. En consecuencia, aplicando el límite constitucional se deduce que la representación máxima de la citada coalición en la legislatura local es de 15 curules.

Asimismo, para obtener el límite a la subrepresentación y garantizar que no exista una representación menor en el Congreso, al porcentaje de la votación obtenida por el instituto político (%Vp) se le resta 8%, el resultado se multiplica por el número de curules que integran el Congreso local y esta cifra, a su vez, se divide entre 100 (Solorio 2008, 44).

Con esta reforma constitucional, que establece un límite a la sobrerrepresentación y subrepresentación en la legislación local, queda claro que el órgano revisor de la Constitución apuesta por el pluralismo político, a fin de que las decisiones que se tomen en los congresos locales se realicen por consenso entre las fuerzas políticas que lo integran, sin que un solo partido pueda asumir decisiones mayoritarias, pues se busca la armónica coexistencia de la pluralidad, representatividad y proporcionalidad en el Poder Legislativo. Por otro lado, tomando en cuenta la fórmula electoral en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, existe otra barrera legal de representación mínima para tener derecho a participar en la asignación de curules por este principio, por lo que los ajustes que plantea la reforma vienen a acotar la fórmula electoral.

Con este ajuste al límite de representación de los institutos políticos se pretende impulsar en el Congreso local, como órgano plural, un equilibrio entre los partidos y su representación parlamentaria. También se podrá ejercer un mejor control de las políticas públicas que impulse el Ejecutivo local, pues tendrá que propiciar el diálogo con el Parlamento para que sus políticas de gobierno lleguen a buen puerto, al no contar con mayoría en el Congreso, salvo que los candidatos de su mismo partido obtengan el triunfo por mayoría relativa en la totalidad de los distritos electorales, porque en tal caso la norma constitucional permite la excepción al límite de la sobrerrepresentación (CPEUM, artículo 116, fracción II, 2017).

V. Aplicación directa de la reforma constitucional durante el proceso electoral

Uno de los argumentos torales que la Sala Regional Guadalajara del TEPJF tomó en cuenta para confirmar la decisión de la Sala Constitucional-Electoral de Nayarit, la cual asignaba diputados por el principio de representación proporcional sin tomar en cuenta el límite a la sobrerepresentación prevista en la fracción II del artículo 116 de la CPEUM, fue que la reforma constitucional que establece el citado límite se publicó un mes después de que inició el proceso electoral en esa entidad federativa, por lo que no se podía aplicar directamente, ya que debían realizarse las adecuaciones legales y constitucionales necesarias. Sin embargo, en la sentencia se aclara que tales adecuaciones legislativas no se realizaron porque Nayarit se encontraba en pleno proceso electoral cuando entró en vigor la citada reforma y existía una prohibición constitucional contenida en el artículo 105, fracción II, de la ley suprema federal de no efectuar modificaciones legales fundamentales 90 días antes de que inicie el proceso electoral (CPEUM, 105, fracción II, 2017).

Para poder comentar este importante argumento que se establece en la sentencia, es pertinente precisar primero la naturaleza de una reforma constitucional respecto de su aplicación directa, pues como ya se dijo en párrafos anteriores, no se coincide con la sentencia en comento, ya que para aplicar el límite a la sobrerepresentación no es necesario realizar ajustes normativos, puesto que se trata de una norma constitucional de eficacia plena que puede ser materializada, aun cuando no se modifique la legislación secundaria.

La reforma constitucional tiene una naturaleza singular: se deriva tanto de la propia fuente y su función como del sujeto legitimado que la realiza. En este sentido, es menester tomar en consideración que la norma derivada de la reforma constitucional es el resultado del ejercicio de la facultad constituyente. Por ello, no es una actividad soberana, absoluta e ilimitada, sino, por el contrario, se trata de una actividad reglada y limitada tanto desde el punto de vista formal como desde el material, y que es ejercida por un poder reformador que se encuentra limitado por su propia voluntad soberana, lo que remite a la no-

ción de poder constituido, en cuanto que poder jurídico-político (y no político existencial y fáctico, como el *pouvoir constituant* revolucionario), cuya actuación política se encuentra siempre y en todo momento jurídicamente limitada por las disposiciones de la propia Carta Magna (Ruipérez 2014, 33).

