

Los retos de la justicia constitucional electoral local en México

The challenges of local election constitutional justice in Mexico

Irina Graciela Cervantes Bravo¹

Universidad Autónoma de Nayarit, México

irinagraciela@hotmail.com

Resumen

El presente artículo examina el diseño, establecido por las leyes control Constitucional Estatal, de los instrumentos a través de los cuales se realiza tal control, teniendo como objeto de estudio aquellas leyes locales que han extendido la tutela de la constitucionalidad al ámbito electoral. Confronta el contenido de cada una de las legislaciones que prevén la tutela constitucional electoral. Al final, trata de la acción de inconstitucionalidad y omisión legislativa en materia electoral y analiza el procedimiento para el control abstracto de la acción de inconstitucionalidad electoral.

Palabras clave: justicia constitucional, materia electoral, control de la constitucionalidad, México.

Abstract

This article discusses the design - established by the laws of the State Constitutional Court - of the instruments by which the control of constitutionality is carried out by studying the local laws that have extended constitutional protection to the electoral arena. It addresses the content of each of the laws that provide for protection of constitutional elections. Finally, it deals with the claim of unconstitutionality and legislative omission in electoral matters and the procedure for the abstract control of the claim of electoral unconstitutionality.

Key words: constitutional justice; electoral matters, control of constitutionality, Mexico.

¹ Docente-Investigador de la Universidad Autónoma de Nayarit. Ciudad de la Cultura "Amado, Nervo", S/N, CP. 63157, Tepic, Nayarit, Mexico.

Introducción

El siglo XIX fue la época de fortaleza del parlamento y de la prevalencia del Estado de Derecho, este nuevo siglo se caracterizando por el posicionamiento de la Justicia Constitucional, cuyos componentes se vienen perfilando a partir de la instauración del Estado Constitucional Democrático de Derecho. Esta transformación implica concebir la constitución como un centro en el que todo converge, espacio en el que lo importante no es sólo la ejecución de la Constitución, sino la realización de la misma a través de controles efectivos depositados en manos de la jurisdicción (Zagrebelsky, 2008).

México no es ajeno a este movimiento constitucionalizador; por el contrario, su ingeniería constitucional sigue trabajando en el diseño de su justicia interna, incorporando mecanismos de control que permitan la emancipación de las entidades federativas del monopolio atesorado por el órgano federal. Por eso, en la última década el legislador local, a partir de la experiencia veracruzana en el año 2010, se ha preocupado por estructurar el marco de acción de la justicia constitucional local como pieza clave para el desarrollo del federalismo; es decir, este control de la constitucionalidad no solo se realiza respecto a la Ley Suprema Federal, sino que cada entidad federativa protege su Carta Magna local.

El presente trabajo se propone examinar de manera general el diseño, establecido por las leyes de Justicia Constitucional Estatal, de los diferentes instrumentos a través de los cuales se realiza el control de la constitucionalidad; nuestro objeto de estudio se circunscribe sólo aquellas leyes locales que han extendido la tutela de la constitucionalidad al ámbito electoral, dejando de lado el análisis de aquéllos sistemas que no sólo no la regulan, sino que expresamente excluyen la tutela constitucional electoral.

Confrontamos el contenido de cada una de las legislaciones que prevén la tutela constitucional electoral, como son Coahuila, Veracruz, Querétaro, Tlaxcala, Estado de México; lo cierto es que el modelo circular que tomamos como base de la comparación es el establecido por la Legislación de Justicia Constitucional Estatal Coahuilense. Al presentar la regulación más acabada en este tipo de control, esperamos que este trabajo propicie el debate académico que tanta falta hace en la

doctrina mexicana, pues, tal como afirma Ferrajoli, a la ciencia jurídica le corresponde no solamente describir su objeto de estudio, sino también contribuir a configurarlo, dotándolo de contenido y proyectando su evolución futura².

El modelo de justicia constitucional electoral en México

En la doctrina es un tema zanjado los dos grandes modelos originarios de control constitucional: difuso y concentrado³, por tanto su análisis lo dejamos para otro momento. Basta con decir que el sistema mexicano de justicia constitucional pertenece a un híbrido modelo de justicia constitucional, que se encuentra por así decirlo a caballo entre el control difuso y el concentrado, pues, conforme a lo dispuesto en los artículos 103, 105 y 107 de la Carta Magna Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ostenta la supremacía interpretativa del texto constitucional federal; no obstante, otros órganos del mismo Poder Judicial Federal realizan el control difuso de la constitucionalidad, tal es el caso de los Jueces de Distrito y las salas del Tribunal Electoral Federal (Ferrajoli, 2000).

Al efecto, el Estado federal mexicano implica la existencia de dos niveles o esferas de gobierno judicial: federal y local, dos órdenes autónomos y no subordinados el uno con el otro; lo cierto es que el poder judicial federal puede anular decisiones de los jueces ordinarios o tribunales locales y no a la inversa. No obstante, a fin de atemperar este monopolio en la justicia constitucional impropio de un verdadero federalismo, los gobiernos estatales en la última década se han preocupado por diseñar un marco normativo que les permita salvaguardar su autonomía y el control que deben ejercer sobre la Carta Magna Local (Aragón Reyes, 1997, p. 48).

En el ámbito federal la Reforma constitucional de 2007⁴ dibujó un nuevo escenario para la justicia constitucional electoral en México; con la adición del párrafo sexto del artículo 99 de la Ley Suprema federal se delinea claramente en materia electoral un sistema de control constitucional compartido entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tal

² En este sentido: Ferrajoli, citado por Carbonell en prólogo a la obra Zagrebelsky (2005, p. 22).

³ El caso *Marbury contra Madison* se considera el embrión del nacimiento de la justicia constitucional.

⁴ Reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Febrero del 2007 y su correlativo artículo 6 numeral 4 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral.

reforma permitió poner punto final al debate (*guerra delle due Corti*)⁵ sobre los límites competenciales en el control de la constitucionalidad en materia electoral efectuado por uno u otro órgano⁶. Respecto al primer órgano, este sigue ostentando competencia exclusiva en el control abstracto de la constitucionalidad en materia electoral a través de la acción de inconstitucionalidad, instrumento que tiene por objeto denunciar la posible contradicción entre una norma de carácter general electoral, por una parte, y la constitución federal, por la otra. Tal acción deberá plantearse dentro de un plazo de 30 días naturales contados a partir del día siguiente de la fecha de publicación de la ley impugnada. Se encuentran legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad el 33% de los miembros del parlamento en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, de cada una de las legislaturas de los estados o de la asamblea del distrito federal, el Procurador General de la República, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los partidos políticos federales y locales; respecto a estos últimos, su legitimación se limita a impugnar leyes electorales locales. La sentencia recaída en este juicio, cuando es votada por mayoría calificada de ocho ministros, tiene el efecto *erga omnes* de declarar la invalidez de la norma que colisiona con el texto constitucional (Art. 105 fracción II CPEUM)⁷. Es conveniente además añadir que la Ley Suprema limita temporalmente al parlamento en cuanto a la promulgación de leyes electorales pues sólo podrá expedir las mismas noventa días antes de que inicie el proceso electoral para efectos de su aplicación y durante el desarrollo del proceso electoral respectivo no podrá reformarse o alterarse ningún aspecto fundamental de dicha normativa.

Por su parte, el segundo de los órganos a través de la sala Superior y cada una de las cinco salas regionales realizan el control concreto de la constitucionalidad. Al momento de enjuiciar las controversias electorales sometidas a su jurisdicción puede desaplicar al caso concreto la norma electoral que trastoque el texto constitucional federal. Conforme al sistema federal, los tribunales electorales locales no dependen de la estructura orgánica del Tribunal Electoral Federal, sin embargo se encuentran vinculados a la jurisdicción que ejerce este órgano federal. Toda vez que el Tribunal Electoral Federal tiene plena jurisdicción para revocar o modificar todo acto o resolución que considere violatorio de la legalidad o constitucionalidad electoral, incluso puede dictar un nuevo fallo entrando a dirimir el fondo de la controversia sustituyendo al órgano jurisdiccional local electoral que lo emitió (*artículo 6 numeral tercero Ley General del Sistema de Medios de impugnación*). Así el control concreto de la constitucionalidad electoral la realiza el órgano jurisdiccional federal en los juicios de su competencia como son: Juicio de Inconformidad⁸, Recurso de Apelación⁹, Recurso de Reconsideración¹⁰, Juicio de Revisión Constitucional y Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. Con este abanico de medios impugnativos el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce control sobre el Ejecutivo Federal y Local al calificar su elección, control sobre los miembros del parlamento federal o local y sobre la legislación que estos emiten, inaplicándola al caso concreto, preservando con ello la supremacía del texto constitucional. Las resoluciones emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral no pueden ser revisadas por ningún otro órgano Estatal al ser definitivas e inatacables.

⁵ Tal como lo cita Astudillo Reyes (s.d., p. 40).

⁶ Controversia generada a raíz de la jurisprudencia en la que el pleno de la Corte monopolizó el control de la constitucionalidad electoral negando contradicción de tesis al Tribunal Electoral Federal por considerar que no eran órganos jurisdiccionales con competencia análoga en cuestiones de constitucionalidad de la norma electoral, al entender que el Tribunal Electoral Federal carecía de dicha competencia, en tanto la Corte Suprema tenía competencia exclusiva en el de la constitucionalidad de las leyes electorales conforme a la voluntad del órgano reformador [contradicción de tesis 2 y 4/2000 P/J 2/2002 y P/J 24/2002]. De igual forma, esta apreciación se fortalece en la jurisprudencia número [P/J 26/2002] al reiterar la Suprema Corte: "El Tribunal Electoral no está facultado para hacer consideraciones ni pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general electoral, por ser una atribución exclusiva de este Alto Tribunal, así sea con la única finalidad de determinar su posible inaplicación, o establece la interpretación de un precepto constitucional distinta a la contenida en una jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia". Tesis jurisprudencia 26/2002, Pleno Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación, 9ª época, México, 2002, p. 83.

⁷ Con la reforma constitucional de 1996 se otorgó a la Corte Suprema competencia para conocer de las acciones inconstitucionales contra leyes generales electorales, eliminándose la prohibición expresa que hasta entonces existía en la fracción II del artículo 105 constitucional; para un análisis detallado véase Franco González Salas, (1996, p. 42).