La reforma se desarrolla en el marco constitucional y con absoluto respeto a la voluntad soberana que encuentra su expresión normativa en aquella, lo que traducido en otros términos significa que la revisión solo se puede considerar válidamente aprobada cuando su autor actúa con el más absoluto respeto tanto del principio de legalidad como del de legitimidad. Se trata de un producto normativo que, pese a ser el resultado del ejercicio de la actividad constituyente, aunque limitada y reglada, se encuentra enmarcado —no podría ser de otro modo— en los esquemas y presupuestos de las ideas y del principio democrático como pilares medulares y basilares del Estado constitucional (Ruipérez 2014, 36).

De tal suerte que el reformador es un poder constituido extraordinario, el cual en su actuación debe respetar —como ya se dijo— los mandatos consagrados en la ley fundamental por la voluntad soberana del poder constituyente; una vez que una reforma a la Carta Magna ha sido válida, lícita y legítimamente aprobada, pasa a integrar el contenido del derecho constitucional formal, en cuanto a que es fruto del ejercicio de la actividad constituyente y goza, entonces, de la misma naturaleza y rango que la Constitución; sus mandatos son obligatorios y vinculantes para todos los poderes constituidos que operan en el Estado.

Así, las normas derivadas de la reforma constitucional, como se indica en la sentencia, son normas obligatorias y vinculantes para todos los operadores jurídicos y políticos del Estado en la misma medida que los preceptos constitucionales originariamente integrados a la Carta Magna.

Si bien se ha aclarado que la reforma constitucional que introduce el límite de la representación produce efectos plenos y puede aplicarse directamente por el órgano jurisdiccional electoral, también es cierto que la cuestión que tiene una difícil respuesta es su posible aplicación durante el desarrollo del proceso electoral, pues aunque no sea necesario el desdoblamiento del límite de la representación en la le-

gislación local para aplicarlo, es verdad que dicho límite modifica la representación de los partidos ante el Congreso y, por consecuencia, afecta la etapa de resultados del proceso electoral. Por lo tanto, es pertinente analizar los beneficios y las desventajas de aplicar la reforma al límite de la representación durante el desarrollo del proceso electoral.

Ahora bien, cabe apuntar —como bien se dice en la sentencia al contestar el agravio esgrimido por el partido accionante— que la reforma constitucional sí puede aplicarse retroactivamente porque es una norma suprema con plena eficacia, tal como lo ha establecido el máximo intérprete de la Constitución. Esta reforma no se encuadra en el supuesto previsto por el artículo 14 de ley suprema federal, que prohíbe la irretroactividad de la ley; por consecuencia, al impregnarse de la supremacía que poseen las normas constitucionales, puede afectar actos ocurridos con anterioridad sin que se transgreda el principio de irretroactividad, el cual no incluye a las reformas constitucionales, como se expone:

RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES, NO ATENTA CONTRA EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.

La no aplicación retroactiva de la ley es una garantía de seguridad jurídica que tiene por objeto limitar la actividad del poder público para evitar un perjuicio derivado del cambio en la normatividad, con transgresión a la esfera jurídica del particular; no obstante, cuando la norma que produce efectos sobre actos ocurridos antes de su entrada en vigor se encuentra contenida en la Constitución Federal, por regla general, no puede considerarse que se trate de una aplicación retroactiva (en estricto sentido) que atente contra el principio de seguridad jurídica. Tal conclusión deriva de que la Constitución es una unidad coherente y homogénea, que se ubica en el origen del sistema jurídico y ocupa la posición suprema en su estructura jerárquica, en función de lo cual establece la relación jerárquica y material entre las normas del sistema y determina su significado, de manera que, por lo general, las modificaciones en su contenido no afectan su identidad pues ésta permanece a pesar de los cambios. En ese tenor, en el caso de la Constitución, no es posible hablar de derechos adquiridos, tanto porque el procedimiento

de reforma regulado en su artículo 135 no prevé límites materiales, sino en su caso, solamente formales, como porque los medios de control constitucional que prevé no le son aplicables a sí misma por un principio de coherencia. Así, acorde con la jerarquía de la Carta Fundamental, las normas constitucionales “originales”, como creadoras y conformadoras del sistema jurídico, por un lado, determinan el significado de las demás y, por otro, tienen la capacidad de regular y modificar de manera permanente o temporal actos o situaciones jurídicas que ocurrieron previamente a su entrada en vigor, por disposición expresa, ya sea en su texto o en los artículos transitorios; en tanto que sus “reformas” pueden operar sobre hechos o situaciones ocurridos hacia el pasado no sólo por disposición expresa del órgano reformador, sino incluso por interpretación, de modo que su operatividad temporal no solamente es especial, sino que depende de diversas circunstancias, con independencia de que puede atribuir efectos retroactivos a sus normas de manera explícita (por disposición del Constituyente o del órgano reformador), o bien, implícita, a través de la jurisprudencia en el caso de normas que amplíen la esfera de derechos de los particulares, sin que ello se traduzca en una transgresión al principio de irretroactividad de la ley (tesis 8/2015, 357).

Se comparte lo dispuesto por la anterior tesis jurisprudencial acerca de que no existe inconveniente para aplicar retroactivamente la reforma del límite constitucional, como bien enmendó la Sala Regional de TEPJF a la sentencia de origen emitida por la Sala Constitucional-Electoral de Nayarit, la cual estableció que no podía aplicarse la reforma de manera retroactiva. Por lo tanto, el problema no es respecto de la retroactividad, como bien se pronunció la Sala Regional, sino que consiste en determinar si al aplicar el límite se realiza una modificación trascendental a algún elemento fundamental del proceso electoral.

Al efecto, la sentencia argumenta que existe una prohibición en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la ley suprema para hacer aplicable la reforma constitucional, que es la prohibición de no realizar modificaciones normativas fundamentales antes de 90 días y durante el desarrollo del proceso electoral. Sin embargo, a diferencia de lo sostenido por la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, se afirma que para aplicar la citada reforma no es necesario realizar modificación alguna

a la legislación, ya que se puede hacer de manera directa; lo cuestionable sí es su aplicación iniciado el proceso electoral, porque si bien no se trata de una modificación legal, sino constitucional, lo cierto es que la prohibición contenida en la parte final del artículo 105 es una regla constitucional que en esencia tiene la finalidad de velar porque en el desarrollo del proceso electoral prevalezca la seguridad jurídica en las situaciones que su normativa regula, sin que pueda haber cambios de última hora. Si bien no es necesaria la modificación de la normativa local que establece la fórmula electoral, lo cierto es que al añadir el límite constitucional de la representación proporcional, los resultados, siguiendo la fórmula electoral vigente, varían, como se verá más adelante, por lo que es necesario determinar, como bien expone la SCJN al interpretar la prohibición contenida en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, si la aplicación de la citada reforma es una modificación legal que afecta elementos rectores, como la seguridad jurídica que debe permear todas las etapas del proceso electoral, o es una modificación simple que no es de naturaleza trascendental para este. Acerca del particular, vale traer a colación lo expuesto en la tesis jurisprudencial que determina el significado de las modificaciones legales fundamentales:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES”, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto establece que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber “modificaciones legales fundamentales”. Por otra parte, del procedimiento de creación de dicha norma, se advierte que la intención del Órgano Reformador al establecer tal prohibición fue que, en su caso, las normas en materia electoral pudieran impugnarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que ésta resolviera las contiendas antes del inicio del proceso electoral correspondiente, garantizando así el principio de certeza que debe observarse en la