⁸ La Sala Superior a través del juicio de inconformidad resolverá en única instancia como órgano de legalidad y constitucionalidad las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de la República Mexicana respecto a violaciones constitucionales o legales cometidas por autoridades electorales federales. Lo mismo se reclama ante las Salas Regionales respecto a la elección de Senadores y Diputados Federales; una vez resueltas todas las impugnaciones relacionadas con la elección presidencial se realizará la declaración de validez de dicha elección y se proclama presidente electo al candidato que obtuvo el mayor número de votos.

⁹ La Sala Superior y regionales conocerán en única instancia recurso de apelación que se interpone para denunciar irregularidades en los actos de funcionarios electorales federales (IFE) durante la preparación de las elecciones por vulnerar normas constitucionales o legales.

¹⁰ La Sala Superior tiene competencia exclusiva para conocer reconsideración. Procede para impugnar las sentencias dictadas por las salas regionales en el juicio de inconformidad y en aquellos asuntos donde las salas realicen el control concreto de la constitucionalidad inaplicando la ley electoral por contradecir la Constitución suprema.

Para efectos del tema central del presente estudio es pertinente detenernos en analizar únicamente los Juicios de Revisión Constitucional y el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, por ser los instrumentos impugnativos que inciden directamente en la esfera de la justicia constitucional electoral local.

(i) Juicio de Revisión Constitucional se interpone contra actos o resoluciones firmes y definitivas emitidas por las autoridades de las entidades federativas relativas a la organización y calificación de los comicios, controversias suscitadas en tales procesos, a fin de examinar su apego al texto constitucional federal. Para accionar este control se requiere agotar previamente todos los medios de impugnación establecidos en la norma electoral local. El objeto de control de este instrumento impugnativo es la posible violación al contenido de la Ley Suprema Federal, teniendo como premisas fundamentales que el acto impugnado no se haya consumado, resulte material y jurídicamente posible su reparación y que la violación resulte determinante para el desarrollo del proceso respectivo; por tanto, es improcedente en periodos inter-procesos. Este juicio se interpone ante la Sala Superior del Tribunal Electoral cuando se impugna la elección del ejecutivo local (gobernadores). En tanto, su interposición es ante las salas regionales cuando se impugna la elección de diputados locales y autoridades municipales. De considerarse procedente, este Juicio produce los efectos: declara la nulidad de la elección respectiva, en consecuencia ordena reponer la violación cometida, en otros casos revoca el acto y declara la inaplicabilidad de la norma electoral local por contravenir a la Ley Suprema. En la doctrina existen voces a favor de acotar las facultades que tiene en este juicio el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal al considerar que a través de este instrumento se incide en la soberanía de las entidades federativas al calificar en última instancia los comicios locales.¹¹

La condición de partes en los juicios electorales la tienen, por un lado: los partidos políticos, los candidatos, las organizaciones o agrupaciones políticas y los ciudadanos únicamente para promover apelación y el juicio para la protección de los derechos político-electorales (legitimación activa); por la otra: las autoridades

electorales federales o locales que emitieron el acto o resolución impugnada (legitimación pasiva).

(ii) Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano: Este instrumento impugnativo se ha catalogado en la doctrina como un juicio de amparo electoral. Se interpone ante la Sala Superior o bien antes las salas regionales en el ámbito de su competencia, contra los actos y resoluciones de las autoridades tanto federales como locales; se insta por los ciudadanos para impugnar presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votados, asociarse y afiliarse para cuestiones políticas, o cuando el ciudadano considere que se afecta su derecho para integrar autoridades electorales locales. Tal como expone Galván Rivera, “este juicio es una genuina garantía constitucional que asume la naturaleza jurídica de vía procesal judicial para el control de la constitucionalidad, a fin de garantizar a los ciudadanos el ejercicio y goce de los derechos político-electorales” (Galvan Rivera, 1999, p. 1092).

Ahora bien, en el ámbito local el control de la constitucionalidad en materia electoral aún está perfilándose, falta precisión legal en el diseño que envuelve su marco de acción. Además son escasos los estudios doctrinales que existen en torno a este tema; por tanto resulta pertinente su disquisición teórica a fin de contribuir al avance de la justicia constitucional electoral local como pieza clave en el desarrollo no sólo de la democracia sino también del federalismo. El control difuso de la constitucionalidad electoral se deja en manos de un órgano especializado (Tribunal Electoral) que funciona bien como órgano independiente o, como en el caso de las entidades analizadas, incardinado a la estructura del poder judicial estatal. Sin embargo, el marco normativo del control difuso de la constitucionalidad electoral es inexistente; sólo la Ley Suprema de Coahuila expresamente autoriza al juez local electoral a desaplicar las normas electorales contrarias a la constitución al momento de enjuiciar el caso concreto, tal como sucede en la esfera federal¹². Todas las demás constituciones locales nada dicen en torno a ello, se limitan a reconocer el Tribunal Electoral como órgano de legalidad. Sin embargo, ello no es óbice para que este órgano jurisdiccional electoral local, a través del sistema de medios de impugnación, pueda ejercer ese control difuso de