materia; sin embargo, la previsión contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no puede considerarse como tajante, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de 90 días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan “modificaciones legales fundamentales”. En relación con esta expresión, aunque no fue el tema medular, este Alto Tribunal en la tesis P./J. 98/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564, se refirió a dichas modificaciones como aquellas que alteran sustancialmente disposiciones que rigen o integran el marco legal aplicable al proceso electoral; en este orden, si las citadas modificaciones legislativas no son de naturaleza trascendental para el proceso electoral, por ser de carácter accesorio o de aplicación contingente, su realización dentro del proceso electoral no producirá su invalidez o, en su caso, la inaplicación al proceso correspondiente. Ahora bien, este Tribunal Constitucional estima pertinente definir claramente el alcance de la expresión “modificaciones legales fundamentales”, pues de ello dependerá la determinación sobre si la ley electoral impugnada vulnera o no el precepto citado y, por ende, su inaplicabilidad o no para el proceso que ya hubiere iniciado. Por tanto, una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales. Así, las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado (tesis P/J 87/2007, 563).

Desde una interpretación restringida y literal de la norma constitucional y de la jurisprudencia antes citada, sí se puede aplicar el límite constitucional de la representación de los partidos en la legislatura local en el proceso, aunque este ya hubiera iniciado. Esto es posible al tratarse de una reforma constitucional y no legal, pues no se requiere ajuste a la legislación electoral nayarita, pudiéndose aplicar directamente el contenido de la reforma. Sin embargo, esta posición es bastante forzada, pues no se atiende a la interpretación sistemática y amplia de todos los principios constitucionales y los que envuelven el proceso electoral, como acertadamente dice la sentencia de la Sala Regional Guadalajara, entre otros, el de seguridad jurídica, legalidad, objetividad y certeza, en razón de que las normas sustantivas y adjetivas electorales, aparte de estar diseñadas, antes de su aplicación deben prever los supuestos jurídicos a los cuales habrán de aplicarse, para saber cuál es el límite de actuación de los diferentes sujetos que participan en el proceso.

El asunto de constitucionalidad sometido a conocimiento de la citada Sala Regional conduce a que debe ser más amplia la interpretación de los órganos jurisdiccionales acerca de los principios, valores y reglas constitucionales que deberán observarse en el proceso electoral. Se puede decir que la aplicación del límite a la sobrerrepresentación de los partidos en el Congreso es una modificación sustancial que se materializa una vez iniciado el proceso electoral y que pone en duda el principio de seguridad jurídica; es una modificación constitucional de naturaleza trascendental, al producir indirectamente una alteración en un elemento importantísimo, como lo es la fórmula electoral aplicable, al fijar una barrera máxima de representación que impacta en el desarrollo de las etapas que siguen la fórmula de asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

Este es un impacto trascendental. Por ejemplo, conforme al artículo 26 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, el Congreso local se integra por 12 diputados de mayoría relativa y 12 de representación proporcional. Asimismo, conforme a lo dispuesto por el citado artículo 26 de la ley fundamental local y el 22, párrafo 1, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, se debe asignar un dipu-

tado por el principio de representación proporcional a todos los partidos políticos que superaron la barrera legal mínima de votación de 1.5% de la votación total estatal; si en esta etapa se aplica el citado límite constitucional y algún partido alcanza su máximo de representación ante el Parlamento local (como se determinó para la “Coalición por el bien de Nayarit” en sentencia posterior de la Sala Superior del TEPJF),¹¹ se tendría que eliminar su votación de la suma de votos de los partidos que continúan concurriendo a la asignación. Con tal eliminación, las cantidades en la fórmula electoral cambian de manera importante; modificándose la suma de votación estatal obtenida, cambia el cociente de asignación y la cantidad del resto mayor.

No es un cambio simple, pues si bien no es una modificación legal, sí altera el resultado del proceso porque elimina el derecho de los partidos a seguir concurriendo en las siguientes etapas de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, lo cual es un cambio implícito en la fórmula electoral.

Esta modificación es importante en el sentido de que, al aplicar el límite constitucional de la representación, el órgano jurisdiccional cambia las reglas de juego en pleno proceso de competencia electoral, lo que incidiría en la falta de previsión de los partidos políticos respecto de cómo participarán en la elección en la que compiten, por sí solos o coaligados; no sabrán tomar sus previsiones en los posibles escenarios de resultados que puedan situarse. Con la aplicación de la citada reforma en pleno proceso electoral también podría entenderse una especie de aplicación directa y especial de la norma constitucional en el proceso electoral que se desarrolla, sin tener los partidos la seguridad jurídica del límite que se aplicará a su representación en la legislatura.

Tan se cuidan los principios de certeza y seguridad jurídica en los procesos electorales que, tomando como parangón lo dispuesto por el órgano reformador de la Constitución, en la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, al modificar la barrera electoral de 2% a 3% de la votación válida emitida para que un partido político pueda tener de-

¹¹ Véanse la gráficas finales de la sentencia SUP-REC 892/2014 de la Sala Superior que revoca la sentencia que se comenta.

recho a que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional y conservar su registro, se estableció expresamente que tal límite no se aplicaría en los procesos electorales en marcha. Es una previsión que bien podría aplicarse respecto del límite constitucional que evita la sobrerepresentación de los institutos políticos.

Es distinto que una vez que concluya el proceso electoral respectivo, si no se ajusta la legislación local para introducir este límite, se estaría incurriendo en inconstitucionalidad por omisión electoral, como bien lo ha establecido la tesis jurisprudencial que indica:

OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.

De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, párrafo tercero, 35, 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso b), 133; así como del tercero transitorio del Decreto de nueve de agosto de dos mil doce, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se colige que cualquier autoridad tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, entre los que se encuentran los de carácter político-electoral; que la función electoral se orienta, entre otros, por el principio de certeza; que el orden jurídico mexicano, se rige por la supremacía constitucional y la fuerza vinculante de la Carta Magna y que el Constituyente Permanente otorgó un plazo no mayor a un año para que los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal realizaran las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria en materia de candidaturas independientes. En ese sentido, la omisión legislativa absoluta y concreta se configura cuando el legislador no cumple con lo ordenado, en un tiempo razonable o determinado, por la propia Ley Fundamental y, por tanto, es violatoria del principio de supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la Constitución no puede ser tomada como una mera declaración política, sino que constituye la norma fundamental y suprema de todo el ordenamiento jurídico y que sus mandatos resultan primordiales para el adecuado funcionamiento del Estado, máxime cuando ello implique

una inobservancia de los principios constitucionales que deben regir toda elección, como el de certeza, o una conculcación a derechos político-electorales de los ciudadanos (tesis S3EL 29/2013).

En razón de lo anterior, se considera que la sentencia de la Sala Regional Guadalajara bien podría haber observado que una vez concluido el proceso electoral de Nayarit de 2014, el legislador debe cumplir con su tarea de desarrollar la reforma constitucional en la legislación local, a fin de no incurrir en omisión legislativa, vulnerando con ello la supremacía constitucional en materia electoral.

VI. Conclusión

En las reflexiones de estos comentarios, queda manifiesta la importancia de la sentencia emitida por la Sala Regional Guadalajara del TEPJF por sus interesantísimas aportaciones a la dogmática constitucional, que antepone la protección de los principios rectores del proceso, como son certeza, seguridad jurídica, legalidad y objetividad, antes de que inesperadamente se modifique una situación, al entender que la reforma del límite constitucional de la representación prevista en la fracción II del artículo 116 de la Carta Magna federal, materializada durante el desarrollo del proceso electoral, no debe aplicarse en la elección de diputados del 6 julio de 2014, pues el precepto constitucional posee una eficacia diferida que requiere su reglamentación en el ámbito local.

Si bien no se comparte la argumentación de la Sala Regional Guadalajara, pues la reforma que introduce el límite constitucional de la representación parlamentaria es de eficacia plena y directa, aun cuando no exista su adecuación en la legislación local, es cierto que dicha reforma no debió aplicarse en el proceso electoral de Nayarit, pues introduce modificaciones importantes a la fórmula electoral, lo que genera incertidumbre en la etapa de resultados, validez y calificación de la elección.

Vale precisar que la sentencia objeto de comentario fue impugnada por el PAN ante la Sala Superior del TEPJF mediante el JRC SUP-REC-892/2014, en el cual revocó finalmente la sentencia de la

Sala Regional Guadalajara, al entender que la multicitada reforma era aplicable al resultado de la elección del proceso electoral 2014 sin necesidad de realizar ajustes a la legislación de Nayarit, aplicando el límite en cada una de las etapas por las que se desenvuelve la fórmula electoral, con lo que su fallo modificó la asignación de diputados por el principio de representación proporcional y, en consecuencia, la representación de los partidos políticos en el Congreso local.