¹¹ Aún cuando expresamente se dispone que las sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral son inatacable, lo cierto es que respecto a las sentencias recaídas en los Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano en virtud del Capítulo Segundo relativo a “los derechos civiles y políticos”, artículo 16 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pueden ser impugnadas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹² Expresamente el artículo 158 segundo párrafo del numeral cuatro indica: “La única vía para plantear la inconstitucionalidad de leyes decretos o acuerdos legislativos en materia electoral, es la prevista en este artículo, sin perjuicio del control difuso que ejercerá el Tribunal Electoral del Poder Judicial en los términos de esta constitución”.

la constitucionalidad máxime cuando son los órganos encargados de velar por que los actos electorales se ciñan a los principios de constitucionalidad y legalidad; por tanto, nada impide ejercer ese control concreto de constitucionalidad, pues, tal como afirma Astudillo Reyes, “para que el tribunal pueda discernir la constitucionalidad del acto tiene que valorar, de forma inexorable, si la ley es constitucional, auxiliándose del cúmulo de leyes que mediatizan sus disposiciones y que constituyen una especie de parámetro extendido en donde la constitución representa el parámetro de parámetros” (Astudillo Reyes, s.d., p. 40). Claro está que los efectos de la sentencia deberán limitarse a dejar insubsistente el acto aplicativo, sin hacer una declaración general de inconstitucionalidad de la norma, dado que los jueces electorales locales están limitados a emitir sentencias con efectos *inter-partes*; no pueden dictar una resolución abstracta con efectos *ergas omnes*, porque ello es ajeno al ámbito de su competencia.

Este control difuso de la constitucionalidad electoral lo realiza el órgano jurisdiccional electoral local a través de medios impugnativos establecidos en su legislación electoral, instrumentos que, si bien en las distintas entidades federativas analizadas presentan matices y cambian su denominación, en general no varían sustancialmente su regulación, contenidos y alcances.

Por lo que atiene al control abstracto de la constitucionalidad en materia electoral para salvaguardar intereses objetivos en las entidades federativas en comento, lo analizaremos con mayor detenimiento en los epígrafes siguientes.

Articulación del control de la constitucional electoral en las leyes estatales de justicia estatal

Ciertamente el sistema de control constitucional estadual ha evolucionado a fin de hacer efectivas las competencias de las entidades federativas. Sin embargo, el análisis a las leyes estatales de justicia constitucional refleja que aun es terreno vedado el control de la constitucionalidad en materia electoral pues, salvo Coahuila, las demás entidades se olvidan de fijar en la legislación un tratamiento específico para el control de la cons-

titucionalidad en materia electoral; incluso algunas de ellas como Chiapas, Guanajuato y Quintana Roo¹³ expresamente prohíben que los jueces constitucionales otorguen la tutela constitucional en materia electoral. Por consiguiente, en tales entidades existe un vacío legal para la defensa de la constitución local cuando contra ella colisiona una norma o disposición de carácter electoral; en consecuencia, el monopolio de la constitucionalidad electoral en abstracto en las citadas entidades federativas lo conserva la Corte Suprema de la Nación.

La tutela constitucional en materia electoral adquiere singular importancia en razón de que el juez constitucional debe velar para que el legislador no restrinja los derechos gracias a los cuales el proceso político mantiene su calidad democrática, pues, como sostiene Ely, “los tribunales deben salvaguardar los derechos que permiten a los ciudadanos a participar en el proceso político con voz y con su voto. Si los derechos de libertad de expresión y de sufragio, y otros derechos conexos, no son objeto de la adecuada protección, se menoscaba el correcto funcionamiento del proceso político” (Ely, *in* Ferreres, 2008, p. 120). Aunado a lo anterior, la importancia práctica del control constitucional electoral local la encontramos en el fortalecimiento del Estado federal, en razón de que la constitucionalidad en entidades federativas atiende a las necesidades propias de su región, son diferentes a lo previsto por la Ley Suprema Federal; como botón de muestra basta citar el caso de Tlaxcala, que permite la figura de la candidatura independiente en la elección municipal de los presidentes de comunidades¹⁴. Pero además, los indicadores objetivos de la eficacia práctica del control constitucional electoral los podemos advertir en las sentencias SUP-JRC 494/2007 y su acumulado SUP JRC 496/2007, y SUP-JRC 27/2009, emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la [federación, resoluciones que demuestran la existencia de normas electorales inconstitucionales en el ámbito local, por lo que resulta apremiante un acabado diseño normativo para la tutela constitucional electoral que realizan los tribunales o salas constitucionales salvaguardando ante todo la supremacía de la constitución local y expulsando del ordenamiento jurídico aquellas disposiciones electorales inconstitucionales que de lo contrario seguirán subsistiendo.

¹³ La constitución de Guanajuato en su artículo 89 B expresa: “Quedan excluidos los conflictos o acciones de carácter electoral”. Por su parte el artículo 56 párrafo tercero de la Carta Magna chiapaneca expresamente dispone: “Para el cumplimiento de las atribuciones del control constitucional local señaladas en las fracciones I y II del artículo 51 de esta constitución el Tribunal Constitucional conocerá y resolverá en los términos que establezca la ley, con excepción en la materia electoral, de los medios de control constitucional [...]”