Decisión jurisdiccional de la Sala Superior del TEPJF que si bien se justifica con el fin de que prevalezca la supremacía de la Constitución federal, no es menos cierto que afecta a la fórmula electoral que se aplica para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional en la elección local en pleno proceso electoral. Como bien reflexiona la Sala Regional Guadalajara, la certeza es un presupuesto obligado de la democracia y la seguridad jurídica, el polo opuesto de la arbitrariedad.

VII. Fuentes consultadas

- Acosta Alvarado, Paola Andrea. 2015. *Diálogo judicial y constitucionalismo multinivel. El caso interamericano*. Colombia: Universidad Externado.
- Brewer-Carias, Allan. 1996. Instituciones políticas y constitucionales. *La justicia constitucional*, 400-80. T. VI. Venezuela: Editorial Jurídica Venezolana/Universidad Católica del Táchira.
- Bustillo Marín, Roselia. 2012. *Control de convencionalidad: la idea de bloque de constitucionalidad y su relación con el control de constitucionalidad, en materia electoral. Líneas jurisprudenciales*. México: TEPJF. [Disponible en http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Control_de_Convencionalidad.pdfconsultado (consultada el 15 de noviembre de 2015)].
- CPEN. Constitución Política del Estado de Nayarit. 2017. Disponible en <http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/constitucion-politica-del-estado-libre-y-soberano-8> (consultada el 15 de junio de 2017).

- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: TEPJF.
- . 2017. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf (consultada el 20 de enero de 2017).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2011. Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 10 de junio.
- . 2014. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. 10 de febrero.
- Ferrajoli, Luigi. 2001. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. 3.^a ed. España: Trotta.
- . 2002. Hacia una teoría jurídica de la democracia. En *Teoría de la democracia, dos perspectivas comparadas*, trad. Lorenzo Córdova. México: IFE.
- Ferreres, Víctor. 2008. *Control judicial de la constitucionalidad de la ley*. México: Fontamara.
- Galván Rivera, Flavio. Control de la constitucionalidad de actos y resoluciones de autoridades electorales. En *Control de la constitucionalidad*, 1079-100. [Disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/240/10.pdf> (consultada el 10 de noviembre de 2015)].
- Giovannelli, Adriano. 1983. *Dottrina pura e teoria della Costituzione in Kelsen*. Milán: Giuffrè/Universidad de Génova.
- Gozáini, Osvaldo Alfredo. 2002. *Problemas actuales del derecho procesal (garantismo vs. activismo judicial)*. México: FUNDAP.
- Guastini, Ricardo. 2007. *Estudios de teoría constitucional*. México: Fontamara.
- Haberle, Peter. 1997. *La libertad fundamental en el Estado constitucional*. Perú: Fondo Editorial de la PUCP-MDC.
- Hamilton, Alexander. 2002. *El federalista*. 2.^a ed. México: FCE.
- Jellinek, Georg. 2003. *La declaración de los derechos del hombre y el ciudadano*, trad. Adolfo Posada. México: IIJ-UNAM.
- Kelsen, Hans. 1965. *Teoría general del Estado*. México: UNAM.
- Lasalle, Ferdinand. 2002. *¿Qué es una Constitución?* Barcelona: Ariel.

- LEEN. Ley Electoral de Estado de Nayarit. 2017. Disponible en http://www.congresonayarit.mx/media/1194/electoral_del_estado_de_nayarit_ley.pdf (consultada el 15 de junio de 2017).
- Medina García, Aldo e Irina Cervantes Bravo. 2013. “Elementos del sistema electoral del Congreso mexicano”. *Revista de Derecho de Estado* 30 (enero-junio): 199-216.
- Mora Donato, Cecilia. 2002. *El valor normativo de la Constitución*. México: IIJ-UNAM.
- Nohlen, Dieter. 1998. *Sistemas electorales y partidos políticos*, 2.^a ed. México: FCE.
- Prieto Sanchís, Luis. 2007. *Apuntes de teoría del derecho*. 2.^a ed. Madrid: Trotta.
- Romboli, Roberto. 1998. *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*. Turín: Giappichelli.
- Rosario Rodríguez, Marcos Francisco del. 2011. “La supremacía constitucional: naturaleza y alcances”. *Dikaion* 1 (junio): 97-117.
- Rubio Llorente, Francisco. 1997. *La forma del poder*. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ruipérez Alamillo, Javier. 2014. *Reforma versus revolución*. México: Porrúa.
- . 2015. Control de la reforma constitucional. Conferencia presentada en el seminario “Doctorado interinstitucional en derecho”, 14 al 17 de mayo, en Tepic, Nayarit.
- Sánchez Ferriz, Remedio. 2009. *El Estado constitucional: configuración histórica y jurídica. Organización funcional*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Samaniego Santamaría, Luis Gerardo. Análisis de la regulación de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en México. En *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix Zamudio*, coord. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. T. VIII. México: Marcial Pons/UNAM [Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2553/27.pdf> (consultada el 20 de noviembre de 2015)].
- Schmitt, Carl. 1998. *La defensa de la Constitución*. Madrid: Tecno.

- Senado de la República. 2015. Dictamen de la Comisión de Justicia por el que se pronuncia sobre la elegibilidad de los candidatos para ocupar el cargo de Magistrados de los Órganos Jurisdiccionales Locales en Materia Electoral de los Estados de Chihuahua, Coahuila, Quintana Roo y Nayarit. 3 de diciembre. [Disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Dictamen_MOJL.pdf (consultada el 10 de abril de 2017)].
- Sentencia SC-E-JIN-33-14. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Consejo Local Electoral. Disponible en <http://www.tsjnay.gob.mx/tribunal-superior-de-justicia/sala-constitucional-electoral/> (consultada el 1 de diciembre de 2016).
- SG-JRC-70/2014. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Sala Constitucional Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit. Disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/guadalajara/SG-JRC-0070-2014.pdf> (consultada el 28 de enero de 2016).
- SUP-JRC-14/2014. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: LXII Legislatura del Congreso de Tamaulipas. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/187.141.6.45/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 10 de agosto de 2016).
- SUP-REC-892/2014. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/REC/SUP-REC-00892-2014.htm> (consultada el 4 de marzo de 2017).
- Silva, José Alfonso Da. 2003. *Aplicabilidad de las normas constitucionales*, trad. Nuria González Martín. México: IIJ-UNAM. [Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1000/6.pdf> (consultada el 25 de noviembre de 2015)].
- Solorio Almazán, Héctor. 2008. *La representación proporcional*. México: TEPJF. [Disponible en http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/temas_representacion_proporcional.pdf (consultada el 1 de diciembre de 2015)].

- Tesis 8/2015. RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES, NO ATENTA CONTRA EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época. Registro: 2009818. Instancia: Pleno. T. I. Agosto de 2015. Materia: constitucional, 357.
- P/J 108/2005. PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. LOS ARTÍCULOS 73, PÁRRAFO SEGUNDO, 86 Y 87 DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Registro: 177199. Instancia: Pleno. T. XXII. Septiembre de 2005. Materia: constitucional-administrativa, 5.
- P/J 87/2007, ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES”, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Registro: 170886. Instancia: Pleno. T. XXVI. Diciembre de 2007. Materia: constitucional, 563.
- S3EL 29/2013. OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 13, año 6: 107-8.
- Valles Casadevall, Joseph M. y Agustí Bosch Gardella. 1997. *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.
- Vega, Pedro de. 1985. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos.
- Zagrebelsky, Gustavo. 2002. La Constitución y sus normas. En *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, comp. Miguel Carbonell, 79-81. México: Porrúa.
- . 2004. *Derecho procesal constitucional, y otros ensayos de justicia constitucional*. México: FUNDAP.
- . 2008. *Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la política*, trad. Manuel Martínez Neira. Madrid: Trotta.