¹⁴ Véase artículo 87 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala y 277 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

Aclarada la importación que reviste el control de la constitucionalidad electoral local, es momento de abordar su articulación en las Leyes de Justicia Constitucional electoral, precisando que tomamos como parámetros el régimen establecido por la legislación coahuilense, por la vaguedad que presentan el resto de las legislaciones, pero sin dejar de realizar precisiones en torno a ellas, porque, si bien son omisas, tampoco prohíben el control constitucional en material electoral.

Una de las cuestiones a dilucidar en el control concreto de la constitucionalidad electoral es la figura del amparo local previsto en la legislación de Veracruz, Tlaxcala y Querétaro, y su coexistencia con el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales, pues dichos juicios no son compartimientos estancos; por el contrario, ambos comparten la protección de los derechos fundamentales establecidos por la Ley Suprema Local, sólo que el primero tiene el campo de actuación más amplio al proteger el catálogo de derechos fundamentales consagrado por la constitución local respectiva, además permite dejar sin efecto el acto aplicativo al nulificar en el caso concreto la norma que vulnera el derecho constitucional protegido, en tanto el segundo se limita a la protección de los derechos político-electorales, exigiendo para su procedencia una serie de requisitos tales como agotar la instancias impugnativas intrapartidistas, lo que limita el ámbito de acción de este instrumento impugnativo. Por ello, en nuestra opinión resulta inadecuado que la legislación de Veracruz restrinja el objeto de control del amparo en materia electoral¹⁵. En cambio consideramos acertado que la legislación tlaxcalteca amplíe la procedencia del amparo en materia electoral al preceptuar que el “juicio procede contra normas jurídicas de cualquier autoridad estatal o municipal sin importar la materia” (Art. 65 fracción I LCCT), porque implica que el ciudadano tenga en sus manos este mecanismo de control de constitucionalidad en materia electoral, en virtud de que existe un sinfín de supuestos en materia electoral donde no alcanza a llegar el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales; así lo ha entendido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia de fecha 6 de agosto de 2008, emitida en el Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos

al considerar que México era responsable por la violación del derecho a la protección judicial (artículo 25 de la Convención Americana), por no ofrecer al accionante un recurso idóneo para reclamar la violación a su derecho político a ser elegido: “Falta de idoneidad, accesibilidad y/o efectividad de los recursos existentes en México para solicitar la declaración de inconstitucionalidad de una ley electoral que afecte en la esfera personal”. En argumentación de la Corte Interamericana el juicio de protección de los derechos político-electorales no era accesible al impugnante puesto que esa ley, en sus artículos correspondientes, exigía que el peticionario fuera propuesto por un partido político. Respecto de su efectividad, señaló que para restituir a la presunta víctima en el goce de su derecho a ser elegido mediante el voto popular, el juicio para la protección de los derechos político-electorales debía permitir que el Tribunal Electoral (TRIFE) evaluara si la norma del Código Electoral que lo restringía (en este caso el artículo 175 COFIPE) era compatible con la Constitución Federal; puesto que este control no era posible, considero que el recurso no era efectivo. Por consiguiente, debido a que el recurso de amparo no era idóneo para la materia electoral, que la acción de inconstitucionalidad era un recurso extraordinario limitado en su legitimación activa y el juicio de protección era inaccesible a la víctima e inefectivo para impugnar la constitucionalidad de una ley, la Corte Interamericana concluyó que “no había en México un recurso que permitiera cuestionar la regulación legal del derecho político a ser elegido previsto en la Convención Americana, por lo que ese estado había violado el artículo 25 del Tratado”. Parece que este criterio asumido por la Corte Interamericana fue adoptado por la Ley de Justicia Constitucional del Estado de Querétaro al establecer un modelo de control constitucional electoral atípico que, por un lado, prohíbe la procedencia del amparo en materia electoral, pero, por el otro, otorga la legitimación a cualquier persona para instar la acción de inconstitucionalidad para combatir leyes (incluyendo electorales) que vulnera derechos fundamentales¹⁶.

Al efecto, junto a los instrumentos de tutela de derecho fundamentales, conviven otros instrumentos que se encargan del control abstracto de normas electorales tal es el caso de la acción de inconstitucionalidad

¹⁵ Así lo dispone la Ley de Justicia constitucional del estado de Querétaro en su artículo 25 fracción IV: “Los procesos constitucionales serán improcedentes, cuando se se promuevan contra-actos en materia electoral”. En tanto la Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado de Veracruz en su artículo 30 ordena: “El juicio será improcedente en los siguientes casos: contra actos de autoridades electorales” (Cfr. sentencia Corte IDH Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, sentencia de fecha 6 de agosto de 2008, p. 55).

¹⁶ Resulta lógico pensar que el criterio emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos se adopta por la Ley de Justicia Constitucional del Estado de Querétaro dado que su publicación es posterior a la emisión de la sentencia en comento, pues fue publicada el 27 de marzo de 2009. Además confróntese lo dispuesto en los artículos 25 fracción IV, 74 fracción IV y 79 fracción V de la ley antes citada.

prevista en las leyes de justicia constitucional estatal de Coahuila, Estado de México, Querétaro, Tlaxcala y Veracruz. Sin embargo, algunas de estas leyes se olvidan de otorgar legitimación a los partidos políticos para impugnar la inconstitucionalidad electoral; tal es el caso de Veracruz y Estado de México, en tanto la tutela constitucional electoral vía omisión legislativa únicamente puede ser efectuada en Coahuila, Tlaxcala y Veracruz.

Acción de inconstitucionalidad y omisión legislativa en materia electoral

El inacabado diseño normativo de la justicia constitucional electoral en las leyes estatales permite apreciar que la acción de inconstitucionalidad y la omisión legislativa se establecen como procesos constitucionales tendentes a defender la supremacía de la constitución descalificando sus violaciones u omisiones, en consecuencia depurando del ordenamiento jurídico leyes electorales que atentan contra su contenido, o bien, completando su regulación para hacer efectivo tal contenido.

La acción de inconstitucionalidad y la acción por omisión legislativa en materia electoral siguen en general los mismos parámetros establecidos para la procedencia de estos mecanismos en cualquier otra materia, sin hacer distinciones. Por tanto, nos limitaremos a señalar las particularidades que por propia naturaleza requiere la justicia constitucional electoral estatal para su control eficaz.

A pesar de la falta de disposición expresa se sobreentiende que el objeto de control de la acción de inconstitucionalidad electoral en las entidades de Coahuila, Estado de México, Querétaro, Tlaxcala y Veracruz se configura para denunciar la posible coalición entre la constitución local y una norma general de carácter electoral. En consecuencia a través de este instrumento pueden ser impugnadas las disposiciones previstas en la Ley o Código Electoral estatal, las leyes que establecen el sistema de medios de impugnación, las leyes de participación ciudadana, en general cualquier otra norma de naturaleza electoral, incluso en el Estado de México, Tlaxcala y Coahuila la competencia se amplía para controlar reglamentos y decretos generales, por ende son impugnables a través de este cauce los reglamentos interiores tanto del Tribunal Electoral local como del Instituto Estatal Electoral.

Por su parte el objeto del proceso en la acción por omisión legislativa en materia electoral se construye a evitar un posible daño por la conducta pasiva del

legislador a contenidos electorales consagrados por la Ley Suprema estatal, en virtud de que el silencio del legislador provoca un indebido cierre de la pirámide constitucional (Samaniego Santamaría, 2009). Por ello, la legislación de justicia constitucional estatal se pronuncia por evitar la falta de expedición de leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, bando de policía y gobierno, por parte del parlamento, ejecutivo, ayuntamiento y consejeros municipales; de lo contrario su actuar omiso será impugnado.

Ahora bien, un aspecto de singular importancia en el control de constitucionalidad de la norma electoral es el relativo al plazo de la interposición de esta acción. La importancia de esta cuestión salta a la vista de inmediato toda vez que, en materia electoral, los plazos no son una cuestión menor, por el contrario resultan determinantes durante el desarrollo del proceso electoral. Por ello la Carta Magna federal expresamente limita al legislador a no efectuar ninguna modificación trascendente durante el proceso electoral ni dentro de los noventa días en que el mismo vaya a iniciarse. Limitante que no se refleja en ninguna de las constitucionales locales de las entidades federativas en comento. Por otro lado, el cómputo de los plazos de la acción de inconstitucionalidad electoral se somete al mismo tratamiento que en cualquier otra materia, pues salvo Coahuila, que expresamente indica que en el cómputo de los plazos en el proceso de inconstitucionalidad electoral todos los días son hábiles (art. 72 LJCC), Querétaro y Estado de México, que acota el plazo para que la autoridad rinda su informe tratándose de la impugnación en materia electoral (arts. 81 y 82 LJQC, 58 LREM), por lo demás ninguna de las restantes legislaciones en comento establecen un cómputo diferenciado de los plazos, lo cual resulta criticable dado las características propias del contenido que regula la norma electoral.

Análisis del procedimiento para el control abstracto de la acción de inconstitucionalidad electoral

Llegados a este punto, es momento de analizar en forma conjunta el procedimiento previsto en las leyes de justicia constitucional estatal para que el Tribunal Superior de Justicia, actuando en pleno o en sala constitucional, se pronuncie acerca de la inconstitucionalidad o constitucionalidad de la norma electoral ante el planteada.

(i) Los sujetos legitimados para incoar la acción de inconstitucionalidad electoral son los siguientes:

- (a) Los legisladores, cuyo porcentaje exigido representativo de miembros es variable; mientras que en Veracruz, Querétaro se requieren que la demanda la firmen el equivalente a la tercera parte de los miembros del congreso, en el Estado de México el treinta y tres por ciento de los legisladores. Los porcentajes más bajos los exigen Tlaxcala y Coahuila, el veinticinco por ciento el primero y en el segundo basta que apoyen esta acción el diez por ciento de los integrantes de su parlamento.
- (b) El Gobernador del Estado, salvo en Tlaxcala, que no se le otorga legitimación.
- (c) Los Ayuntamientos o Consejos Municipales exigiéndoles una cuota de representación porcentual que va del treinta y tres por ciento (Estado de México), veinticinco por ciento (Tlaxcala), diez por ciento (Coahuila) y sin ningún porcentaje (Querétaro).
- (d) El Procurador Estatal (Tlaxcala).
- (e) Los partidos políticos nacionales y estatales salvo en Veracruz y Estado de México.

Es importante puntualizar que a nuestro juicio la legitimación individual que indica la legislación de Querétaro, o cuando se legitima en esta acción a la Comisión de Derechos Humanos (Tlaxcala y Coahuila), Universidad Autónoma de Tlaxcala, los Organismos Públicos Autónomos (Querétaro y Coahuila), tal legitimación no es extrapolable al ámbito electoral, pues carecen de competencia para instar la acción de inconstitucionalidad fuera de la competencia que expresamente les señala la legislación de justicia constitucional respectiva.

Por otro lado, en virtud del objeto del proceso en el que recae este tipo de proceso constitucional, el sujeto pasivo de la relación lo asume el órgano que emitió y promulgó la disposición normativa impugnada.

(ii) Demanda

El contenido de la demanda para promover la acción de inconstitucionalidad electoral debe contener entre otros los requisitos siguientes:

- (a) *Los datos individualizadores del proceso constitucional que se inicia.* Entre los que se encuen-

tran la identificación de la Sala o Tribunal ante el que se promueve, datos identificativos del demandante(es), el representante común cuando así proceda, datos del órgano o autoridad responsable que haya emitido o promulgado en su caso la disposición impugnada, domicilio para recibir notificaciones.

- (b) *El petitum y los fundamentos de la pretensión.* Debe el accionante identificar su pretensión, los conceptos de invalidez, los datos de identificación de la norma general, decreto o reglamento cuya invalidez se pide, citando la fecha y medio de su publicación. Asimismo como apoyo a sus fundamentos deben expresarse los conceptos de invalidez y los preceptos constitucionales que se estimen vulnerados.
- (c) *Pruebas.* Aun cuando en la mayoría de la legislación en comento las pruebas no aparecen como un requisito *sine qua non* de la demanda (salvo en Tlaxcala), es recomendable acompañar a la demanda pruebas documentales tales como copia fotostática certificada del texto original de la norma impugnada, y acta de la sesión del Parlamento o Cabildo en el que se haya aprobado la norma¹⁷. Incluso se permite el ofrecimiento de pruebas en cualquier tiempo siempre que las mismas tengan el carácter de supervenientes (art. 34 LJCCQ).

Finalmente la demanda debe ir firmada por los promoventes de acuerdo con el porcentaje legal de procedencia requerido.

(iii) Contestación

Si bien es verdad que en el proceso de acción de inconstitucionalidad no existe un enfrentamiento directo entre las partes, pues este medio de control se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, sin adoptar posiciones que defiendan intereses personales, lo cierto es que en estricto apego a las garantías de audiencia y contradicción en el proceso; una vez que es admitida la demanda, se le otorga un plazo¹⁸ al órgano que emitió

¹⁷ La legislación tlaxcalteca señala que admitida la demanda deberá solicitarse al director del Periódico Oficial del gobierno estatal que remita al juez constitucional un ejemplar del periódico donde se haya publicado la norma impugnada, este ejemplar se engrosa al expediente. Cfr. Art. 82 de la Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala.

¹⁸ El plazo de contestación es variable: mientras que la Ley de Justicia Constitucional de Querétaro y Coahuila (artículos 81 y 79 respectivamente) establece un plazo de quince días para formularla, en cambio la legislación tlaxcalteca sólo otorga diez días (artículo 77LCCT), y es de ocho días en el caso de la legislación mexiquense (art. 57 LREM).

la norma impugnada para ser escuchado, a fin de que a través de su contestación esté en posibilidad de sostener la validez de la norma controvertida. Expresamente la legislación de Querétaro y Coahuila indica que en la impugnación de leyes electorales el plazo para rendir este informe tendente a sostener la constitucionalidad de la norma por parte de la autoridad se acota a seis días (arts. 81 LJCQ y 79 LJCC).

Los requisitos generales que el escrito de contestación debe contener son, entre otros, identificación del juicio, del órgano emisor, el carácter con el que comparece, la contestación a los hechos planteados en la demanda, las razones y fundamentos pertinentes para sostener la validez de la norma impugnada, las pruebas respectivas y la firma de quien formula la contestación.

Concretamente la Ley de Justicia Constitucional de Querétaro establece que la falta de contestación arroja una presunción negativa en contra del órgano que incurre en rebeldía, presumiéndose como cierto el hecho impugnado, salvo prueba en contrario (art. 31 LJCQ).

(iv) Substanciación del procedimiento

Admitida la demanda y la contestación que en su caso se formule, el magistrado instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que en un plazo de tres días formulen los alegatos que consideren pertinentes (art. 82 LJCQ y 81 LJCC). Para la emisión de su veredicto el magistrado instructor, si lo considera pertinente, podrá solicitar la opinión del Tribunal Electoral sobre la cuestión de inconstitucionalidad que enjuicia (art. 82 LJCC). Concluido este periodo de alegatos, el proyecto de sentencia se somete al pleno para su discusión y votación.

Vale puntualizar que el juez, a petición de parte o de oficio hasta antes de que se dicte sentencia, podrá conceder la suspensión del acto que motiva a la norma impugnada (art. 33 LJCC).

(v) Sentencia

El veredicto, recaído el proceso promovido vía acción de inconstitucionalidad, deberá contener los requisitos de forma y fondo que se enumeran a continuación:

- (a) La fijación breve y precisa de las leyes, reglamentos, disposiciones generales o actos objeto del procedimiento y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
- (b) Fundamentos de derecho;

- (c) Argumentos que justifiquen el fallo, expresados de la forma más completa y clara posible, vinculando la norma aplicable con las pruebas rendidas;
- (d) Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento o declaren la validez o invalidez de la ley respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda (art. 38 LJCC y 51 LJCQ).
- (e) Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las leyes o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia;
- (f) En su caso, el plazo en que la parte condenada deberá realizar una actuación.

Específicamente el artículo 85 de la Ley de Justicia Constitucional coahuilense indica que “las sentencias que dicte el pleno señalando la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial”. Por tanto, no existe suplencia de agravios en esta tutela constitucional electoral; sólo se permite, como en caso de la legislación del Estado de México, enmendar los errores de las partes respecto a la cita de preceptos equivocados (art. 63 LREM).

Finalmente los efectos generados por la sentencia dependen de cumplir con los límites de aprobación establecidos por cada una de las legislaciones en comentario pues para que se declare la invalidez de la norma electoral impugnada produciendo efecto *erga omnes* en los estados de Veracruz, Tlaxcala, Estado de México y Coahuila, se requiere que el proyecto de sentencia se apruebe por las dos terceras partes de los miembros del órgano constitucional respectivo, en tanto en Querétaro únicamente se necesita que la votación aprobatoria la realice una mayoría simple de los integrantes del Pleno del Tribunal; de no alcanzarse tales cuotas de aprobación a favor de la declaración de inconstitucionalidad de la norma controvertida, se desestimará la acción y se declara el archivo del juicio.

Reflexión final

El análisis efectuado de las leyes de justicia constitucional estatal nos permite tener una radiografía general del diseño normativo de la justicia constitucional electoral, llegando a concluir que, en la esfera local, la justicia constitucional electoral presenta un modeló in-

acabado. Falta introducir elementos para eficientar su control, sobre todo introducir un régimen propio que responda a las particularidades de esta materia. Además en las Leyes de Justicia Constitucional de Chiapas, Guanajuato y Quintana Roo debe incluirse la tutela constitucional electoral, terreno que hoy es vedado, pues si se pretende fortalecer los sistemas de Justicia Constitucional Local, el control constitucional electoral adquiere un papel relevante.

Por último, debe cuidarse el Juicio de Revisión Constitucional Federal a fin de que no tergiversarse su naturaleza, pues inicialmente se planteó como un medio extraordinario de control constitucional de las resoluciones o actos emitidos por las autoridades locales, y hoy se utiliza indiscriminadamente por los actores políticos debilitando con ello el federalismo y autonomía de nuestras entidades locales.

Referencias

- ASTUDILLO REYES, C. [s.d.]. El sistema Mexicano de Justicia Constitucional: Notas para su definición, a 10 años de la reforma constitucional de 1994. Disponible en: <http://www.iidpc.org/pdf/doctrinr4Astudillo.pdf>. Acceso en: 13/02/2011.
- ARAGÓN REYES, M. 1997. *El juez ordinario entre legalidad y constitucionalidad*. Ed. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, (Temas de Derecho Público, núm. 44). Bogotá, Universidad Externando de Colombia, 48 p.
- FRANCO GONZÁLES SALAS, J.F. 1996. Evolución del Contencioso electoral federal mexicano 1916-1996. *Revista Justicia Electoral*, 8:42.
- FERRAJOLI, L. 2000. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Ed. Trotta, Madrid, 392 p.
- FERRERES, V. 2008. *Control judicial de la constitucionalidad de la ley*. México, Ed. Fontamara, 136 p.
- GALVAN RIVERA, F. 1999. Control de la constitucionalidad de actos y resoluciones de autoridades electorales. In: J. OROZCO (coord.), *Justicia Electoral en el Umbral del Siglo XXI*. Ed. IJ-UNAM, México, t. III p. 1079-1100. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/240/10.pdf>. Acceso en: 17/02/2011.
- SAMANIEGO SANTAMARIA, L.G. 2009. La acción por omisión legislativa como medio de control constitucional en el Estado de Quintana Roo. In: M.G. PARRAL; C. ASTUDILLO (coords.), *Derecho Constitucional Estatal: Memorias del VI y VII Congresos Nacionales de Derechos Constitucionales de los Estados*. México, Ed. UNAM, p. 407-433.
- ZAGREBELSKY, G. 2008. *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*. 8ª ed., Madrid, Ed. Trotta, 160 p.
- ZAGREBELSKY, G. 2005. *Historia y Constitución*. Madrid, Ed. Trotta, 96 p.

Submetido em: 22/01/2011

Aceito em: 07/04/2011